

კეთილსინდისიერი მმართველობის  
განმტკიცება და კორუფციის  
შემცირება თავდაცვაში

პრაქტიკულ რჩევათა კრებული



კეთილსინდისიერი მმართველობის  
განმტკიცება და კორუფციის  
შემცირება თავდაცვაში

პრაქტიკულ რჩევათა კრებული

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული  
კონტროლის ჟენევის ცენტრი  
(DCAF)  
[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი წარმოადგენს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის (SSR) და უსაფრთხოების სექტორის მართვის (SSG) სფეროში მსოფლიოს ერთ-ერთი წამყვან ინსტიტუტს.

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი დაინტერესებულ ქვეყანაში ახორციელებს საკონსულტაციო და პრაქტიკული დახმარების პროგრამას, ავითარებს და მხარს უჭერს დემოკრატიული ნორმების დამკვიდრებას საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე, ადვოკატირებას უწევს საუკეთესო გამოცდილებას და გასცემს პოლიტიკის რეკომენდაციებს უსაფრთხოების სექტორში ეფექტური დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველსაყოფად.

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის პარტნიორებს წარმოადგენენ მთავრობები, პარლამენტები, სამოქალაქო საზოგადოება, საერთაშორისო ორგანიზაციები და უსაფრთხოების სექტორის წარმომადგენლები, როგორცაა პოლიცია, სასამართლო, დაზვერვა, საზღვრის დაცვის სამსახური და სამხედროები.

კეთილსინდისიერი მმართველობის  
განმტკიცება და კორუფციის  
შემცირება თავდაცვაში:

პრაქტიკულ რჩევათა კრებული

ჟენევა, 2013

# კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და თავდაცვის სფეროში კორუფციის შემცირების შესახებ პრაქტიკულ რჩევათა კრებულის გამოცემაზე მუშაობდნენ:

## სარედაქციო საბჭო:

ფილიპ ფლური (შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი)

ედრიენ კენდრი (NATO)

საიმონ ლანი (შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი)

მარკ პაიმანი (TI-UK)

## რედაქტორი და მთავარი ავტორი:

ტოდორ ტაგარევი (ბულგარეთი)

## ავრეთვე:

ჟან-ჟაკ დე დარდელი (შვეიცარია) – წინასიტყვაობა; ფრანცუა მელესი (აშშ) – თავები 2 და 9; ედრიენ კენდრი და სიუზან პონდი (NATO) – თავი 3; ჯეიმს გრინი (აშშ) – თავები 5, 16 და 22; მარკ პაიმანი (გაერთიანებული სამეფო) – თავი 8; ადიტია ბატარა (ინდონეზია) – თავი 11; ჯორჯ ლუკასი (აშშ) – თავი 12; ალექსანდრე კუხიანიძე, თამუნა ქაროსანიძე, ნინა ხატისკაცი და ალექსანდრე სკრივენერი (საქართველო) – თავი 13; ენ-ქრისტინე ვეგენერი და მარკ პაიმანი (TI-UK) – თავი 14; ლეონიდ პოლიაკოვი (უკრაინა) და ჯეიმს გრინი (აშშ) – თავი 17; ვიმ ფ. Vან ეიკელენი (ნიდერლანდები) – თავი 18; ვალერი რაჩევი (ბულგარეთი) – თავი 19; ელის ელდრიჯი (Lockheed Martin Corporation) – თავი 20.1; დომინიკ ლამურო (Thales) – თავი 20.2; იან დევისი (გაერთიანებული სამეფო) – თავი 21.1; ნიკოლაი სლატინსკი (ბულგარეთი) – თავი 24

## ტექსტის ზოგიერთი სემენტი შედგენილია სხვა ავტორთა მიერ:

მასიუჟ ვნუკი (პოლონეთი) – სემენტები 7.2, 17.4 და 17.6

ელიზაბეტ რაითი (აშშ) – სემენტი 7.6

ლეონიდ პოლიაკოვი (უკრაინა) – სემენტი 24.2

ტოდორ ტაგარევი – სემენტები 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 და 24.1

## ენის რედაქტორი:

ეშლი ტორნტონი

## პასუხისმგებლობა:

ამ კრებულში წარმოდგენილი შეხედულებები და პრაქტიკული მაგალითები წარმოდგენს ავტორთა პასუხისმგებლობას და არ ასახავს NATO-ს ან შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის ოფიციალურ პოზიციას.

## დედანი:

ინგლისურ ენაზე, ჟენევა, 2010

© შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი, 2013

აღმასრულებელი გამომცემელი: Procon Ltd., [www.procon.bg](http://www.procon.bg)

ISBN 978-92-9222-216-1

## წინასიტყვაობა

20 წლის წინათ საბჭოთა მმართველობის დასრულების შემდეგ საერთაშორისო უსაფრთხოების სფეროში გადამწყვეტი ცვლილებები მოხდა. თუმცა დღეს ყველაზე ნაკლებად საუბრობენ იმაზე, რომ ამ ცვლილებების ფონზე გადაფასდა ხედვა, რომლის მიხედვითაც მიზანი ყოველთვის ამართლებს საშუალებას. თავდაცვის საბოლოო მიზანი – არსებული ძლიერი მტრისთვის წინააღმდეგობის გაწევა და მისი საბოლოო დამარცხება – შეიცვალა არასტაბილურ და მულტიპოლარული მსოფლიოს ფართო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ცნებით. შესაბამისად, ნათელი მოეჩინა ყოველსომომცველი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საშუალებებს. ახალი იდეები, როგორცაა ადამიანური უსაფრთხოება და ეფექტიანი მმართველობა, მნიშვნელოვანი გახდა იმ მთავრობებისა და საერთაშორისო თანამეგობრობისათვის, რომელიც მხარს უჭერდა ცივი ომის დროინდელი მდგომარეობიდან ქვეყნების ტრანსფორმაციას უკეთეს საზოგადოებად, რომლებიც, ასევე, თავის მხრივ, გლობალიზაციის გამოწვევებთან დაპირისპირებაში მოხედნენ.

NATO-მ და მისმა წევრმა ქვეყნებმა დიდი წვლილი შეიტანეს ამ ევოლუციაში. აღიანსმა ახალ პარტნიორობთან თანამშრომლობასა და ახალი წევრების მიღებაზე მზაობა განაცხადა. დაიწყო რა მან საკუთარი სტრუქტურების ადაპტაცია, წევრმა ქვეყნებმა შეამცირეს საკუთარი შეიარაღებული ძალები და შეცვალეს შეიარაღებული ძალების მიზნები, NATO – მ უფრო და უფრო მეტი ყურადღება დაუთმო პოტენციურ წევრ და პარტნიორ ქვეყნებში აუცილებელი რეფორმების საჭიროებებს. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა გახლდათ პირველი, რომლითაც დაინტერესდნენ NATO-ს ყოფილი პოტენციური მოწინააღმდეგეები. თუმცა, რეფორმების პროგრესთან ერთად გაფართოვდა მიდგომები უფრო სრულყოფილი გარდაქმნების განსახორციელებლად, დაწყებული შეიარაღებულ ძალებზე საპარლამენტო ზედამხედველობით, დამთავრებული საერთაშორისო კუმანიტარული კანონმდებლობის განვითარებით, ასევე, უამრავი აუცილებელი ქმედებების ხელშეწყობით სამხედრო და სამოქალაქო სექტორებს შორის, თავდაცვის უწყებებში, პოლიციაში, სამოქალაქო საზოგადოებაში, საერთაშორისო ორგანიზაციებში და არასამთავრობო სექტორში.

უსაფრთხოების სექტორში გატარებული ღონისძიებების ფართო სპექტრმა ხელი შეუწყო იმის უკეთ აღქმას, თუ რა დრო და ძალისხმევა არის საჭირო, რომ განხორციელდეს უსაფრთხოების ოპტიმიზაცია და პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ინვესტიციების შედეგების მაქსიმალისაცია კონფლიქტების სტაბილიზაციის მიზნით. ქვეყნის კოდექსმა შეიძინა მეტად ფუნქციური როლი მდგრადი უსაფრთხოების დამყარებაში. ისეთმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა, როგორც გახლავთ საერთაშორისო გამჭვირვალობა (TI), გადაინაცვლეს პატივისცემისა და ნდობის უფრო მაღალ დონეზე და მთელმა რიგმა მთავრობებმა მიიღეს გადაწყვეტილება, უფრო მეტი ფოკუსირება მოეხდინათ იმ დაპირებებზე, რომელთა აუცილებლობა გამოიწვია ღიაობისა და ეფექტურობის ახალმა ტალღამ. შესაბამისად, სათავე დაედო ახალ ინიციატივას EAPC/PfP ფარგლებში, რომლის სათაურიც თავისთავად მეტყველებს მის არსზე: “კეთილსინდისიერი მმართველობის

განმტკიცება და კორუფციის რისკის შემცირება თავდაცვაში”. ეს ინიციატივა და მასთან დაკავშირებული ნდობის ფონდი იმართება პოლონეთის, შვეიცარიისა და გაერთიანებული სამეფოს მიერ. ამასთან, ინიციატივა წარმოადგენს თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობის (PAP-DIB) შესახებ პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის დოკუმენტში გაფართოებული თანამშორმლობის თავის უმნიშვნელოვანეს ნაწილს, რომელიც ჩამოყალიბდა რამოდენიმე წლის წინ ჩატარებული სტამბულის სამიტის შემდეგ. ამ სფეროში მრავალი საჭიროება გამოჩნდა, რომელიც მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული NATO-სა და მისი ზოგიერთი პარტნიორი ქვეყნის მიერ განხორციელებული ახალი ტიპის საქმიანობის დროს.

NATO-ს საერთაშორისო სამდივნოსა და მისი მონაწილე ქვეყნების მიერ ამ მიმართულებით ჩატარებულ სამუშაოს იმთავითვე ხელი შეუწყო ისეთმა გარეშე აქტორებმა, როგორცაა საერთაშორისო გამჭვირვალება, გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აკადემია და შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი, რომლებმაც შეადგინეს ეს კრებული. და მართლაც, შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრმა განავითარა ექსპერტიზა გამჭვირვალობის დამკვიდრების საკითხებში, რაც გამოიხატა მთელი რიგი პუბლიკაციების გამოცემით, ასეთ გამოცემებს შორისაა სამაგიდო წიგნი პარლამენტართათვის, რომლის თანაგამომცემელია საპარლამენტოშორისო კავშირი და რომელიც გამოცემულია 50 ენაზე, ისევე როგორც შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრისა და NATO-ს საპარლამენტო ასამბლეის სახელმძღვანელო “ზედამხედველობა და მართვა”, რომელიც ამჟამად გადახედვის სტადიაშია და მისი ხელახალი გამოცემა დაგეგმილია 2010 წლისთვის, როგორც შვეიცარიის კიდევ ერთი წვლილი პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PfP) ინიციატივაში. უფრო ზოგადად, შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის წვლილი პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა – თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობის (PAP-DIB) მიმართ ნათლად სჩანს მის მრავალმხრივ ძალისხმევასა და წვლილში, რომელიც მან განახორციელა როგორც ცალკეული ქვეყნების, ასევე ევრო-ატლანტიკური თანამეგობრობის კეთილდღეობისათვის. ჟენევის უსაფრთხოების პოლიტიკის ცენტრთან (GCSP) და ზემოთხსენებულ პარტნიორობებთან ერთად, შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრმა ორგანიზება გაუკეთა და ჩაატარა მთელი რიგი სემინარები და კონფერენციები, რომელთა მიზანი გახლდათ ინიციატივის თავის თავზე აღება, საუკეთესო გამოცდილების გამოკვეთა და თავდაცვის მართვის პროგრამებში კეთილსინდისიერების თემის შემოტანა.

შვეიცარიის მთავრობა, NATO-ს პარტნიორობებთან ერთად, გამოხატავს მზადყოფნას მხარი დაუჭიროს შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრსა და ჟენევის უსაფრთხოების პოლიტიკის ცენტრს, რათა სამომავლოდ უფრო მეტად განვითარდეს პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა – თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა (PAP-DIB) სამოქმედო გეგმის მიზნები კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის დამკვიდრების სფეროში. ამოცანა, რომლის შესრულება დღის წესრიგში დგას, ისეთივე კომპლექსური და მასშტაბურია შესასრულებლად, როგორცაა ადამიანური ბუნების არასრულყოფილება. თუმცა, ის შედეგები, რომლებიც ერთობლივი ძალისხმევით იყო მიღწეული თავდაცვის რეფორმის,

კონფლიქტის საფრთხის მომცველ რეგიონებში სტაბილიზაციისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაფართოების სფეროებში, ადასტურებს იმ დაპირებების რეალისტურობას, რომლებიც ასახულია ამ კრებულში.

ელჩი ჟან-ჟაკ დე დარდელი

NATO-ში შვეიცარიის მისიის ხელმძღვანელი





# სარჩევი

<b>ნაწილი I შესავალი.....</b>	<b>1</b>
თავი 1 კორუფციის მიმე შედეგები.....	3
თავი 2 სტრატეგიული ხედვები თავდაცვის სფეროში კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების და კორუფციის შემცირების შესახებ.....	15
თავი 3 NATO და კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების ინიციატივა.....	25
თავი 4 ეროვნული მიდგომები კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების და თავდაცვაში კორუფციის შემცირების ხელშესაწყობად.....	37
<b>ნაწილი II კორუფციის რისკები და მოწყველადობა თავდაცვაში.....</b>	<b>49</b>
თავი 5 საკადრო პოლიტიკა.....	51
თავი 6 თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვა და ფინანსური მართვა.....	68
თავი 7 შესყიდვები თავდაცვის სფეროში.....	85
თავი 8 კომპენსაცია.....	101
თავი 9 თავდაცვაში გარე რესურსების ჩართულობის, პრივატიზაციისა და საჯარო-კერძო პარტნიორობის დადებითი და უარყოფითი მხარეები.....	115
თავი 10 ჭარბი აღჭურვილობისა და ინფრასტრუქტურის გაუფლებელყოფა.....	130
თავი 11 თავდაცვის უწყების კადრებისა და აქტივების ჩართულობა ეკონომიკურ საქმიანობაში.....	142
თავი 12 საომარ ოპერაციებთან დაკავშირებული კეთილსინდისიერების საკითხები.....	155
თავი 13 ბრძოლა კორუფციასთან თავდაცვის სფეროში მოუგვარებელი ტერიტორიული დავების ან გაყინული კონფლიქტების ქვეყნებში.....	168
<b>ნაწილი III კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის რისკის შემცირება თავდაცვის უწყებებში.....</b>	<b>183</b>
თავი 14 კეთილსინდისიერი მმართველობის მნიშვნელობა.....	185
თავი 15 მარეგულირებელი ჩარჩო.....	192
თავი 16 საქმეში ჩახედულ პირთა წრე.....	215
თავი 17 ხელისუფლების როლი.....	229
თავი 18 პარლამენტებისა და კონტროლის პალატების როლი.....	248

თავი 19	სახალხო დამცველის როლი.....	262
თავი 20	თავდაცვის ინდუსტრია – მოკავშირე კორუფციის შემცირებაში.....	280
თავი 21	სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის როლი.....	293
თავი 22	საერთაშორისო ორანიზაციათა როლი .....	317

**ნაწილი IV კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამების შესრულება.....335**

თავი 23	ცვლილებების განხორციელება.....	337
თავი 24	კულტურული ცნობიერება და კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამები.....	351
დანართი 1:	კონკრეტული რესურსები.....	363
დანართი 2:	საერთაშორისო გამჭვირვალობის საერთაშორისო თავდაცვისა და უსაფრთხოების პროგრამა.....	367
დანართი 3:	აბრევიატურები .....	369

## ნახაზთა ჩამონათვალი

კორუფციის აღქმა.....	4
ბუღალრეთის თავდაცვის ბიუჯეტის პროცენტულობა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში.....	10
კორუფციული ქმედებების მოსალოდნელი ფასი პოტენციური მოგების წინააღმდეგ.....	16
თავდაცვაში კორუფციის შემცირების სტრატეგიული მიდგომის ძირითადი პრინციპები.....	22
ურთიერთკავშირი ეფექტურ მმართველობასა და კორუფციის კონტროლს შორის.....	24
კონცეფცია და ურთიერთობა უსაფრთხოებასა და განვითარებაში.....	44
პერსონალის მართვის ფუნქციები (გამარტივებული).....	52
განცხადებები ანონიმურ მოწმეთათვის.....	99
თავდაცვის სფეროში მიღებულ გადაწყვეტილებათა რუკა.....	119
თავდაცვის ჭარბი ქონების განკარგვა.....	139
TNI-ს ეკონომიკური მხარდაჭერის სტრუქტურა.....	149
ნდობა სამხედროთა მიმართ სხვა საზოგადოებრივ სექტორებთან მიმართებაში.....	188
სამხედროთა მიმართ ნდობის ხარისხთა შედარება.....	189
მასლოვის მოთხოვნილებათა იერარქია.....	217

## ჩანართთა ჩამონათვალი

ჩანართი 1.1. კორუფციის პირდაპირი ხარჯები .....	8
ჩანართი 1.2. კორუფციისა და უსაფრთხოების გამოწვევები ცხელ წერტილებში .....	9
ჩანართი 1.3. საზოგადოებრივი ნდობის დაკარგვა და შედეგად მიღებული თავდაცვის ბიუჯეტის შეკვეცა .....	10
ჩანართი 1.4. მეკობრეობა და მისი კავშირი კორუფციასთან .....	12
ჩანართი 1.5. კორუფცია აფერხებს სტაბილიზაციისა და აღმშენებლობის პროცესს .....	13
ჩანართი 1.6. პრაქტიკული პრიორიტეტების დასახვა თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირების მიზნით .....	14
ჩანართი 2.1. ემანუელ კანტი და “ მორალური კანონი“: გაკვეთილები თავდაცვის უწყების მაღალჩინოსანთათვის .....	18
ჩანართი 2.2. უტილიტარული თეორია კრიმინალური ქცევის რაციონალიზმზე .....	19
ჩანართი 2.3. კორუფციის მოსალოდნელი ფასი .....	20
ჩანართი 2.4. ემპირიული მტკიცებულება კონკრეტული ხედვის შერჩევაზე .....	23
ჩანართი 4.1. თავდაცვაში არსებულ კორუფციასთან ბრძოლა: შვეიცარიის ხედვა .....	37
ჩანართი 4.2. მოწყვლად ქვეყნებში ეფექტური საერთაშორისო ჩართულობის პრინციპები .....	46
ჩანართი 5.1. კეთილსინდისიერება ოფიერთა თავდაპირველი წრთვნისათვის შერჩევის პროცესში .....	56
ჩანართი 5.2. კეთილსინდისიერების განმტკიცება საზღვარგარეთ განათლების ან მივლინების შესარჩევ პროცესში .....	59
ჩანართი 5.3. კეთილსინდისიერების განმტკიცება დაწინაურების შესარჩევ კომისიაში .....	60
ჩანართი 6.1. საჯარო სექტორის სანდო ბიუჯეტის დაგეგმვის ძირითადი პრინციპები .....	69
ჩანართი 6.2. საჯარო ფინანსური მართვის შესრულების შეფასების კრიტიკული განზომილება .....	70
ჩანართი 6.3. ფინანსური მართვა თავდაცვის სტრატეგიული მართვის ფარგლებში .....	72
ჩანართი 6.4. ბიუჯეტის განმკარგავთათვის უფლებამოსილების გადაცემა და მათი ანგარიშვალდებულება გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სამინისტროში .....	74
ჩანართი 6.5. რეგიონული მიდგომა თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობის წასახალისებლად .....	77
ჩანართი 7.1. თავდაცვის შესყიდვების მასშტაბი .....	87
ჩანართი 7.2. თავდაცვის შესყიდვების პროცესის კეთილსინდისიერების დაცვა და კორუფციის აღმოფხვრა პოლონეთში .....	88
ჩანართი 7.3. თავდაცვის შესყიდვებისას არასაკმარისი გამჭვირვალობის შედეგები .....	91
ჩანართი 7.4. საპარლამენტო ზედამხედველობა თავდაცვის შესყიდვებზე: პოლანდია .....	92
ჩანართი 7.5. შესყიდვების კომპეტენცია და დაინტერესებული მხარეები .....	94
ჩანართი 7.6. ვებრძოლთ კორუფციას შესყიდვებში .....	95
ჩანართი 7.7. აშშ ფედერალური კანონდებლობა შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულების მხარეთა ეთიკის პროგრამებზე .....	98

ჩანართი 7.8. მსხვილი შესყიდვების გაძლიერება “თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაკტებით”.....	99
ჩანართი 8.1. გაზეთების ბრალდება კორუფციის შესახებ კომპენსაციების გამოყენებისას.....	107
ჩანართი 8.2. არაპირდაპირი კომპენსაციების მართვის გამჭვირვალობა.....	112
ჩანართი 9.1. წყაროების მოძიება.....	116
ჩანართი 9.2. სამხედრო “ინფრასტრუქტურა” და წყაროების მოძიება.....	118
ჩანართი 9.3. გარე რესურსების მოზიდვის სარგებელი საჯარო-კერძო სექტორების კონკურენციის შედეგად.....	120
ჩანართი 9.4. გარე რესურსების მოზიდვის, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის კონკრეტული მაგალითები.....	121
ჩანართი 9.5. სამხედრო სექტორის ღირებულების კონკრეტული კრიტერიუმი ამერიკის შეერთებული შტატების ბაზის ხელახალი ფორმირებისა და დახურვისათვის (BRAC).....	124
ჩანართი 9.6. კორუფციული ქცევა აქციათა პრივატიზაციისას.....	124
ჩანართი 9.7. გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის საბაზრო ხედვის პრინციპები.....	125
ჩანართი 9.8. ავიცილოთ კორუფცია პრივატიზაციაში.....	127
ჩანართი 9.9. კერძო-საჯარო პარტნიორობის გამჭვირვალობა.....	129
ჩანართი 10.1. დაგვიანებული გაუწებელყოფის არაპირდაპირი ხარჯები.....	131
ჩანართი 10.2. ტყვია-წამლის საწყობებში ასაფეთქებელი ნივთიერებების შენახვის საფრთხე.....	132
ჩანართი 10.3. საერთაშორისო დახმარება ჩვეულებრივი იარაღის რეზერვის მართვაში.....	133
ჩანართი 10.4. NATO და ჭარბი იარაღისა და ტყვია-წამლის დემილიტარიზაცია.....	134
ჩანართი 10.5. ამონარიდები IANSA-ს რეკომენდაციებიდან რეზერვების მართვის თაობაზე.....	135
ჩანართი 10.6. ჭარბი იარაღის სისტემის გაუწებელყოფასთან დაკავშირებული კორუფციის ხარჯები.....	137
ჩანართი 11.1. გამოძალგა.....	146
ჩანართი 11.2. TNI-ს კანონი No. 34/2004.....	149
ჩანართი 11.3. ფრიპორტის უსაფრთხოების ზომები TNI-სა და ადამიანის უფლებების დარღვევაზე.....	153
ჩანართი 12.1. კორუფციის გამოწვევები და კარგი გამოცდილება საერთაშორისო ოპერაციის დაწყებამდე.....	156
ჩანართი 12.2. თადღითობა, არასწორი მართვა და არასათანადო ქცევა გაერთიანებული ერების სამშვიდობო ოპერაციებში.....	157
ჩანართი 12.3. კერძო სამხედრო და უსაფრთხოების კომპანიების თვით-რეგულაცია ქვეყნის კოდექსის მეშვეობით.....	160
ჩანართი 12.4. მონროს დოკუმენტი კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების შესახებ.....	165
ჩანართი 13.1. კორუფციის აღქმის ინდექსი (კაი) და მთლიანი შიდა პროდუქტი თავდაცვისათვის კონკრეტულ ქვეყნებში, რომელთაც აქვთ მოუგვარებელი ტერიტორიული დავეები და გაყინული კონფლიქტები.....	170

ჩანართი 13.2. ანტი-კორუფციული რეფორმის ძირითადი ელემენტები.....	174
Box 13.3. Georgian Ratings on Corruption Perception Index (CPI), 2004-2008.....	178
ჩანართი 14.1. კეთილსინდისიერების განმარტება.....	187
ჩანართი 14.2. პრაქტიკულ რეფორმათა ხედვები.....	190
ჩანართი 15.1. კორუფციის განსაზღვრის საწყისი წერტილი.....	193
ჩანართი 15.2. ეროვნული კანონმდებლობის განმარტებები კორუფციულ დანაშაულზე.....	194
ჩანართი 15.3. კორუფციის კრიმინალიზაციის ძირითადი პრინციპები.....	198
ჩანართი 15.4. ეროვნული საკანონმდებლო რეგულაციების თავიდან არიდება.....	199
ჩანართი 15.5. სპეციალური საგამოძიებო ერთეულის დებულება.....	200
ჩანართი 15.6. სპეციალური საგამოძიებო მეთოდები.....	201
ჩანართი 15.7. სისხლის სამართლი არ არის საკმარისი კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლაში.....	203
ჩანართი 15.8. <i>Qui tam, ანუ “ის, ვინც გამოძის მეფის წინააღმდეგ, საკუთარ თავსაც უპირისპირდება”</i> .....	205
ჩანართი 15.9. თავდაცვაში კეთილსინდისიერების პაქტები.....	209
ჩანართი 15.10. განხორციელების მართვის საგანმანათლებლო მხარდაჭერა.....	213
ჩანართი 16.1. გაეროს რეკომენდაციები საჯარო თანამდებობის პირთა ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ.....	222
ჩანართი 16.2. ინსტრუქციები სამოტივაციო მექანიზმების შექმნის შესახებ.....	223
ჩანართი 16.3. საორგანიზაციო კულტურის შეცვლის სტრატეგია.....	227
ჩანართი 16.4. პრაქტიკოსთა წარმატებული საზოგადოების ხელშეწყობა.....	228
ჩანართი 17.1. დისციპლინისა და პროცესების დაგეგმვის თანმიმდევრულობის საორგანიზაციო გადაწყვეტილებები.....	233
ჩანართი 17.2. საჯარო შესყიდვების მოწესრიგება: თანამდებობრივი დარღვევებისა და ადმინისტრაციული აკრძალვების გამოქვეყნება.....	235
ჩანართი 17.3. უკრაინის მცდელობა განმტკიცებინა კეთილსინდისიერი მმართველობა ნარინჯისფერი რევოლუციის შემდეგ (2005-2007).....	238
ჩანართი 17.4. კეთილსინდისიერი მმართველობის გამტკიცება – პოლონეთის შემთხვევა.....	243
ჩანართი 17.5. რეაგირება სკანდალზე – პერუს მაგალითი.....	245
ჩანართი 17.6. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების რეფორმების საგზაო კუჩა.....	246
ჩანართი 18.1. გაერთიანებული სამეფოს ეროვნული კონტროლის პალატის როლი.....	251
ჩანართი 18.2. თავდაცვის შესყიდვებზე ხელამხედველობის ტიპური თანმიმდევრობა.....	255
ჩანართი 18.3. მსხვილი კორუფციის კონკრეტული შემთხვევები საზღვარგარეთ ვაჭრობაში.....	260
ჩანართი 19.1. “ომბუდსმენის” განსაზღვრება.....	264
ჩანართი 19.2. ომბუდსმენის კლასიკური მოდელი ნორვეგიის თავდაცვის სფეროში.....	265
ჩანართი 19.3. გენერალური ინსპექტორი – ძლიერი ინსტიტუციური ომბუდსმენი.....	269
ჩანართი 19.4. “სუსტი” ინსტიტუციონალური ომბუდსმენის მოდელი: მაგალითი.....	270

ჩანართი 19.5. ომბუდსმენის კონცეფციის განხორციელება თავდაცვის შესყიდვებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისათვის.....	274
ჩანართი 20.1. თავდაცვის ინდუსტრიის ინიციატივის სახელმძღვანელო პრინციპები.....	282
ჩანართი 20.2. ASD ეთიკა და ანტი-კორუფციული საქმიანობა.....	291
ჩანართი 21.1. ჟურნალისტური გამოძიება ამხელს თავდაცვაში კორუფციის ფაქტებს.....	306
ჩანართი 21.2. სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა და პარტნიორობა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმასა და თავდაცვაზე ზედამხედველობაში.....	312
სეგმენტი 22.1. საერთაშორისო ორგანიზაციათა და ვებ-გვერდების ჩამონათვალი ...	321
ჩანართი 22.2. კონვენცია მექრთამეობის წინააღმდეგ და ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესები.....	325
ჩანართი 22.3. PfP სამოქმედო გეგმის მიზნები თავდაცვის სფეროში ინსტიტუტების მშენებლობისათვის.....	328
ჩანართი 22.4. NATO-უკრაინის პროფესიული განვითარების პროგრამა .....	332
ჩანართი 23.1. NATO-ს თვითშეფასების ინსტრუმენტი.....	339
ჩანართი 23.2. ხედვის განაცხადი .....	341
ჩანართი 23.3. ფუნდამენტალური ცვლილებების მართვის სტრატეგიები.....	342
ჩანართი 23.4. დაგეგმილი სისტემური ცვლილების პროცესის მაგალითი .....	345
ჩანართი 23.5. NATO-ს სასწავლო კურსები კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების თემაზე.....	348
ჩანართი 23.6. სიმულაციური თამაშები: ძლიერი სასწავლო ინსტრუმენტი .....	349
ჩანართი 24.1. ორგანიზაციული კულტურის განსაზღვრება .....	356
ჩანართი 24.2. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერი მმართველობის ხელშეწყობა პოსტ-კომუნისტურ გარემოში .....	361





# ნაწილი I შესავალი

კორუფცია წარმოადგენს უდიდეს პრობლემას ყველა ქვეყნის განვითარებისათვის, ის ძირს უთხრის სამოქალაქო ნდობას სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ. განსაკუთრებით, იგი აფერხებს ქვეყნის პროგრესს გარდამავალ პროცესში, ითვისებს რა ქვეყნისათვის აუცილებელ კაპიტალს. ის რესურსები, რომლებიც მიიღება კორუფციული პრაქტიკის გზით, ხშირად გადაიზრდება ეკონომიკურ და პოლიტიკურ გავლენაში, და ამით ასუსტებს დემოკრატიულ ინსტიტუტებსა და აძლიერებს კორუფციას, რის შედეგადაც იქმნება მანკიერი წრე.

თავდაცვის სექტორი ხშირად ქმნის მსგავსი დამღუპველი ქმედებებისათვის ხელსაყრელ პირობებს გასაიდუმლოების კულტურისა და დაუსჯელობის გამო. ამ უკანასკნელი მიზეზის გამო თავდაცვის სექტორი ხშირად არ ხდება დეტალური შემოწმების საგანი. თავი 1 ასახავს თავდაცვაში არსებული კორუფციის ძირითად კატალიზატორებსა და შედეგებს. თავი 2 წარმოგიდგენთ თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირების სტრატეგიული ხედვის ძირითად პრინციპებს. იგი აერთიანებს კეთილსინდისიერების დამკვიდრების, გამჭვირვალობის გაზრდისა და ანგარიშვალდებულების დონის გაუმჯობესების მცდელობებს. ამ ჩამონათვალთა ერთიანობა ზრდის კორუფციული ქცევის მორალურ ტვირთს, ამცირებს კორუფციის გზით მოსალოდნელ მოგებას და ზრდის მოსალოდნელ ხარჯებს ან სასჯელს.

ამ კრებული შესავალი ნაწილი აგრეთვე ასახავს ეროვნული და საერთაშორისო ხედვების მაგალითებს თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირების თაობაზე – ეს ის ხედვებია, რომლებიც ერთობლივად მიმართულია უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისა და თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობისაკენ. საბოლოო ჯამში, ყველაზე ეფექტურ საშუალებას თავდაცვის სფეროში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლასა და კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრებისათვის უფრო ფართომასშტაბიანი რეფორმების პროცესი წარმოადგენს. ეს პროცესი გულისხმობს თავდაცვის სექტორში ნორმათა ტრანსფორმაციას მაღალი დემოკრატიული იდეალებისა და გამოცდილების დანერგვის მიზნით, რაც მიმართული იქნება კორუფციის ფესვების აღმოფხვრისაკენ.



# თავი 1

## კორუფციის მიმე შედეგები

კორუფცია აფერხებს განვითარებას და ძირს უთხრის თანამედროვე საზოგადოებათა უსაფრთხოებას, ამცირებს ნდობას საჯარო უწყებების მიმართ. თავდაცვას არ გააჩნია იმუნიტეტი კორუფციის საფრთხისადმი. ალბათ ბევრს გაუკვირდება კიდევ, თუ საზოგადოების მიერ რაოდენ პატივისცემას იმსახურებს სამხედრო სექტორი მთელს მსოფლიოში. საშუალოდ რომ ავიღოთ, სამხედრო სექტორი წარმოადგენს ერთ-ერთს სამ ყველაზე მეტად პატივსაცემ ინსტიტუტებს შორის და მას თითქმის ისევე ენდობიან კორუფციის მხრივ, როგორც არასამთავრობო სექტორსა და რელიგიურ ორგანიზაციებს (იხ. ნახაზი 1.1).<sup>1</sup> მრავალ ქვეყანაში სამხედრო სექტორი აღქმულია, როგორც უფრო ნაკლებად კორუმპირებული, ვიდრე პოლიტიკური პარტიები, საკანონმდებლო ორგანოები, ბიზნეს კომპანიები და მედია.

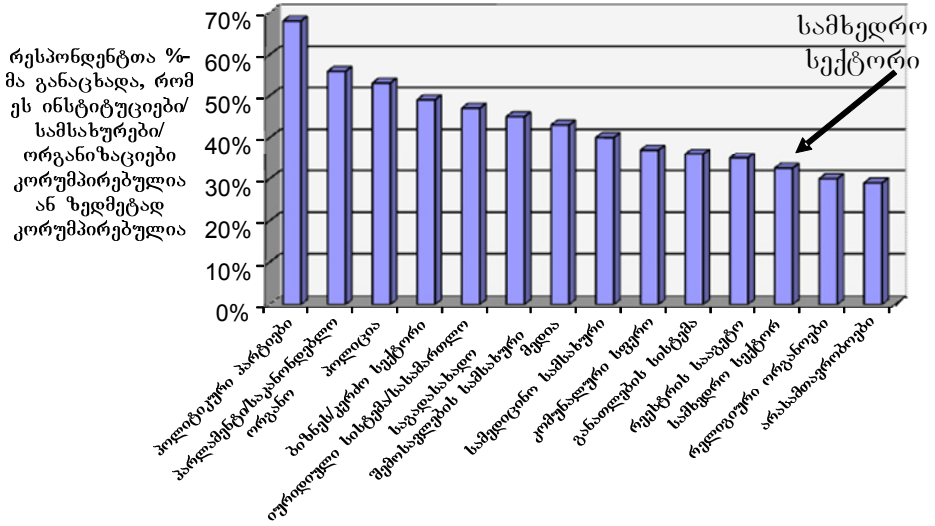
თუმცა სამხედროების მიმართ ნდობის ხარისხი მერყეობს ქვეყნებისა და რელიგიების მიხედვით. მაგალითად, დასავლეთ ევროპასა და აშშ-ში სამხედრო სექტორი აღქმულია, როგორც უწყება კორუფციის გარეშე, ხოლო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ახალ დამოუკიდებელ ქვეყნებში, აფრიკასა და განსაკუთრებით ლათინურ ამერიკაში, სამხედროები არც თუ ისეთი პატიოსანი ქცევით გამოირჩევიან.<sup>2</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებების უმეტეს ნაწილში სამხედრო სექტორი სარგებლობს დიდი პატივისცემით, ორგანიზაცია საერთაშორისო გამჭვირვალობის რეიტინგებით თავდაცვის სექტორი მოხვდა ყველაზე მეტად კორუმპირებულ სექტორებს შორის, კერძოდ, საჯარო რესურსების მართვის უფლების მქონე და გაზისა და ნავთობის მომპოვებელ და სამშენებლო ინდუსტრიის სექტორებს შორის<sup>3</sup>

<sup>1</sup> მონაცემები მოპოვებულია Transparency International/Gallup 2006 წლის კვლევის შედეგებიდან “გლობალური კორუფციის ბარომეტრი,” რომელიც წარმოგვიდგინა მარკ პაიმანმა, დომინიკ სკოტმა, ალან ვალდრონმა და ინეს ვოიკამ, “კეთილსინდისიერება და კორუფციის რისკის შემცირება თავდაცვაში,” *კავშირები: ყოველკვირეული ჟურნალი* 7:2 (2008 წლის ზაფხული): 21-44.

<sup>2</sup> პაიმანი და სხვები, “კეთილსინდისიერება და კორუფციის რისკის შემცირება” (2008), 31.

<sup>3</sup> *იბიდ.*, 22.



ნახაზი 1.1: კორუფციის აღქმა

ყველაზე გვიანდელ კვლევაში, თავდაცვამ დაიკავა მე-13 ადგილი ინდუსტრიული სექტორის სიაში, სადაც საჯარო მოხელისადმი ქრთამის მიცემა ყველაზე უფრო მოსალოდნელია, და მოხვდა მე-8 ადგილზე “სახელმწიფოს დასაკუთრების” სიაში.<sup>4</sup>

ამ კრებულში მოცემული კვლევა აღიარებს, რომ სამხედრო სექტორის მიმართ მაღალი შეფასება და თავდაცვაში მაღალი კორუფციის პოტენციალი თანაარსებობენ. ეს უჩვეულო თანარსებობა, ისევე როგორც კომპლექსური ურთიერთქმედება აღქმასა და ქცევას შორის გააღწიებს ახდენს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიის და კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების პროგრამების შემუშავებასა და მათ განხორციელებას.

იქ, სადაც სამხედრო სექტორს პატივს სცემენ, თავდაცვის დაწესებულებებს შესწევთ უნარი, ბიძგი მისცენ უფრო მასშტაბურ ინსტიტუციონალურ რეფორმას ქვეყანის შიგნით. თუმცა ასევე შესაძლებელია, რომ გამჭვირვალობის ნაკლებობის და თავდაცვის თაობაზე საჯარო დებატების არ არსებობის გამო, სამხედრო სექტორის მიმართ ასეთმა დიდმა პატივისცემამ შეაფერხოს კეთილსინდისიერების დამკვიდრების პროგრამების განხორციელება.

<sup>4</sup> Transparency International-ის ვებ გვერდი, “ქრთამის გადამხდელთა ინდექსი 2008 წლისათვის, ცხრილი,” [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi\\_2008#bpi\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi_2008#bpi_table). სექტორული რეიტინგით შეფასებულია იმ კომპანიების აღბათობა, რომლებიც მოცემულია იმ 19 სექტორთა სიაში, რომლებიც იქნა შესწავლილი და იქნა შემდგომში შეტანილი სიაში “სახელმწიფოს დასაკუთრება,” რის შესაბამისადაც პარტიები ცდილობენ ბოლოვონ გამოიყენონ გავლენა სამთავრობო ნორმებზე, რეგლამენტსა და გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც მიიღება საჯარო მოხელისადმი ქრთამის გადაცემის გზით.

აღბათ არ იქნება საჭირო იმის აღნიშვნა, რომ ისეთ ქვეყნებში, სადაც სამხედრო სექტორი მოიაზრება კორუმპირებულად, თავდაცვაში კორუფციასთან ბრძოლა უპირატესია. ხშირად, ეს ის ქვეყნებია, სადაც კორუფცია აღწევს მთელ რიგ საჯარო და კერძო სექტორებშიც კი. ასეთ შემთხვევებში თავდაცვის დაწესებულებების წარმატებული რეფორმირების მაგალითმა შესაძლოა დადებითი გავლენა მოახდინოს სხვა საჯარო დაწესებულებებზე.

ამ კრებულის I ნაწილი წარმოგიდგენთ ეროვნულ და საერთაშორისო გამოცდილებას დემოკრატიული და ეფექტური თავდაცვის უწყებების ჩამოყალიბებაში და თავდაცვაში კორუფციასთან ბრძოლაში. შემდგომ თავში მოყვანილია იმ სტრატეგიული ხედვების ძირითადი პრინციპები, რომლებიც მიმართულია თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირებისაკენ. ეს ხედვა აერთიანებს კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების, გამჭვირვალობის გაზრდისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაუმჯობესების მცდელობებს. მსგავსი კომბინაცია ზრდის კორუფციული ქცევის მორალურ ტვირთს, ამცირებს კორუფციის გზით მოსალოდნელ მოგებას და ზრდის მოსალოდნელ ხარჯებს ან სასჯელს.

კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების პროგრამების ჩამოყალიბებისა და განხორციელების პრაქტიკული ასპექტები განხილულია IV ნაწილში. ამ მხრივ, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება თავდაცვის ორგანიზაციის კულტურული სპეციფიკის გააზრებას კონკრეტულ ქვეყანაში და ორგანიზაციული კულტურის იმ თვისებების გაძლიერებას, რომლებიც ხელს უწყობს ინდივიდუალურ და ორგანიზაციულ კეთილსინდისიერებას და აფერხებს კორუფციულ ქმედებებს. მსგავსი დადებითი გამოცდილება შესაძლებელია გავრცელდეს სხვა საჯარო დაწესებულებებზე ქვეყანაში.

## კორუფციის წყაროები თავდაცვაში

კორუფცია არის ნდობის ბოროტად გამოყენება არაპატიოსანი მიზნებისათვის. თავდაცვის სფეროში არსებული კორუფცია შესაძლოა გამოვლინდეს სხვადასხვა ფორმით: მოსყიდვა და ქრთამის მიცემა, ხელშეკრულების გაფორმება ტენდერის გარეშე ან სამხედროთათვის განკუთვნილი ანაზღაურებით მანიპულირება. იმ კერძო და სამხედრო კომპანიათა სწრაფმა ზრდამ, რომლებიც წარსულში ახორციელებდნენ საქმიანობას ქვეყნის ფარგლებში, და შემდგომ მოიხიდე გარე რესურსები რეგლამენტის შეზღუდვების თანახმად, უფრო გაზარდა მოსყიდვის შესაძლებლობა.

ნაწილი II მოიცავს 9 თავს, რომლებშიც დეტალურად არის განხილული თავდაცვაში კორუფციის წყაროები და მიზეზები. კრებულში მოცემული თავების უმეტესობა განიხილავს კორუფციული ქცევის მაგალითებს, აგრეთვე თავდაცვის მართვის ძირითად სფეროებში კეთილსინდისიერების დამკვიდრების, გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების გაძლიერების მიმართულებით დაგროვილ დადებით გამოცდილებას. თავდაცვის მართვის სფეროებს მიეკუთვნება: საკადრო პოლიტიკა და პერსონალის მართვა, თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვა და ფინანსური მართვა, შესყიდვები, კომპენსაციების გაცემა, გარე კონტრაქტორების მოხიდევა (აუთსორსინგი), პრივატიზაცია, საჯარო-კერძო პარტნიორობა, ჭარბი აღჭურვილობისა და ინფრასტრუქტურის უტილიზაცია და თავდაცვის სფეროს პერსონალისა და აქტივების ჩართვა ეკონომიკურ საქმიანობაში. თავი 12 ფოკუსირებულია კორუფციის რისკსა და კეთილსინდისიერების საკითხებზე, რომლებიც დაკავშირებულია თანამედროვე სამხედრო ოპერაციებთან, ხოლო თავი 13

განიხილავს თავდაცვასთან დაკავშირებულ კორუფციის ფაქტებს იმ ქვეყნებში, რომლებიც დგანან მოუგვარებელი ტერიტორიული დავების წინაშე.

ქვემოთ ჩემოთვლილია ის ძირითადი ფაქტორები, რომლებიც ხელს უწყობს კორუფციას, სახელდობრ “გასაიდუმლოებულობა,” “გადაუდებლობა” და “ხალხზე ზრუნვა.” მიუხედავად იმისა, რომ ერთი შეხედვით ამ თემებზე რეგულარული საუბარი ერთობ ნაყოფიერი სჩანს, იგი მაინც მნიშვნელოვნად ზღუდავს გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალობასა და მის შესრულებას, ისევე როგორც თავდაცვის სფეროს ოფიციალურ პირთა ანგარიშგადგობულებას, და ამგვარად ქმნის კორუფციისათვის ხელსაყრელ საფუძველს.

*გასაიდუმლოებულობა* არის გამჭვირვალობის პირველი და ყველაზე საშიში მტერი. “ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის” დასაბუთების მიზნით გასაიდუმლოებულობის ხშირი სხენება მნიშვნელოვნად ამცირებს საპარალმენტო ზედამხედველობისა და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის განხორციელების სხვა ფორმების შესაძლებლობებს. მაგალითად, თავდაცვის შესყიდვებში გასაიდუმლოებულობის საბაბის ხშირი გამოყენება მნიშვნელოვნად ამცირებს აუქციონის პოტენციურ მონაწილეთა რიცხვს და მეტიც, იწვევს შესყიდვას მხოლოდ ერთი წყაროდან. ეს არა მხოლოდ აფერხებს კონკურენციას, არამედ ხშირ შემთხვევებში, მსგავსი სქემები სპეციალურად არის შექმნილი და გამოყენებული კორუფციის ხელშესაწყობად.

*გადაუდებლობის* მიზეზად მოყვანა ოპერაციული და თავდაცვის სხვა მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად, ხელს უწყობს გამარტივებული პროცედურების განხორციელებას ან პირდაპირ გვერდს უვლის წესებს. მაგალითად, ეს ხდება მაშინ, როდესაც არ ტარდება ღია ტენდერი და ამგვარად, იგნორირება ხდება ტენდერის მოთხოვნილებებისა, რაც აუცილებელია ღიაობისა და კონკურენტულობისათვის. გადაუდებლობის მიზეზად მოყვანა ხშირად ხდება NATO-ს იმ ახალი წევრი და პარტნიორი ქვეყნების თავდაცვის უწყებების მიერ, რომლებსაც თავიანთი წვლილი შეაქვთ საერთაშორისო ოპერაციებში განსაკუთრებულ შემთხვევებში ან იმ “კონტინგენტით,” რომელიც სპეციალურად არის მობილიზებული კონკრეტული ოპერაციული როტაციისათვის. გადაუდებელი მოთხოვნების დაკმაყოფილების საჭიროება, განსაკუთრებით კი მაშინ, როდესაც ისინი კომბინირებულია გასაიდუმლოებულობასთან, ქმნის შესანიშნავ ნიადაგს არაგამჭვირვალე და თვითნებური გადაწყვეტილებების მისაღებად, და შესაბამისად კორუფციისათვისაც.

*პოპულისტური დევიზები* აგრეთვე ხშირად მიანიშნებენ კორუფციაზე. ერთ-ერთი მაგალითი გახლავთ ტენდერის დროს მოწოდება „შეიძინეთ ეროვნული” თავდაცვის პროდუქცია და მომსახურება, მაშინაც, როდესაც არსებობს ამ პროდუქტის თუ მომსახურების მხოლოდ რამოდენიმე, ან ერთადერთი ადგილობრივი მოწოდებელი და ეჭვის ქვეშაა საერთაშორისო კონკურენტულობის შესაძლებლობა. კიდევ ერთი მაგალითი გახლავთ მოწოდება “ჯარისკაცთა ჯანმრთელობაზე ზრუნვა”-ზე, რამაც მიგვიყვანა სამხედროთა დასახლებისათვის ზედმეტი ქონების არაგამჭვირვალე გადაცემაზე, აგრეთვე გამაჯანსაღებელი პროცედურების შესახებ არაგამჭვირვალე კონტრაქტებამდე და ა.შ.; მესამე მაგალითი ეხება მოწოდებას “საზოგადოებრივი კეთილდღეობისათვის” ზრუნვის შესახებ, მაგალითად კომპენსა-

ციების გაცემის გზით,<sup>5</sup> რაც არა მხოლოდ აზიანებს საბაზრო მექანიზმებს, არამედ იწვევს თანხების უკან დაბრუნებას სხვადასხვა გზით.

ეს გახლავთ მხოლოდ მაგალითი თავდაცვის დაწესებულებების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების “მტრებისა,” რაც ასევე ხელს უწყობს კორუფციის პოტენციალის ზრდას და იწვევს უამრავ ნეგატიურ შედეგს.

## თავდაცვაში კორუფციის შედეგები

უკონტროლო კორუფცია თავდაცვაში იწვევს მნიშვნელოვან პრობლემებს თავდაცვის უწყებების გამართულ საქმიანობაში და შეიარაღებული ძალების ოპერაციულ ეფექტურობაში, იწვევს საზოგადოებისა და საერთაშორისო პარტნიორთა მიერ სამხედროების დაბალ შეფასებას, საფრთხის ქვეშ აყენებს მოქალაქეთა უსაფრთხოებას, უკიდურეს ზიანს აყენებს დემოკრატიული მმართველობის მექანიზმებსა და არყვეს თანამედროვე სახელმწიფოს საფუძველს. ეს შედეგები აღწერილია ქვემოთ მოცემულ ხუთ ნაწილში.

## დეფიციტური რესურსების არამიზნობრივად მოხმარება

კორუფცია ძვირი ჯდება. იგი იწვევს დეფიციტური რესურსების არამიზნობრივ გამოყენებას, რის შედეგადაც რესურსები ვეღარ ხმარდება თავდაცვის იმ საშუალებების უზრუნველყოფას, რომელიც აუცილებელია ქვეყნისათვის. ამის შედეგად იზღუდება შესაძლებლობები, რომლებიც აუცილებელია შეიარაღებული ძალების იმ ოპერაციებისათვის მომზადებისათვის, რომელიც ემსახურება ქვეყნისა და მისი მოკავშირეების უსაფრთხოებას. ეს იმას ნიშნავს, რომ ქვეყანას არ გააჩნია საკმარისი რესურსი განახორციელოს უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა და გააჩნია თავდაცვის მწირი საშუალებები, რათა აუცილებლობის შემთხვევაში უპასუხოს უსაფრთხოების გამოწვევებსა და საფრთხეს.

ჩანართი I.1 აღწერს კორუფციის საფასურს იმ გაფლანგულ თანხასთან და ხელიდან გაშვებულ შესაძლებლობებთან მიმართებაში, რომელიც აუცილებელია თავდაცვის ტექნოლოგიების მოდერნიზაციისათვის. უნდა აღინიშნოს, რომ ჩანართი I.1 მოცემული ტექსტი ასახავს მხოლოდ კორუფციის იმ ფაქტებს, რომელიც მოხვდა სასამართლო გამოძიების ყურადღების ცენტრში.

სოციალური პერსპექტივის კუთხით, თავდაცვაში არსებული კორუფცია აგრეთვე ხდება ისეთი სოციალურად პროდუქტიული ინვესტიციების ხარჯზე, როგორცაა განათლება, ჯანდაცვა, ინოვაციები და კონკურენტულობა.

## შეზღუდული ოპერაციული ეფექტურობა

როდესაც ქვეყანა აგზავნის ჯარს სამხედრო ოპერაციაში მონაწილეობის მისაღებად, კორუფცია ახდენს მნიშვნელოვან გავლენას მის ოპერაციულ ეფექტურობაზე. არასაკმარისი შესაძლებლობები ზღუდავს სამხედრო ნაწილების როლსა და შედეგიანობას. დაბალი ხარისხის აღჭურვილობა სამხედროებს აყენებს მაღალი რისკის ქვეშ და პოტენციურად ზრდის კატასტროფათა ალბათობას. ბუნებრივია, რომ იმ სამხედროთა მორალური განწყობა, რომელთაც უწევთ თანხის გადახდა იმისათვის, რომ ჩაერთონ ამ ოპერაციებში, დაბალია.

<sup>5</sup> სრული ინფორმაციისათვის იხ. თავი 8.



კორუფცია შეიძლება იქნას გამოყენებული, და იგი არის კიდევ გამოყენებული ტერორისტთა და დანაშაულებრივ ორგანიზაციათა მიერ ინფორმაციის მიღების, საშიში ნივთიერებების, იარაღის ტექნოლოგიისა და სისტემების მიღების მიზნით. კორუფციამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს უსაფრთხოებას, როგორც ეს აღწერილია ჩანართი 1.2.

## თავდაცვის უწყებების დაბალი მორალური განწყობა

თავდაცვაში კორუფციის შემთხვევითი ფაქტებიც კი ჩირქს სცხებს თავდაცვის მთელ სისტემას და ამას შესაძლოა დამღუპველი შედეგი ჰქონდეს საზოგადოების ნდობაზე სამხედროთა და ქვეყნის შეიარაღებული ძალების საბრძოლო შემართებასთან მიმართებაში. თავდაცვაში და სამხედრო სფეროში მოსამსახურე მოქალაქეების სიამაყის გრძნობა, რომ ისინი ემსახურებიან ქვეყანას, მნიშვნელოვნად კნინდება, როდესაც მათთვის ცნობილი ხდება მეთაურთა კორუმპირებულობის შესახებ. მთავრობის მაღალჩინოსანთა მიერ ჩადენილი საჯაროდ ცნობილი კორუფციის სერიოზული შემთხვევების გამოვლენისას დაუსჯელობის ფაქტი არყვეს თავდაცვის პერსონალის მორალურ განწყობასა და ამცირებს საზოგადოების აზრს სამხედროთა მიმართ. ეს უარყოფითად აისახება იმ შესაძლებლობებზე, რომ კვალიფიცირებული კადრი მოიწვიონ სამსახურში, იქნება ეს ფორმიანი თუ სამოქალაქო ტანსაცმელში ჩაცმული თავდაცვის ოფიცერი.

### ჩანართი 1.1. კორუფციის პირდაპირი ხარჯები

*როსიისკაია გაზეტასთან* ინტერვიუში, გენერალ მაიორმა, პროკურატორის საგამოძიებო კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილემ, ალექსანდრე სოროქინმა აღიარა, რომ რუსეთის შეიარაღებულ ძალებში არსებულმა კორუფციამ ქვეყნის ბიუჯეტს 2008 წლის პირველი ცხრა თვის განმავლობაში მიაყენა 2.2 მილიარდი რუბლის (78.6 მილიონი ამერიკული დოლარი) ზარალი, ხოლო 2007 წლის იგივე პერიოდთან შედარებით მთელმა რიგმა კორუფციული დანაშაულების რიცხვმა კი მოიმატა სულ ცოტა 30%-ით, რამაც ჯამში შეადგინა 1,400 ფაქტი. გაფლანგული თანხა საკმარისია “30-ზე მეტი T-90 ტიპის საბრძოლო ტანკის შესაძენად”, ხოლო ამ კორუფციის ფაქტების 18 შემთხვევაში გარეულნი იყვნენ ოფიცრები.

რუსეთის სამხედრო გენერალურმა პროკურორმა, სერგეი ფრიდინსკიმ განაცხადა: იმის ფონზე, რომ ქვეყანაში დანაშაულთა რიცხვმა ზოგადად დაიკლო, 2008 წლის პირველი ცხრა თვის განმავლობაში ჩადენილ დანაშაულთა რიცხვმა 220% -ით მოიმატა შინაგან საქმეთა ჯარებში, 60%-ით საგანგებო საქმეთა სამინისტროში, 10%-ზე მეტით ფედერალური უსაფრთხოების სამსახურის სასაზღვრო დაცვის ნაწილებში და 24%-ით თავდაცვის სამინისტროში. ამ დანაშაულთა შორის ქრთმის აღებისა და სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტების რაოდენობა გაიზარდა 50%-მდე და მათ შორის დარღვევების უმეტესობა დაკავშირებული იყო სამხედრო ქონებასა და საბიუჯეტო ფონდებთან.

რუსეთის პრეზიდენტმა, დიმიტრი მედვედევმა, ბრძოლა წამოიწყო კორუფციის წინააღმდეგ, რაც გახლდათ ერთ-ერთი მისი პრიორიტეტთაგანი 2008 წლის მაისისთვის, ხელი მოაწერა რა ბრძანებას საპრეზიდენტო ანტიკორუფციული საბჭოს დაარსების თაობაზე მისი ინაუგურაციის გასულიდან ორი კვირის შემდეგ.

*წყარო: “სამხედრო სფეროში არსებული კორუფცია რუსეთს დაუჯდა 80 მილიონი ამერიკული დოლარი, 2008 წელს.” რია ნოვოსტი (2008 წლის 2 დეკემბერი); <http://en.rian.ru/russia/20081202/118637765.html>.*

## ჩანართი 1.2. კორუფციისა და უსაფრთხოების გამოწვევები ცხელ წერტილებში

ჩრდილოეთ კავკასიაში ძირითად საფრთხედ მიიჩნევა კორუფცია და ექსტრემისტთა მიერ ძალოვანი სტრუქტურების ოფიცერთა იდეოლოგიური გავლენა. ტერორისტული თავდასხმების შესახებ ძირითადი ფაქტების გამოძიებამ ზედაპირზე გამოიტანა კორუმპირებულ ან იდეოლოგიურ საფუძველზე მოქმედი იმ პოლიციის ოფიცერთა საქმეები, რომლებიც დახმარებას უწევდნენ თავდასხმელებს. არც პასიური თავდაცვითი ზომების გაძლიერება და არც სამხედრო დაჯგუფებების წინააღმდეგ ინტენსიური ბრძოლა არ იქნება წარმატებული შიდა ტერორიზმთან ბრძოლაში, თუკი რუსეთის მაღალჩინოსნები ვერ მოახერხებენ გაატარონ სერიოზული ზომები, რათა სათავეშივე ამოიძირკოს კორუფცია, რომელიც ანგრევს ქვეყნის ძალოვან სტრუქტურებს.

*წყარო: სიმონ სარაძიანი, “სახლვო ტერორიზმის საფრთხეების დინამიკა რუსეთში და მთავრობის რეაგირება,” Connections: The Quarterly Journal 8:3 (ზაფხული, 2009 წ.): 53-84.*

კორუფცია ამცირებს საზოგადოების ნდობას სამხედროთა მიმართ. ენდემურმა კორუფციამ თავდაცვის უწყებებში შეიძლება მოიტანოს საზოგადოების ნდობისათვის დამღუპველი შედეგი. ჩანართი 1.1 მოცემულია მაგალითი, სადაც საზოგადოების პატივისცემა იმდენად გაუარესდა, რომ თავდაცვის ბიუჯეტის შეკვეცამ საფთხე შეუქმნა თავდაცვის უწყებების ნომინალურ ფუნქციონირებასაც კი.

კორუფციის საფუძველზე საბიუჯეტო რესურსების შეზღუდვა და დაბალი მორალი, რომელიც განხილულია წინა ნაწილში, ნდობას ამცირებს ნდობას იმ ეროვნული ძალების მიმართაც, ვინც მრავალეროვნული სამშვიდობო მისიებში მონაწილეობს.

საბოლოო ჯამში, თავდაცვაში არსებული კორუფცია უარყოფითად მოქმედებს როგორც შეიარაღებული ძალების პრესტიჟზე, ისე მთელი ქვეყნის იმიჯზე, მოკავშირეთა, პარტნიორთა და ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციების თვალში, როგორცაა NATO, და ზოგადად საერთაშორისო თანამეგობრობის თვალში.

## უსაფრთხოების პირდაპირი საფრთხე

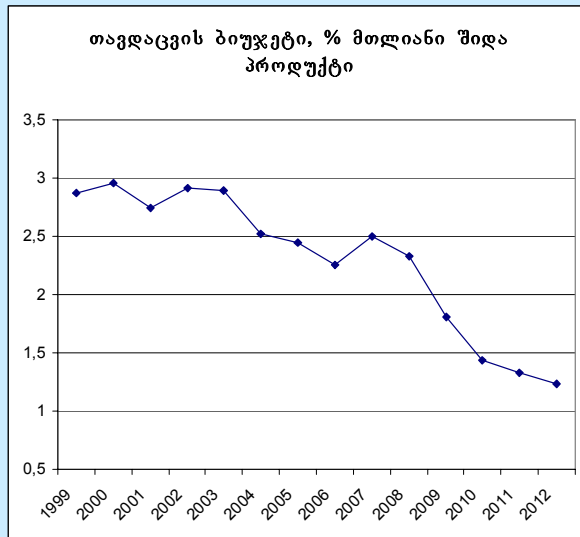
უფრო მეტიც, კორუფციის საფუძველზე უსაფრთხოებისა და თავდაცვის უწყებებსა და ორგანიზებულ დანაშაულს შორის ჩამოყალიბებული კავშირები ქმნიან პირდაპირ საფრთხეს ქვეყნისა და მოქალაქეთა უსაფრთხოებისათვის. კორუმპირებული თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორები ქმნიან ორგანიზებულ დანაშაულებრივ და მძარცველ ჯგუფებს, აძლევენ რა მათ მოქმედების საშუალებას. ჩანართი 1.2 მოცემულია ერთი მაგალითი; სხვა მაგალითი აღწერილია ჩანართი 1.4.

**ჩანართი 1.3. საზოგადოებრივი ნდობის დაკარგვა და შედეგად მიღებული თავდაცვის ბიუჯეტის შეკვეცა**

წლების მანძილზე, არსებობდა ეჭვები და მედიის მიერ გამოთქმული მინიშნებები ფართომასშტაბიან კორუფციაზე ბულგარეთის თავდაცვის სამინისტროსა და შეიარაღებულ ძალებში, მაგრამ საშუალო მასშტაბის კორუფციის მხოლოდ რამოდენიმე ფაქტი იყო ოფიციალურად გამოძიებული. მხოლოდ ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ, 2009 წელს, თავდაცვის სამინისტრომ და ძალოვანმა სტრუქტურებმა დაიწვეს თავდაცვის მაღალჩინოსანთა საქმიანობის გამოძიება. შედეგად, გამოვლინდა ათობით კორუფციის შემთხვევა, და 2009 წლის დეკემბრისათვის ბულგარეთის პროკურატურამ წაუყენა ბრალდება თავდაცვის ყოფილ მინისტრს სამსახურეობრივი უფლებამოსილების გადამეტების სამ შემთხვევაზე.

ახალი მთავრობის ფუნქციონირების პირველი 100 დღის ამსახველ ოფიციალურ ანგარიშში ნათქვამია, რომ სამინისტრო და შეიარაღებული ძალები იმყოფებიან მორალური კრიზისის ზღვარზე და რომ “არაეფექტურმა მთავრობამ და კორუფციამ პროვოცირება გაუწია თავდაცვაში მომსახურე პერსონალის ისეთ ძირითად ატრიბუტებს, როგორცაა მოვალეობა, პატივისცემა, კეთილსინდისიერება, თავდაჯერებულობა და საკუთარი თავის პატივისცემა”.

თავდაცვის უწყებების არამართებული მართვის, გაფლანგვისა და კორუფციისაგან გაწმენდის ფონზე, თავდაცვაში არსებული კორუფციის მეთოდებისა და სქემის გამოვლენამ გამოიწვია ხალხის აღშფოთება. შედეგად, შემცირდა ხალხის ნდობა თავდაცვის უწყებების მიმართ. ამის ერთ-ერთი შედეგი გახდა თავდაცვის ბიუჯეტის სერიოზული შეკვეცა, რომელიც ქვეყნის ისტორიის მანძილზე პირველად განხორციელდა (იხ. ნახაზი 1.2 ). აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკურმა და ფინანსურმა კრიზისმა მხოლოდ მცირე გავლენა მოახდინა ამ შეკვეცაზე, და თავდაცვის უწყებების “მორალური კოლაფსის” ფონზე, არც თავდაცვის ექსპერტებს, კვლევით ცენტრებსა და არც მედიას, ეჭვი არ შეუტანია თავდაცვის ბიუჯეტის ამ მკაცრ შეკვეცაში.



**ნახაზი 1.2: ბულგარეთის თავდაცვის ბიუჯეტის პროცენტულობა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში**

მეორეს მხრივ, ამ შეკვეცამ საფრთხე შეუქმნა შეიარაღებული ძალების მდგრადობასა და აუცილებელი შესაძლებლობების განვითარებას, ამგვარად სისტემური კორუფცია გადაიქცა ეროვნული უსაფრთხოებისა და ქვეყნის საერთაშორისო მდგომარეობის, როგორც სანდო პარტნიორის, წინაშე არსებულ საფრთხედ.

წყარო: “ბულგარეთის თავდაცვის ყოფილ მინისტრს ადანაშაულებენ თაღლითობის ხელშეკრულების გაფორმებაში”, Agence France-press (20 ნოემბერი, 2009 წ.), [www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR](http://www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR); “თავდაცვის სამინისტრო ფინანსური და მორალური კრიზისის ზღვარზე”, Mediapool.bg (9 ნოემბერი, 2009 წ.), [www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371](http://www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371).

## სახელმწიფოს საფუძვლების საფრთხე

ხანდახან, თავდაცვა განიხილება, როგორც მთავრობაში არსებული კორუფციის ცენტრი, რომელშიც ჩართულნი არიან მთელი რიგი მოქმედი პირები. გამჭვირვალობისა და სამოქალაქო საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების ნაკლებობის ფონზე, შედარებით ადვილია არამიზნობრივად მოიხმარო რესურსები, რომლებიც განკუთვნილია თავდაცვის სექტორისათვის და მოახმარო ისინი კორუმპირებულ ჩინოვნიკებს, ბიზნესს, შუამავლებს, ბუღალტრებსა და ადვოკატებს, რასაც ხელს უწყობენ საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტები და ყალბი ინფორმაციის მომწოდებელი მედია.

ასეთი “გრანდიოზული” კორუფციის ფონზე, ოლიგარქთა წრე და ჩრდილოვანი ბიზნესის წარმომადგენლები კრიმინალიზირებას უკეთებენ ქვეყნის ეკონომიკასა და პოლიტიკას, წინ აყენებენ რა საკუთარ ინტერესებს – სპეციალიზირებულ ლიტერატურაში ეს ფენომენი ცნობილია, როგორც “სახელმწიფოს დასაკუთრება.”<sup>6</sup>

ამ ხედვით, კორუფციასთან ბრძოლა არ ნიშნავს მხოლოდ რეგულაციების წარდგენას ან მთავრობის “გაწმენდას”; კორუფციის დამარცხება ნიშნავს დაიბრუნო სახელმწიფო კორუმპირებულ მაღალჩინოსანთა ოლიგარქიული წრის, ფორმებისა და ბიზნესის არალეგალური წარმოებისაგან და დაამყარო კანონის უზენაესობა, რომელიც არის უნივერსალური და გამჭვირვალე.

ისეთ სიტუაციაში, როდესაც ქვეყნის უსაფრთხოება და საერთოდ, ქვეყნის არსებობა საფრთხის ქვეშ დგება გარეშე თუ შიდა მტრების, ან ორივეს გამო, მდგომარეობას უფრო აუარესებს ენდემური კორუფცია. ჩანართი 1.5 ასახულია რამოდენიმე მიმართულება იმისა, თუ როგორ უქმნის საფრთხეს კორუფცია ქვეყნის სტაბილურობას.

## დასრულებდა თუ არა კორუფცია თავდაცვაში?

ცნობილია, რომ თავდაცვაში არსებული კორუფციის დამარცხება რთული პროცესია, მაგრამ ის ერთგვარი წინაპირობაა საზოგადოების ნდობის ხელახლა მოსაპოვებლად, ასევე, თავდაცვისა და უსაფრთხოების უზრუნვე-

<sup>6</sup> იხ. ჯოელ ს. პელმანი, ჟერან ჯონსი და დენიელ კაუფმანი, *დაიხაკუთრე სახელმწიფო, დაიხაკუთრე მომენტი: სახელმწიფოს დასაკუთრება, კორუფცია და გავლენა გარდამავალ ეტაპზე*, მსოფლიო ბანკის პოლიტიკური კვლევა No.2444 (სექტემბერი, 2000).

ლსაყოფად მისაღები რისკისა და ხარჯების ფასად. თუმცა, ჯერ კიდევ მაშინ, როდესაც გაურკვეველია, შესაძლებელია თუ არა თავდაცვაში არსებული კორუფციის სრულიად აღმოფხვრა, არსებობს დასაბუთებული ხედვები და გამოცდილება იმისა, რომ თუკი ეს მცდელობები განხორციელდება სწორ კონტექსტში, მაშინ იგი გახდება ეფექტური იარაღი კორუფციის მოსათოკად.

გარდა თავდაცვის სფეროში არსებული დადებითი გამოცდილებისა, რომელიც წარმოადგენდა II ნაწილში, ნაწილი III წარმოადგენს დეტალურ ინფორმაციას შესაბამისი მარეგულირებელი კანონდებლობისა და კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების დასაბუთებული მიდგომებზე, რომელიც ეხება როგორც ცალკეულ ინდივიდებს, ასევე მთავრობის აღმასრულებელი შტოსა და თავდაცვის სამინისტროს, პარლამენტს და კონტროლის პალატას, სახალხო დამცველს, თავდაცვის სექტორს, სამოქალაქო საზოგადოებას, მედიასა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს.

#### ჩანართი 1.4. მეკობრეობა და მისი კავშირი კორუფციასთან

2008 წლის 15 ნოემბერს, სომალელმა მეკობრეებმა დაატყვევეს ნავთობშიდი ტანკერი სირიუს სტარი, რომელზეც იმყოფებოდა ეკიპაჟის 25 წევრი და რომელსაც გადაჰქონდა 2.2 მილიონი ბარელი ნავთობი. გემის დაახლოებითაღორბეულბამ შეადგინა 150 მილიონი ამერიკული დოლარი, ხოლო ტვირთის ღირებულებამ კი შეადგინა 100 მილიონ ამერიკულ დოლალზე მეტი. ამ ინციდენტმა, და მეკობრეთა თავდასხმის მსგავსი შემთხვევების მთელმა სერიამ გამოიწვია საზღვაო დაცვის გაზრდის მოთხოვნილება ინდოეთის ოკეანის წყლებში.

სომალის სანაპიროზე მეკობრეობის შემთხვევების მომატების უამრავი მიზეზი არსებობს. ერთ-ერთი მიზეზი, რომელსაც იშვიათად ასხენებენ, გახლავთ კორუფციული კავშირი მეკობრეთა და სომალის პოლიტიკურ-სამხედრო ელიტას შორის. როჯერ მიდლტონის განცხადებით, რომელიც გახლავთ ჩატმან ჰაუსის კონსულტანტ-მკვლევარი, მეკობრეები „დიდ თანხებს უხდიან გავლენიან პოლიტიკურ და სამხედრო ძალებს, რათა მათ ნება დართონ შეუფერხებლად განახორციელონ თავიანთი მეკობრული საქმიანობა“.

წყარო: ბერნი ჯოპსონი, „სომალის ბანდიტები აფართოვებენ თავიანთ პორიზონტებს“, *Financial Times* (19 ნოემბერი, 2008 წ.), 5.

ყველაზე ხანგრძლივი მოგზაურობაც კი პირველი ნაბიჯებით იწყება. მიუხედავად იმისა, რომ თავდაცვის კორუფციის რისკებისა და კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიებისადმი მიდგომა ამომწურავად და დეტალურად არის მოცემული ამ კრებულში, ამ ხედვებისა და მიდგომების განხორციელება უფრო სპეციფიურია. მსგავსი საქმიანობა მოითხოვს ნათლად ჩამოყალიბებული პრიორიტეტების განსაზღვრას და რეალისტური ხედვის ჩამოყალიბებას მიზნების მიღწევისა და რესურსების მართებულად ათვისების კუთხით. ჩანართი 1.6 განსაზღვრავს პრაქტიკულ მაგალითს იმ ამბიციურ პროგრამაში, რომელიც მიმართულია თავდაცვაში კორუფციის რადიკალურად შემცირებისაკენ.

## ჩანართი 1.5. კორუფცია აფერხებს სტაბილიზაციისა და აღმშენებლობის პროცესს

გენერალი სტენლი მაკკრისტალი გამუდმებით იმეორებს და ხაზს უსვამს, რომ კორუფცია და სუსტი სახელმწიფო ინსტიტუციები წარმოადგენს ISAF-ისა და ხანგრძლივი სამშენებლო ოპერაციების წარმატებისათვის ძირითადი საფრთხეს. იგი აცხადებს, რომ კორუფციისა და დანაშაულის დინამიკის არასათანადო აღქმამ მიგვიყვანა “ავღანეთა შორის ნდობის კრიზისამდე.” აშშ-ს გენერალმა, ავღანეთის ჯარისა და პოლიციის ძალების სარდალმა, რობერტ კონმა მსგავსი განცხადება გააკეთა – “ენდემური კორუფცია არის ავღანეთის ჯარისა და პოლიციისათვის ერთ-ერთი ძირითადი ბარიერი, რაც ხელს უშლის მათ საკუთარი ქვეყნის უსაფრთხოების მიმართ არსებული მოვალეობები შეასრულონ”.

ქვეყანაში აღმშენებლობითი პროცესების შეფერხება კორუფციასა და ქრონიკულ არასათანადო მართვას ბრალდება. საერთაშორისო დახმარების მუშაკებმა განაცხადეს, რომ გამოყოფილი თანხის (დაახლოებით 15 მილიარდი აშშ დოლარი) თითქმის ერთი-მესამედი უკვე გაფლანგულია, რამაც უფრო გააღრმავა ადგილობრივი მოსახლეობის აღშფოთება უცხოური საჯარისო დანაყოფების მიმართ. პრეზიდენტ ჰამიდ ყარზაის მეორე ვადით არჩევიდან ერთი დღის შემდეგ, აშშ-ს თავდაცვის მდივანმა, რობერტ გეითსმა განაცხადა, რომ “დონორებმა უნდა გაამკაცრონ იმის კონტროლი, თუ რას ხმარდება ქვეყანაში შემოდინებული თანხის ‘მნიშვნელოვანი ნაწილი.’” დასავლელმა ლიდერებმა ხეწოლა განახორციელეს ბ-ნ ყარზაიზე, აიძულეს რა იგი მიეხედა კორუფციის პრობლემისათვის და მთავრობიდან გადაეყენებინა ყოფილი სამხედრო მეთაურები.

თხუთმეტი მოქმედი და ყოფილი ავღანელი მინისტრის საქმეზე მიმდინარეობს გამოძიება, რომელთაც ბრალად ედებათ კორუფციაში. ამით ჩირქი მოეცხო პრეზიდენტ ყარზაის მთავრობას. მეორე ვადით არჩევის შემდეგ ჩატარებულ ინაუგურაციაზე, თავის სიტყვაში პრეზიდენტმა ყარზაიმ პირობა დადო, რომ დააპატიმრებდა მათ, ვინც დამნაშავე იყო კორუფციის გავრცელებაში. საერთაშორისო ლიდერებმა განუცხადეს ყარზაის, რომ შეაჩერებდნენ განვითარების ხელშეწყობას და უკან გაიხიბდნენ საჯარისო შენაერთებს, თუ ის მთავრობიდან კორუფციას არ აღმოფხვრიდა. თვალყურს ადევნებენ, შეასრულებს თუ არა იგი თავის დანაპირებს.

*წყარო: “მაკკრისტალი: მეტი ძალები თუ ‘მიხიის წარუმატებლობა?,” ვაშინგტონ პოსტი (21 სექტემბერი, 2009 წ.), [www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR20092002920.html](http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR20092002920.html); ჯონ ჰეინგი, “კორუფცია აფერხებს ავღანეთის ჯარის გაფართოებას,” როიტერსი (11 დეკემბერი, 2008 წ.), [www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0](http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0); “აშშ თავდაცვის მდივანი, რობერტ გეითსი პენტაგონში”. BBC News (21 ნოემბერი, 2009 წ.); ა.ჯ. ჰეინგერი, “კორუფცია: 15 ავღანელი მინისტრის საქმის გამოძიება: ქრთამი, პრივილეგიები, თადლითობა,” on the DEFENSE (24 ნოემბერი, 2009 წ.), <http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>.*

**ჩანართი 1.6. პრაქტიკული პრიორიტეტების დასახვა თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირების მიზნით**

არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ 2008 წელს ჩატარებულმა კვლევამ გამოავლინა რამოდენიმე ძირითადი დონის დიფერენცია, რომელიც გამოიწვევს კორუფციის პოტენციალის სწრაფ შემცირებას ბულგარეთის თავდაცვის უწყებაში:

- ხელსაყრელი ნორმატიული და საპროცედურო პირობების შექმნა თავდაცვაში კორუფციის აღმოფხვრის მიზნით, სადაც ძირითადი პრიორიტეტები იქნება:
  - პროგრამების საფუძველზე, მიზნებზე ორიენტირებული ბიუჯეტის შექმნა და მისი მიზნობრივი გამოყენება;
  - შესყიდვების მაქსიმალური გამჭვირვალობა და მონაწილეთა მაქსიმალური რაოდენობის დაშვება ტენდერზე;
  - თავდაცვის სამინისტროსა და სამხედრო სექტორისათვის ყველა სახის ეკონომიკური ფუნქციის დაუყოვნებლივი ჩამორთმევა;
  - ქონების გაცემის ან მსგავსი ოპერაციების შეჩერება;
  - საერთაშორისო ოპერაციებში მხოლოდ არსებული საჯარისო შენაერთების გაგზავნა, რომელთაც გააჩნიათ შესაბამისი გამოცდილება.
- დამატებითი კვლევების ჩატარება იმ პრობლემების შესასწავლად, რომელიც სტაბილიზაციისა და აღმშენებლობის ოპერაციებში კორუფციასთან არის დაკავშირებული; კომპენსაციების გაცემის და მსგავსი პროგრამებისა და პროექტების ჩამოყალიბება და განხორციელება; არაფექტური მართვის სათავეს გამოვლენა; ამ საკითხთა გადაწყვეტის მეთოდების შემუშავება და შედარებითი ანალიზი.
- თავდაცვის სექტორში კორუფციის პოტენციალის დონის, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გატარებული ზომების, ბიზნესისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ კორუფციასთან ბრძოლისა და კორუფციის რეალური დონის მონიტორინგი.

2009 წელს, კვლევის ჯგუფის წევრები თავდაცვის სამინისტროში წამყვან თანამდებობებზე დანიშნეს, რომ დაუყოვნებლივ შედგომოდნენ ამ რეკომენდაციების განხორციელებას.

*წყარო: ტოდორ ტაგარევი, “თავდაცვაში გადაწყვეტილებების მიღება და კორუფციის რისკი”, კეთილსინდისიერი მმართველობა თავდაცვაში: ეფექტური, გამჭვირვალე და ანგარიშგადებული მენეჯმენტი, ავგუსტინა ცვეტკოვა, რედაქტორი (სოფია: ევრო-ატლანტიკური საგანმანათლებლო ინიციატივა, 2009), 189-214.*

## თავი 2

# სტრატეგიული ხედვები თავდაცვის სფეროში კეთისლსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების და კორუფციის შემცირების შესახებ

კორუფციის ხარჯი, რომელიც განხილული იყო 1 თავში, შეიძლება მნიშვნელოვნად შემცირდეს ეფექტიანი მმართველობის დასაბუთებული პრინციპების, მექანიზმებისა და პრაქტიკის განხორციელების გზით. კორუფციის შესამცირებლად მთავრობებს გააჩნიათ არჩევანის ფართო სპექტრი. ეს სპექტრი შესაძლებელია დაიყოს სამ ძირითად კატეგორიად:

- კეთისლსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრება;
- გამჭვირვალობის გაზრდა; და
- ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება.

ქვემოთ მოცემულია მარტივი სტრატეგიული ხედვა, რომელიც წარმოადგენს კორუფციასთან ბრძოლაში ხელისუფლების ინვესტიციების განხორციელების სახელმძღვანელოს. ეს ზოგადი მონახაზი აერთიანებს კორუფციის შესახებ ფილოსოფიურ შეხედულებასა და ეკონომიკურ პერსპექტივას. იგი ერთმანეთთან აახლოებს დიდი გერმანელი განმანათლებლის, ემანუელ კანტის ხედვას ეთიკაზე და XIX საუკუნის ინგლისელი ფილოსოფოსის, ჯონ სტუარტ მილის შეხედულებას უტილიტარიზმის შესახებ.

მილის უტილიტარული პერსპექტივა ხელახლა გამოჩნდა ნობელის პრემიის მფლობელის, ჯერი ბეკერის მიერ შემუშავებულ დანაშაულის ეკონომიკურ მოდელში, რომლის სათაურიც იყო *დანაშაული და სასჯელი: ეკონომიკური მიდგომა*.<sup>1</sup> რაციონალური დანაშაულის თეორია, რომელსაც გვთავაზობს ბეკერი, მოითხოვს ჩვენგან, დავაყენოთ ჩვენი თავი საჯარო მოხელის, ბიუროკრატის ან მთავრობის არჩეული მადალჩინოსანის ადგილას. ბეკერის თეორიის მიხედვით, ნებისმიერი ინდივიდი, რომელსაც ექნება შესაძლებლობა, გახდეს კორუმპირებული, აფასებს პოტენციურ (ზღვრულ) მოგებას მოსალოდნელი (ზღვრული) ღირებულების წინააღმდეგ იმ შემთხვევაში, თუკი მას დააკავებენ და სასჯელს მიუსჯიან. ბეკერის ჰიპოთეზით “ინდივიდები ხდებიან დამნაშავეები დანაშაულებრივი ქმედების შედეგად მიღებული ფინანსური და სხვა მოგების გამო, რომელიც გაცილებით მეტია, ვიდრე კანონიერი გზით მიღებული მოგება, ითვალისწინებენ რა საფრთხისა და გასამართლების ალბათობას, და აგრეთვე სასჯელის

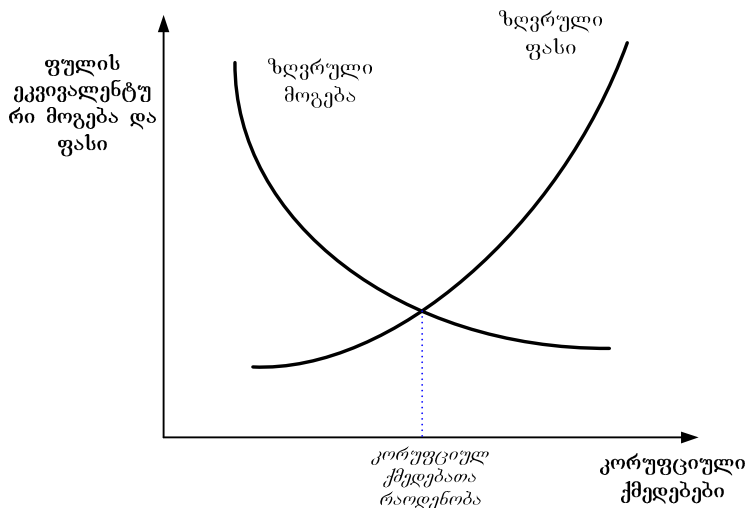
<sup>1</sup> ჯერი ს. ბეკერი, “დანაშაული და სასჯელი: ეკონომიკური მიდგომა,” პოლიტიკური ეკონომიკის ჟურნალი 76 (1968): 169-217.



სიმკაცრეს.”<sup>2</sup> მისი პროგრამა მოგვიანებით გაფართოვდა და მოიცვა დანაშაულის ეთიკური ღირებულება.<sup>3</sup>

ამ მიდგომის მიხედვით, არჩეული მაჩაღჩინოსნების, სამოქალაქო პირებისა და სამხედრო მოსამსახურეების, თავდაცვის კონტრაქტორებისა და თავდაცვაში მომუშავე სხვა პირების კორუმპირებულობის შემცირებას ორი ძირითადი ფაქტორი უწყობს ხელს. პირველი ფაქტორი გახლავთ დადგენილი ეთიკური ან “მორალური ტვირთი” – იმ შემთხვევაში, თუკი ინდივიდები მიიჩნევენ კორუფციულ ქმედებებს ამორალურად და არაეთიკურად, ეს ფაქტი ამცირებს კორუფციას. მეორე ძირითადი ფაქტორი გახლავთ “მოსალოდნელი სასჯელი”. იმ შემთხვევაში, თუკი ინდივიდები მიიჩნევენ საკუთარ ქმედებებს არაკანონიერად, და დარწმუნებულები იქნებიან, რომ სავარაუდოდ ეს ქმედებები გამოაშკარავდება და მათ დააპატიმრებენ, ეს ფაქტი ამცირებს კორუფციას. ამ პერსპექტივით, იმის განსჯისას, ჩაიდინონ თუ არა კორუფციული ქმედება, ინდივიდები ხშირად ავტომატურად განიხილავენ ორ ვარიანტს: 1) ეთიკური ან მორალური ტვირთი არაკანონიერი ქმედების ჩადენისას; და 2) დაკავებისა და დასჯის ალბათობა. ამ ორ ვარიანტს შემდგომ ადარებენ პოტენციურ მოგებას.

კორუფციული ქმედებების კლებადი ზღვრული მოგებისა და მზარდი ზღვრული ღირებულების (იხ. ნახაზი 2.1) გააზრებით, ოპორტუნისტული მსოფლიო ალბათ ცდუნდებოდა, რომ ჩაედინა კორუფციული ქმედებები, რადგანაც მათი მიღებული ზღვრული მოგება აღემატება მათთვის მოსალოდნელ ზღვრულ ღირებულებას, იმ დონემდე, სადაც ზღვრული მოგება უტოლდება ზღვრულ ღირებულებას. თუკი გავაერთიანებთ კორუფციაში ჩართული ყველა ინდივიდის მოგებას, მივიღებთ კორუფციის ნაკლებ ფასს.



ნახაზი 2.1: კორუფციული ქმედებების მოსალოდნელი ფასი პოტენციური მოგების წინააღმდეგ

<sup>2</sup> იქვე, 176.  
<sup>3</sup> მაიკლ კ. ბლოკი და ჯონ მ. ჰაინეკე, „დანაშაულებრივი არჩევანის შრომის თეორეტიკული ანალიზი,“ *The American Economic Review* 63:3 (1975): 314-25.

კორუფციის ჯამურმა ფასმა ასევე უნდა მოიცვას საზოგადოების მორალურ ზიანის და ეკონომიკურ ზარალის ღირებულება, რაც ზრდის საჯარო სამსახურის საფასურს და ამცირებს ეკონომიკურ ზრდას. ამ კონტექსტში, ორი გზა არსებობს კორუფციის შესამცირებლად – ზღვრული მოგების შემცირება ან მოსალოდნელი ზღვრული ღირებულების გაზრდა.

## კორუფციული ქცევის მოსალოდნელი ფასის მოდიფიკაცია

მოსალოდნელი ფასი იმ ინდივიდისათვის, რომელიც გეგმავს კორუფციული ქმედების ჩადენას, მოიცავს მორალურ კომპონენტსა და სასჯელის ალბათობას. მაგრამ, რატომ უნდა ვიზრუნოთ იმაზე, რომ ვიყოთ მორალურები? კლასიკოსი ფილოსოფოსები გვთავაზობენ პასუხთა მთელ სპექტრს:<sup>4</sup>

- ვიყოთ მართალნი ჩვენს საკუთარ რაციონალურ ბუნებასთან (კანტი);
- იმიტომ, რომ ჩვენ მივიღებთ ადამიანური კმაყოფილებისაკენ (არისტოტელე); ან
- იმიტომ, რომ ჩვენს თანამოქალაქეებთან შეთანხმებული ყოფნა აუცილებელია სოციალური ქაოსისა და დაპირისპირების თავიდან ასაცილებლად (პოპსი).

კანტის კონცეფციის მიხედვით, „მორალურ პიროვნებას უნდა ჰქონეს სამაგალითო თვისება, აღიარებდეს საკუთარი მოვალეობის რაციონალურ მოთხოვნებს მაშინაც კი, როდესაც არ არსებობს გარე სტიმული ან იძულება, რომ მოთოკოს ან სხვაგვარად გამოხატოს საკუთარი ქცევა.“<sup>5</sup> კანტი საუბრობს „შინაგან მორალურ კანონსა“ და „მოვალეობის სავალდებულო მხარეზე.“ როგორც იგი აცხადებს, „ჩვენ ვაღდებულნი ვართ შევასრულოთ ჩვენი მოვალეობა შედეგებისდა მიუხედავად.“<sup>6</sup> ჩვენ ვმოქმედებთ მორალურად ღირებული მანერით, და ვფლობთ იმას, რასაც კანტი უწოდებს „მორალურად კეთილ ნებას“, მხოლოდ მაშინ, თუკი ჩვენ ვართ „ინდივიდები, რომლებსაც შეიძლება ენდო, რომ გავაკეთოთ ის, რაც ვიცით, რომ უნდა გავაკეთოთ, მაშინაც კი, როდესაც არ არსებობს გარე სტიმული ან ანგარიშვალდებულება.“<sup>7</sup> საბოლოო ჯამში, ჩვენ არ გვაქვს უფლება, მოვითხოვოთ გარე სტიმულები ან ვაღდებულებები, რათა ვაიძულოთ საკუთარი თავი მოვიქცეთ მორალურად.

კანტის ეთიკისგან რადიკალურად განსხვავებულია ე.წ. ჯონ სტუარტ მილის „უტილიტარული“ სკოლა, რომელსაც სწამს, რომ „როგორც ჩვეულებრივი მოკვდავნი, ჩვენ ყოველთვის ვერ ვიქნებით ადეკვატურად მოტივირებულნი ... მორალური მიზეზებით, რათა დავემორჩილოთ კანონს.“<sup>8</sup> ჩვეულებრივი შეხედულება ისტორიულად განპირობებული, კულტურულად

<sup>4</sup> ჯორჯ ლუკასი და უილიამ რუბელი, რედაქტორები, *The Moral Foundation of Leadership* (ბოსტონი, მასაჩუსეტსი: პერსონალური განათლება, 2004), 116.

<sup>5</sup> იქვე, 184.

<sup>6</sup> იქვე, 133.

<sup>7</sup> იქვე, 161.

<sup>8</sup> იქვე, 386.

დასაბუთებული მორალის შესახებ აუცილებლად უნდა გავაერთიანოთ „სოციალურ და პოლიტიკურ პასუხისმგებლობასთან, რათა დავამყაროთ სამართლიანობა, თანაბარუფლებიანობა და ... კანონის უზენაესობა.“<sup>9</sup>

ერთის მხრივ, კეთილსინდისიერების დამკვიდრება მხარს უჭერს კანტის ეთიკის ხედვას. ინვესტიციები ტრენინგის ჩასატარებლად ეთიკის, კულტურული ცნობიერების ამაღლების, ფორმალური და არაფორმალური ქცევის კოდექსის, რეპუტაციის, იდეალების, ძირითადი ფასეულობების, ღირსებისა და ა.შ. შესახებ, ზრდის კორუფციული ქმედების „მორალურ ტვირთს.“ მეორეს მხრივ, მეტი გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულების მაღალი დონე ასახავს მიღის უტილიტარულ პერსპექტივას. მაგალითად, უტილიტარული რწმენის ადამიანებს სწამთ, რომ დამნაშავე უნდა დაისაჯოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი სასჯელის მიზანი იქნება დაშინება (ან პრევენცია). ისინი მოიაზრებენ არა სასჯელს, არამედ დასჯის საფრთხეს, როგორც მნიშვნელოვანს, და ისახავენ მიზნად „მიაგნონ დასჯის მართებულ ფორმას, რომლის მიზანიც იქნება ოპტიმალური შეკავება.“<sup>10</sup>

### ჩანართი 2.1. ემანუელ კანტი და “ მორალური კანონი”: გააკეთილები თავდაცვის უწყების მაღალჩინოსანთათვის

მორალურ პიროვნებას უნდა ჰქონეს ერთი სამაგალითო თვისება, ადიაროს საკუთარი მოვალეობის რაციონალური მოთხოვნები მაშინაც კი, როდესაც არ არსებობს გარე სტიმული ან იძულება, რომ მოთოკოს ან სხვაგვარად გამოხატოს საკუთარი ქცევა.

თავდაცვის უწყების მაღალჩინოსნები და სამხედრო ოფიცრები მხოლოდ მაშინ მოქმედებენ მორალური ღირებულებებით, და ფლობენ იმას, რასაც კანტი უწოდებს „მორალურ კეთილ ნებას“, თუ მათ შეიძლება ენდო, რომ გააკეთებენ იმას, რაც იციან, რომ უნდა გააკეთონ, მაშინაც კი, როდესაც არ არსებობს გარე სტიმული ან ანგარიშვალდებულება.

პოლიტიკოსებს შეუძლიათ გააძლიერონ დასჯის საფრთხე სამი ფორმით:

1. გაზარდონ დაკავების ალბათობა;
2. გაზარდონ გასამართლების ალბათობა; და
3. გაზარდონ სასჯელის სიმკაცრე.

თითოეული მიდგომა შეესაბამება კანონის აღსრულების სხვადასხვა კომპონენტს:

1. სისტემატიური მონიტორინგი კანონის დარღვევაზე, გამოვლენასა და დამნაშავეთა დაკავებაზე (აქ გამჭვირვალობა ზრდის დაკავების ალბათობას);
2. დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა დამნაშავის გასასამართლებლად (ანგარიშვალდებულება ზრდის დაკავებისა და გასამართლების ალბათობას); და

<sup>9</sup> იქვე, 159.

<sup>10</sup> იქვე, 149.

3. გამოსასწორებელი დაწესებულებები სასჯელის აღსასრულებლად (აქ ანგარიშგადღებულება უზრუნველყოფს სასჯელის დამოუკიდებელ შეფასებას, და კომპენსაციას არამართებული შეფასებისათვის).

იმის ფონზე, რომ კანონის აღსრულებას თავისი ფასი აქვს, აღსრულების ოპტიმალური დონე სავარაუდოდ შეამცირებს, მაგრამ სრულიად არ აღმოფხვრის კორუფციას (იხ. ნახაზი 2.1 და ნახაზი 2.2). გამჭვირვალობის დონის გაზრდა – კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების ხელშეწყობა, ეფექტური ბიუჯეტის დადგმისა და საბუღალტრო სისტემის განხორციელების, ეკონომიკური და გადაწყვეტილების მიღების ბერკეტების, დამოუკიდებელი ფინანსური აუდიტის, მონიტორინგის, ზედამხედველობისა და ა.შ. გზით – ზრდის იმის ალბათობას, რომ კორუფციული ქმედებები გამოაშკარავდება. ანგარიშგადღებულების მაღალი დონე – სასამართლო რეფორმების გზით, როგორცაა მაგალითად დამოუკიდებელი სასამართლოს პოპულარიზაცია, აღმასრულებელი კანონები, ნორმები, რეგულაციები და ა.შ. – ზრდის იმის ალბათობას, რომ ინდივიდს გაასამართლებენ იმ შემთხვევაში, თუკი მისი ქმედებები გამოაშკარავდება და აგრეთვე, გავლენას ახდენს სასჯელის შეფასებაზე.

## ჩანართი 2.2. უტილიტარული თეორია კრიმინალური ქცევის რაციონალიზმზე

უტილიტარული თეორია წინასწარ განსაზღვრავს ინდივიდის არჩევანის ალბათობას დანაშაულის ჩადენაზე, რომელზე რეაგირებაც შესაძლოა ასევე იყოს ალბათური ან მკაცრი სასჯელი. ერლიხის ემპირიული ნაშრომი (1973 წ.) აჩვენებს, რომ დაკავების გარდაუვალობას და სასჯელის სიმკაცრეს უარყოფითი გავლენა აქვს დანაშაულის დონეზე. ტრუმბულს (1989 წ.) სწამს, რომ დანაშაულისათვის თავისუფლების აღკვეთის უტყუარობას უფრო მეტი გავლენა აქვს, ვიდრე სასჯელის სიმკაცრეს. ბლოკი და გერეტი (1995 წ.) თვლიან, რომ პატიმრებს უფრო მეტად აშინებთ სასჯელის ალბათობა (უტყუარობა), ვიდრე მისი სიმკაცრე.

საბოლოო ჯამში, ეს კვლევები გვეხმარება, ავსხნათ ბეკერის (1968 წ.) დაკვირვება, რომ “საერთო განზოგადოება ნასამართლე პირთა მიერ გახლავთ ის, რომ დანაშაულთა რაოდენობაზე დასჯის ალბათობის ცვლილებას უფრო მეტი გავლენა აქვს, ვიდრე ცვლილებას სასჯელში.” თუკი ამ შედეგებს უფრო ფართოდ განვავრცობთ, მაშინ თავდაცვის უწყებებში სტრატეგიულ ინვესტირებას, რომელიც ზრდის გამჭვირვალობის დონეს, შეუძლია შექმნას ძლიერი შიშის ეფექტი, რაც ხელს უწყობს კორუფციის შემცირებას თავდაცვის სექტორში.

წყარო: ისააკ ერლიხი, “არაკანონიერ ქმედებებში მონაწილეობა: თეორიული და ემპირიული გამოძიება,” *Journal of Political Economy* 81:3 (მაისი-ივნისი, 1973 წ.): 526-5; უილიამ ნ. ტრუმბული, “დანაშაულის ეკონომიკური მოდელის შეფასება მონაცემთა ინდივიდუალური და საერთო დონის გამოყენებით”, *Southern Economic Journal* 56 (1989 წ.): 423-39; მაიკლ კ. ბლოკი და ვემონ კ. გერეტი, “ზოგიერთი ექსპერიმენტალური მტკიცებულება სტუდენტისა და პატიმრის რეაგირების განსხვავებაზე ფულადი ჯარიმისა და რისკის თაობაზე,” *Journal of Legal Studies* 22 (1995 წ.): 123-38.

## კორუფციული ქცევის პოტენციური მოგების მოდიფიცირება

კორუფციული ქმედების პოტენციური მოგება დამოკიდებულია იმ რესურსის რაოდენობაზე, რომელიც საჯარო სამსახურის თანამდებობის პირთა კონტროლის ქვეშ არის, იგი აგრეთვე დამოკიდებულია იმ დისკრეციულ ძალაუფლებაზე, რომელიც ინდივიდს გააჩნია, და მასზე დიდ გავლენას ახდენს გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულების დონე.

დისკრეციული ძალაუფლებისა (კორუფციის ზღვრული სარგებელი) და ანგარიშგაღებულების დაბალი ხარისხის (მოსალოდნელი მცირე ღირებულება) კომბინაცია გვხვდება კორუფციის ფაქტების უმეტეს შემთხვევებში.<sup>11</sup> კორუფციის რისკი დინამიურად იზრდება გამჭვირვალობის არარსებობისა და შეხლდული ალტერნატივის ფონზე, როდესაც თანამდებობის პირების ანაზღაურება საბაზრო შემოსავალზე ნაკლებია.

### ჩანართი 2.3. კორუფციის მოსალოდნელი ფასი

კორუფციული ქმედებისათვის გადასახდელი ფასი თანამდებობის პირთა, სამხედრო ოფიცერთა ან თავდაცვის კონტრაქტორთათვის შედგება ორი კომპონენტისაგან:

მოსალოდნელი ფასი = მორალური ტვირთი + მოსალოდნელი სასჯელი

სადაც: მოსალოდნელი სასჯელი = (დაკავების ალბათობა) (დაკავების შემთხვევაში გასამართლების ალბათობა) x სასჯელი.

ალტერნატივის სახით, თავდაცვის უწყების თანამდებობის პირთა დისკრეციული ძალაუფლება იზღუდება, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გამჭვირვალეა, მოიცავს თანმიმდევრულ და ხელმისაწვდომ კრიტერიუმებს და გაზომვად შედეგებს, ისევე როგორც არსებობს ღია და სამართლიანი კუნკურენციის საფუძველზე შექმნილი მრავალნაირი ალტერნატივა (მაგალითად თავდაცვის შესყიდვებში). კორუფციული ქცევის პოტენციალი, რომელიც დაკავშირებულია დისკრეციულ ძალაუფლებასთან, შემდგომში უფრო შემცირდება, თუკი თავდაცვის უწყების თანამდებობის პირები სისტემატიურად ანგარიშგაღებულნი იქნებიან ზემდგომი ორგანოების, საპარლამენტო კომიტეტებისა და აუდიტორთა წინაშე, არა მხოლოდ შესყიდვების კანონიერების (ფინანსური აუდიტის), არამედ ობიექტურად შეფასებული ალტერნატიული გადაწყვეტილებების (მენეჯერული აუდიტი) მიზნით. კორუფციის შემცირების მცდელობები წარმატებულად შეიძლება გავაერთიანოთ სამოქალაქო ხარჯების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის მოთხოვნებთან.

და ბოლოს, კორუფციიდან მოგების მიღების მიზნით, თანამდებობის პირები იყენებენ ძალისხმევასა, და შესაძლოა ფულსაც, რომ შეამცირონ გამოაშკარავების ალბათობა. მეტი გამჭვირვალობა და ანგარიშგაღებულება ზრდის ასეთი მცდელობების ფასს, და შესაბამისად ეს ხელს უწყობს კორუფციის შემცირებას. ასევე ხელსაყრელია იმის გააზრება, რომ ინდივი-

<sup>11</sup> მინქსინ პეი, “კორუფციული მთავრობა,” ფორბსი (26 იანვარი, 2009 წ.)

დებს გააჩნიათ განსხვავებული დამოკიდებულება რისკის მიმართ – ზოგიერთი მათგანი ჭეშმარიტი რისკის მაძიებელია, ხოლო ზოგი კი ცდილობს იგი თავიდან აიცილოს. ოპორტუნისტულ თანამდებობის პირთა შორის რისკის თავიდან აცილების მცდელობა ასოცირდება კორუფციული ქმედებების ნაკლებ ზღვულ მოგებასა და ზღვრული ღირებულების მაღალ ფასთან. შესაბამისად, თუკი დაუბრუნდებით ნახაზი 2.2, ჩვენ დავინახავთ, რომ ის ინდივიდები, რომლებიც ცდილობენ თავიდან აიცილონ რისკი, სავარაუდოდ მიიღებენ მონაწილეობას კორუფციული ქმედებების მნიშვნელოვნად დაბალ დონეზე (იმ ნიშნულზე, სადაც მათი დაბალი ზღვრული მოგების ინდიკატორი გადაიკვეთება მათი მაღალი ზღვრული ღირებულების ინდიკატორთან).

## სტრატეგიული ხედვა კორუფციის შემცირებაზე

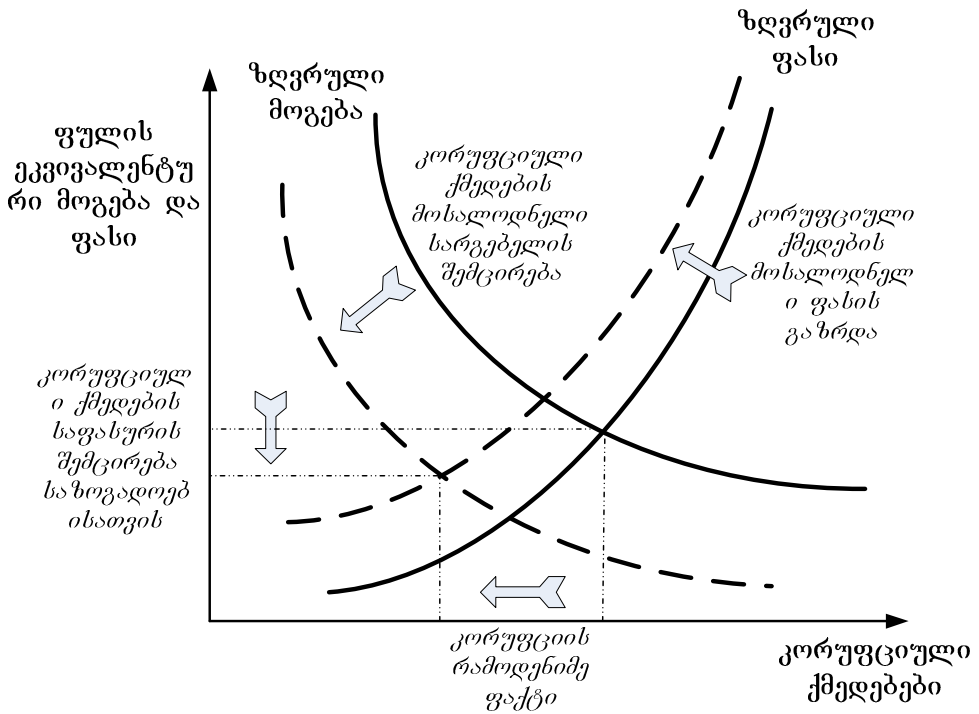
ამ კრებულში შემოთავაზებული სტრატეგიული ხედვის (იხ. ნახაზი 2.2) მიზანია თავდაცვის სექტორში კორუფციის შემცირება შემდეგი გზებით:

- კორუფციული ქმედების შედეგად მიღებული სარგებელის შემცირება (ზღვრული მოგების შემცირება); და
- მოსალოდნელი საფასურის გაზრდა (ზღვრული ღირებულების გაზრდა).

ეს სტრატეგია აუცილებლად გამოიწვევს თავდაცვის უწყების თანამდებობის პირთა ქცევის შეცვლას, რის შედეგადაც კორუფციის ფაქტების რაოდენობა შემცირდება და ამ კორუფციული ქმედების საფასურიც საზოგადოებისათვის გახდება ნაკლები, როგორც ეს მოცემულია ნახაზი 2.2.

ეს სტრატეგია წარმოადგენს ხედვას ეფექტური მთავრობის შესახებ განსაკუთრებული ფოკუსირებით კეთილსინდისიერებაზე, გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებაზე:

- კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრება ზრდის კორუფციული ქმედების *მორალურ ტვირთს* პროფესიული ქცევის კოდექსის, ეთიკის შესახებ წრთვნების, კულტურული გაცვლისა და სხვა საშუალებათა მეშვეობით. იგი აგრეთვე ხელს უწყობს კორუფციული ქმედების შედეგად მიღებული ნებისმიერი მოგების შემცირებას.
- მეტი გამჭვირვალობა ზრდის *მოსალოდნელ სასჯელს* დაკავების ალბათობის გაზრდით. ეს ზრდის კორუფციული ქმედების მოსალოდნელ ფასს. მეტიც, თავდაცვაში გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა, შეჯერებულია და სამართლიანი კონკურენციით კადრების დანიშვნაზე, კარიერულ წინსვლაზე, პროდუქციონა და მომსახურების შესყიდვაზე და ა.შ., ზღუდავს დისკრეციულ ძალაუფლებას, და შესაბამისად ამცირებს კორუფციის პოტენციურ მოგებას. თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა, განსაკუთრებით კი თავდაცვის პოლიტიკისა და სტრატეგიის ზედმიწევნითი განვითარება, დაგეგმვა, ბიუჯეტირება და რესურსების მართვა, მთავარი გზაა გამჭვირვალობისა და ეფექტურობის ასამაღლებლად.



ნახაზი 2.2: თავდაცვაში კორუფციის შემცირების სტრატეგიული მიდგომის ძირითადი პრინციპები

- ანგარიშგადღებულების მაღალი ხარისხი საკანონმდებლო და სასამართლო რეფორმებთან ერთად ზრდის კორუფციული ქმედების მოსალოდნელ სასჯელს დაკავების შემთხვევაში, გასამართლების შემთხვევაში სასჯელის მოხდის ალბათობას. ეს ზრდის კორუფციული ქმედების მოსალოდნელ ფასს და ამცირებს კორუფციული გარიგების შედეგად მიღებულ მოგებას.

### რეკომენდაციები

- თავდაცვაში კორუფციის პრობლემის მიმართ სტრატეგიული მიდგომა, კორუფციული ქმედებიდან პოტენციური სარგებლის შემცირებაზე ზრუნვა (ზღვრული მოგების შემცირება) და მორალური ტვირთისა და მოსალოდნელი სასჯელის (ზღვრული ღირებულების) გაზრდა;
- კორუფციის შემცირება ეფექტიანი მმართველობის დამკვიდრებით, ალტერნატიული ხედვების შეფასება კორუფციის დამარცხების და კორუფციულ ქმედებაზე რეაგირების მიზნით;
- მრავალწლიანი პროგრამული მიდგომის ჩამოყალიბება კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების მიზნით;
- სახელმწიფოს ხარჯების და პოლიტიკური რეალობის საფუძველზე ოპტიმალური ზომის ინვესტიციების მოძიება კეთილსინდისიერი მმა-

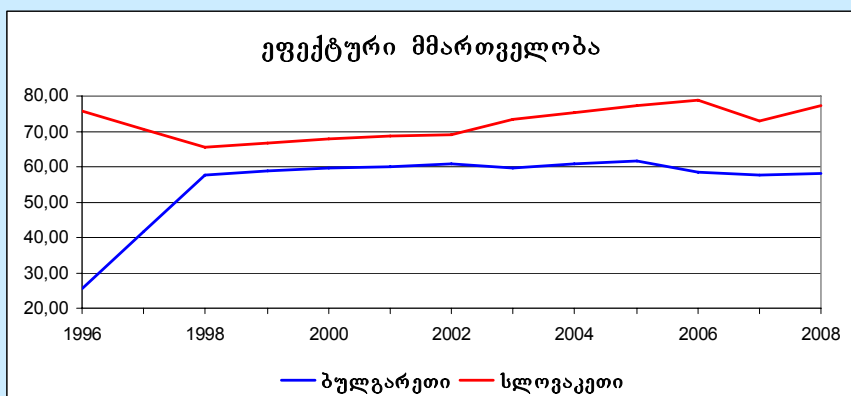
რთველობის დამკვიდრების, გამჭვირვალობის გაზრდის და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების მიზნით, რაც მაქსიმალურად შემაჯობებს კორუფციის რისკებს, და შეინარჩუნებს ან გაზრდის თავდაცვის ხარჯების ეფექტურობას;

- ინსტიტუციონალური შესაძლებლობებისა და კორუფციაზე რეაგირების რეგულარული შეფასება, არჩეული ოპტიმალური ინვესტირების პოლიტიკის პერიოდული მიმოხილვა.

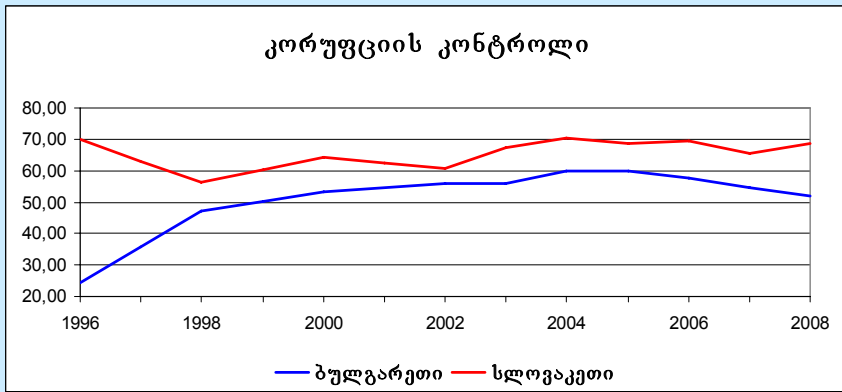
#### ჩანართი 2.4. ემპირიული მტკიცებულება კონკრეტული ხედვის შერჩევაზე

თავდაცვის სექტორში კორუფციის შემცირების თაობაზე სტრატეგიული ხედვის ჩამოყალიბება ეფექტური მმართველობის გზით ეფუძნება მყარ ემპირიულ მტკიცებულებას. 1996 წლის შემდეგ, მსოფლიოში მმართველობის ინდიკატორის პროექტი აღწერს მსოფლიოს 212 ქვეყნისა და ტერიტორიის გაერთიანებულ (აგრეგირებულ) და ინდივიდუალური მმართველობის ინდიკატორს 1996-2008 წლების პერიოდში, რომელიც მოიცავს მმართველობის 6 განზომილებას: ხმის უფლება და ანგარიშვალდებულება; პოლიტიკური სტაბილურობა და ძალადობის არარსებობა; ეფექტური მთავრობა; რეგულირების ხარისხი; კანონის უხედავობა; და კორუფციის კონტროლი.

NATO-ს ორი ახლად მიღებული წევრის – ბულგარეთისა და სლოვაკეთისათვის, რომლებიც ალიანს შეუერთდნენ 2004 წელს, გასულ პერიოდში ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს მმართველობასა და კორუფციის დონეს შორის მჭიდრო ურთიერთკავშირს. მაგალითად, ნახაზი 2.3 წარმოადგენს ამ ორი ქვეყნის პროცენტულ მანვენებებს “ეფექტური მმართველობისა” და “კორუფციის კონტროლის” განზომილებებზე. მონაცემთა სხვა სერია აგრეთვე მიუთითებს კორუფციის დონესა და მმართველობის სხვა ინდიკატორებს შორის დამოკიდებულებაზე: კორუფცია მუდმივად დაბალია, როდესაც ქვეყანას მაღალი ნიშნული უჭირავს ღიაობის, ანგარიშვალდებულების, ეფექტური მმართველობისა და კანონის უხედავობის კუთხით.







**ნახაზი 2.3: ურთიერთკავშირი ეფექტურ მმართველობასა და კორუფციის კონტროლს შორის**

თუ გავითვალისწინებთ ქვეყნის შეზღუდულ რესურსებსა და კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების, მეტი გამჭვირვალობისა და ანგარიშგადებულების გაუმჯობესების მაღალ ღირებულებას, თითოეული ერის, ისევე, როგორც ჩრდილოატლანტიკური ალიანსის მიზანს უნდა წარმოადგენდეს კეთილსინდისიერებაში, გამჭვირვალობასა და ანგარიშგადებულებაში განხორციელებული ინვესტიციების ოპტიმიზაცია, რაც შეამცირებს კორუფციასა და შეინარჩუნებს თავდაცვის ეფექტურობას. ეს ოპტიმალური ნახავი დამოკიდებული იქნება კონკრეტული ქვეყნის გარემოებებზე, ღირებულებასა და კულტურაზე. რაც ერთ ქვეყანაში მიიხნევა ოპტიმალურად, შეიძლება ერთობ რთული აღმოჩნდეს მეორე ქვეყნისათვის. უნდა გაანალიზდეს, რომ ქვეყნის მცდელობების ეფექტურობა კეთილსინდისიერების დამკვიდრებაში, გამჭვირვალობისა და ანგარიშგადებულების მიღწევაში ნაწილობრივ დამოკიდებულია მის ისტორიაზე და შეიძლება ცვლილება განიცადოს დროთა განმავლობაში.

შესაბამისად, რეკომენდირებულია, რომ ქვეყნებმა განსაზღვრონ მრავალწლიანი პროგრამული ხედვა კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრებისათვის, რაც ამცირებს კორუფციული ქმედებებიდან მომდინარე მოგებას და ზრდის მის მოსალოდნელ საფასურს. ეს ხედვა შეიძლება გულისხმობდეს ინსტიტუციონალური შესაძლებლობების და კორუფციაზე რეაგირების რეგულარულ შეფასებას, რაც ხელს უწყობს კორუფციული ქმედების პრევენციასა და აღკვეთას, მათ შორის წარმატების ზუსტ განსაზღვრებასა და ღონისძიებებს.

წყარო: დენიელ კაუფმანი, აარტ კრაიი და მახიმო მასტრუცი, „მმართველობის საკითხები VIII: მრავლობითი და ინდივიდუალური მმართველობის მანქანებდები, 1996-2008 (29 ივნისი, 2009 წ.), მსოფლიო ბანკის პოლიტიკური კვლევის სამუშაო დოკუმენტი No. 4978; ილინ სტანევი, „დენიელ კაუფმანი: რადიკალური გამჭვირვალობა, როგორც კორუფციის შემცირების საუკეთესო გადაწყვეტილება“, კაპიტალ 29 (25 ივლისი, 2009 წ.), 22-23.

# თავი 3

## NATO და კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრების ინიციატივა

### NATO-ს პრინციპები

NATO დაარსდა 1949 წელს წვერი ქვეყნების ერთიანი ხედვის საფუძველზე, რაც ნიშნავდა მოკავშირეთა უსაფრთხოების განუყოფლობას. 60 წლის შემდეგაც, NATO რჩება ამ ხედვის ერთგული და წარმოადგენს უსაფრთხოების კონსულტაციების ძირითად ფორუმს ევროპულ და ჩრდილოეთ ამერიკულ მოკავშირეებს შორის. ეს კონსულტაციები ტარდება ტრანსატლანტიკური ერთობის ფარგლებში, რაც ამყარებს NATO-ს წვერი ქვეყნების მოსახლეობისა და ტერიტორიების კოლექტიურ თავდაცვას, ასევე უზრუნველყოფს სამხედრო ძალების შესაძლებლობას, შეასრულონ მთელი რიგი მისიები და ოპერაციები.

საერთო ხედვა და გაზიარებული დემოკრატიული ფასეულობები აისახა ვაშინგტონის 1949 წლის ხელშეკრულებაში, რომელის საფუძველზე NATO-ს ექმნება შესაძლებლობა არა მარტო შეინარჩუნოს ტერიტორიული თავდაცვის ძირითადი მიზანი, არამედ გაუმკლავდეს XXI საუკუნის ახალ გამოწვევებს.<sup>1</sup>

### NATO-ს პარტიორობა

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანასთან NATO-ს ურთიერთობების განვითარებასთან ერთად ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესი გაძლიერდა. ეს პროცესი განსაკუთრებით განვითარდა და დაიხვეწა პარტნიორობის ინიცირებით, რომელიც NATO-მ 90-იანი წლების შემდეგ განავითარა, რამაც გააფართოვა NATO-ს პოლიტიკური განზომილება. NATO-ს მხარდაჭერის პროგრამა პარტნიორობის, დიალოგისა და თანამშრომლობის შესახებ წარმოადგენს ალიანსის მიზნებისა და ამოცანების არსებით ნაწილს. ალიანსის მსოფლიოს მასშტაბით პარტნიორობას გააჩნია მუდმივი ღირებულება, რაც ხელს უწყობს ევროატლანტიკურ ზონაში და მის გარეთ სტაბილურობასა და უსაფრთხოებას. იგივე სულისკვეთებით, პარტნიორობა წვლილი NATO-ს მისიებსა და ოპერაციებში ძალიან არის დაფასებული.

### ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭო

ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭო (EAPC) წარმოადგენს ყველაზე მასშტაბურ პარტნიორულ ერთობას.

---

<sup>1</sup> NATO-ს ახალი სტრატეგიული კონცეფცია XXI საუკუნის გამოწვევებსა და საფრთხეებთან გასამკლავებლად წარმოდგენილი იქნება ლისაბონის სამიტზე 2010 წლის შემოდგომაზე.

1997 წელს დაარსებულმა ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭომ ჩაანაცვლა ჩრდილო-ატლანტიკური თანამშრომლობის საბჭო (NACC), რომელიც თავდაპირველად დაარსდა 1991 წელს. ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭოს ჩამოყალიბებამ ცხადყო, რომ უსაფრთხოების ფორუმის შექმნა უადრესად აუცილებელი იყო უფრო ეფექტური და ოპერაბელური პარტნიორობის ხელშეწყობის მიზნით, რასაც თან ერთვოდა მოკავშირეთა და პარტნიორთა მზარდი სურვილი ყოველმხომცველი ურთიერთობისათვის. შესაბამისად, 50 ქვეყნისაგან შემდგარი ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭო (28 მოკავშირე და 22 პარტნიორი ქვეყანა) მრავალმხრივ ფორუმად ჩამოყალიბდა, რომლის მიზანიც იყო მოკავშირეთა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხებზე დიალოგისა და კონსულტაციების გამართვა.

NATO კვლავ მზადაა გამართოს აქტუალური პოლიტიკური დისკუსიები და ეფექტური პოლიტიკური თანამშრომლობა ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭოსა და პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PfP-სთან) ფარგლებში, რომელიც ეფუძნება გაზიარებულ ღირებულებებსა და პრინციპებს. ამ ღირებულებებისა და პრინციპების საფუძველზე, NATO კვლავაც აგრძელებს მის პარტნიორ ქვეყნებში თავდაცვისა და სხვა რეფორმების მხარდაჭერას, მათ შორის, კავკასიისა და ცენტრალური აზიის სტრატეგიულად მნიშვნელოვან რეგიონებში.

## NATO და მე-60 საიუბილეო სამიტი

სტრასბურგში, NATO-ს მე-60 საიუბილეო სამიტზე გაიხსენეს ალიანსის წვლილი ევროპასა და მთელს მსოფლიოში მშვიდობისა და უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. სამიტზე NATO-ს ასევე განაცხადა თავისი სურვილი და მზადყოფნა იმის შესახებ, რომ ის მხარს უჭერს ევროპის აღმოსავლეთით და სამხრეთით განლაგებულ მეზობელ ქვეყნებთან ნდობის, დიალოგისა და თანამშრომლობის განვითარებას.

NATO-ს წარმატება ევროატლანტიკურ რეგიონში მშვიდობისა და უსაფრთხოების შენარჩუნებაში ხანდახან ნიშნავდა იმას, რომ ეს მიღწევები შეიძლებოდა ყველას ჩაეთვალა ბუნებრივ მოვლენად. თუმცა, ეს ნამდვილად არის ასე. NATO-ს საქმიანობა გულისხმობდა: ცივი ომის მშვიდობიანად დასრულებას და ყოფილი ვარშავის პაქტის ქვეყნების ტრანსფორმაციას; ევროპის კონტინენტებს შორის დაყოფის დასრულებას; ფასეულობათა და ინტერესთა ერთიანობაზე დამყარებული მუდმივი ტრანსატლანტიკური ერთობის ჩამოყალიბებას; აშშ, კანადისა და ევროპის სამხედრო ძალებისა და შესაძლებლობების ინტეგრაციასა და კოორდინაციას; ევროპის ახალი კოოპერაციული უსაფრთხოების სისტემის მშენებლობას; და შეიარაღების კონტროლისა და განიარაღების პროცესის მხარდაჭერას, რამაც ხელი შეუწყო ბალკანეთში კონფლიქტის დასრულებასა და რეგიონისათვის ევროატლანტიკური ინტეგრაციისაკენ გზის გაკვალვას.

## კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის ევოლუცია

NATO-ს თავდაცვისა და უსაფრთხოების ეკონომიკური ღირეპტორატს, პოლიტიკურ საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის დეპარტამენტსა და

საერთაშორისო გამჭვირვალების თავდაცვის ჯგუფს (ყველასგან გამორჩეული არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც ახორციელებს მონიტორინგს საერთაშორისო საჯარო კორუფციაზე) შორის გამართული დისკუსიების თანახმად NATO-ს პოლიტიკურ-სამხედრო საორგანიზაციო კომიტეტმა და პოლიტიკურ საკითხთა კომიტეტმა ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭოს ფარგლებში მოამზადა საწყისი ანგარიში თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების შესახებ. ანგარიშში ხაზგასმით არის აღნიშნული ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭოს შესაძლო წვლილი უსაფრთხოების სექტორში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებაზე. ეს ანგარიში დაამტკიცეს ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭოს ელჩებმა 2007 წლის ნოემბერში.

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივას საფუძველი ჩაეყარა 2007 წელს გაფართოებულ კონფერენციაზე, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად იხილავდა კორუფციის შემცირებასა და თავდაცვის რესურსების უკეთეს მართვას შორის კავშირს. NATO-ს ეკონომიკური კომიტეტის მიერ ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭოს სესიის<sup>2</sup> მიერ ორგანიზებულმა კონფერენციამ, აგრეთვე სემინარმა თავდაცვისა და უსაფრთხოების უწყებებში გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების განმტკიცებაზე,<sup>3</sup> ცხადყო თავდაცვის რესურსების უკეთეს მართვაში კეთილსინდისიერების შეფასების როლი და მნიშვნელობა.

ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭომ კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის ფარგლებში ჩამოაყალიბა 10-პუნქტიანი სამუშაო გეგმა. ინიციატივის 10-პუნქტიანი სამუშაო გეგმის არსს წარმოადგენდა გაერთიანებული სამეფოს მიერ საგანმანათლებლო მოდულის შემუშავება; პოლონეთის მიერ თვით-შეფასების კითხვარის ჩამოყალიბება; და საუკეთესო გამოცდილების ამსახველი კრებულის შექმნა შვეიცარიის მიერ.

## კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და NATO-ს სამიტის 2009-2008 წლების დეკლარაციები

სტრასბურგში ჩატარებულ მე-60 საიუბილეო სამიტზე მიღებულ კომუნიკეში ხაზგასმულია, რომ NATO მზადაა რეფორმების გზით დაამარცხოს კორუფცია და ხელი შეუწყოს ეფექტიანი მმართველობის დამკვიდრებას თავდაცვის სექტორში. სტრასბურგის სამიტზე, სახელმწიფოებისა და მთავრობების მეთაურებმა (პარაგრაფი 36) მოუწოდეს ევროატლანტიკური პარტნიორობის საბჭოს “კეთილსინდისიერი მმართველობის ინიციატივის შემდგომი განვითარებისკენ, რომელიც ხელს შეუწყობს გამჭვირვალობასა და ანგარიშგაღებულებას თავდაცვის სექტორში, და შემდეგ სამიტზე ინიციატივის განხორციელების შედეგების შესახებ ანგარიშის წარდგენისაკენ” (ლისაბონში, 2010 წლის შემოდგომაზე).

<sup>2</sup> თავდაცვის ეკონომიკა IX: გაკვეთილები თავდაცვის რესურსების მართვაზე, რომლებიც მიღებულია NATO-ში გაერთიანების შემდეგ 2004 წელს,“ ლიუბლიანა, სლოვენია, 2007 წლის სექტემბერი.

<sup>3</sup> გამჭვირვალობა თავდაცვაში და კეთილსინდისიერება, გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აკადემია, შრივენჰამი, გაერთიანებული სამეფო, ივლისი, 2007 წ.

ეს დეკლარაცია მოჰყვა ბუქარესტში, 2008 წლის სამიტზე მიღებულ განცხადებას კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის შესახებ. ბუქარესტში, სახელმწიფოებისა და მთავრობების მეთაურებმა განაცხადეს, რომ “ჩვენ მივანიჭებთ პრიორიტეტს რამოდენიმე ახალ პრაქტიკულ ინიციატივას, მათ შორის კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებას...” (პარაგრაფი 32).

## ნდობის ფონდები და კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ნდობის ფონდი

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ნდობის ფონდი დაარსდა სამი ქვეყნის – პოლონეთის, შვეიცარიისა და გაერთიანებული სამეფოს მიერ ნებაყოფლობით და ერთობლივად განხორციელებული ძალისხმევის შედეგად. ამ ფონდმა ფუნქციონირება დაიწყო 2008 წლის 1 ივლისს, და მისი მიზანს წარმოადგენდა კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის რისკის შემცირება თავდაცვის უწყებებში.

ეს არის პირველი ნდობის ფონდის პროექტი, რომლის მიზანიცაა პრაქტიკული მხარდაჭერის უზრუნველყოფა თავდაცვის სფეროში კეთილსინდისიერების დასანერგად. პროექტის საცდელი ფაზა (ფაზა 1) ეფუძნება სამ ძირითად პრინციპს: წრთენის მოდელი თავდაცვაში კეთილსინდისიერი მართვის განმტკიცების თაობაზე; კეთილსინდისიერი მართვის განმტკიცების თვით-შეფასების პროცესი; და პრაქტიკულ რჩევათა კრებული კეთილსინდისიერი მართვის და კორუფციის შემცირებაზე თავდაცვაში. პრაქტიკულად, ეს ელემენტები გულისხმობს კეთილსინდისიერი მართვის განმტკიცების კურსების განვითარებას სამოქალაქო და სამხედრო მოსამსახურეთათვის, რომელიც საცდელი სახით შეთავაზებული იყო გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აკადემიაში, NATO-ს სკოლაში გერმანიაში და სამშვიდობო ოპერაციების საწრთვნელ ცენტრში ბოსნია-ჰერცეგოვინაში. პრაქტიკულმა წრთენამ ორ დანარჩენ ელემენტზე ხელი შეუწყო თვით-შეფასების ინსტრუმენტის შემუშავებას (რომელსაც სხვადასხვა ქვეყნები იყენებენ ექსპერიმენტის სახით) და ამ კრებულიათვის ესეების გამოცემას. ამის განხორციელებას ხელი შეუწყო სამოქალაქო საზოგადოებისა და პარტნიორების მხრიდან უზრუნველყოფილმა რეკომენდაციებმა და წვლილმა, მათ შორის არიან შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი, უენეის უსაფრთხოების პოლიტიკის ცენტრი, შვეიცარია, გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აკადემია, (სამშვიდობო წრთვნებისა და განათლების დახელოვნების ცენტრის პარტნიორი) და საერთაშორისო გამჭვირვალობა. ღონისძიებების ფაზა 2, რომელსაც ხელი შეუწყო ნდობის ფონდმა, მიზნად ისახავს თანამშრომლობის გაღრმავებას და გაფართოებას.

## წრთვნები და განათლება

ძველ და ახალ პარტნიორებთან თანამშრომლობისას, მნიშვნელოვანია გვახსოვდეს, რომ თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში ცვლილებების მუდმივი პროცესი უფრო და უფრო მეტად მოითხოვს ინდივიდებისა და პერსონალის წრთვნასა და განათლებას. NATO-ს პარტნიორობის პროგრამების 50%-ზე მეტი მიმართულია წრთვნებსა და განათლებაზე, რომელიც მოიცავს ოპერაციულ შესაძლებლობებსა და ეფექტურ მმართველობას.

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის ფარგლებში საგანმანათლებლო პროექტი შემუშავდა პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PfP) საწრთვინელ ცენტრებთან და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ინტენსიური კონსულტაციებით. გარდა ამისა, პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PfP) პრიორიტეტების ხელშეწყობასთან ერთად, ინიციატივა მიმართულია ქვეყნების დასახმარებლად, რათა მათ შეძლონ საკუთარი ვალდებულებების შესრულება გაეროს ფარგლებში, მათ შორის გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის განხორციელებისას.

### თავდაცვის რეფორმის ფინანსური და დემოკრატიული გამოწვევები

თავდაცვის სექტორში, და სხვა სფეროებში წრთვნებისა და განათლებისათვის აუცილებელი ბიუჯეტი, ეროვნული ეკონომიკის ფარგლებში, გვერდს ვერ აუვლის იმ პოტენციური დანაზოვის აუცილებლობას, რის განხორციელებასაც ფინანსთა სამინისტროები ცდილობენ ეკონომიკური კრიზისის დროს. გლობალურმა ეკონომიკურმა კრიზისმა გამოიწვია, და ჯერ ისევ იწვევს მძიმე და ხანგრძლივ ზეწოლას ბევრი ქვეყნის საჯარო სექტორის ფინანსურ რესურსებზე. მსგავსმა ზეწოლამ, რომელიც გამოიხატება საჯარო სექტორის მზარდ დეფიციტში და ეროვნული ვალის ზრდაში, გამოიწვია პოლიტიკური და სოციალური მღელვარება განვითარებულ და ნაკლებად განვითარებულ ეკონომიკებში.

ამ მღელვარე გარემოში, რომელიც ბევრ ქვეყანას შეეხო, თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორების მოთხოვნები, შეინარჩუნონ ან გაზარდონ საჯარო ხარჯების საკუთარი წილი, ექვემდებარება მძაფრ და კრიტიკულ შეფასებას. მეტიც, უპირატესია დაერწმუნდეთ, რომ დეფიციტური რესურსები, რომლებიც გამოყოფილია თავდაცვის სექტორისათვის, არა მხოლოდ ეფექტურად არის მოხმარებული (თავდაცვის რესურსების მკაცრი მართვის მეშვეობით), არამედ არის გამჭვირვალეც. მნიშვნელოვანია, გადასახადის გადამხდელები დარწმუნდნენ, რომ მათ საგადასახადო შემოსავლებს მთავრობა ხარჯავს სამართლიანად და პატიოსნად. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივას შეუძლია მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლებაში თავდაცვის სექტორში კეთილგონიერი, ეთიკური და გამჭვირვალე ფინანსური მართვის შესახებ.

### NATO-ს ღირებულებები და კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება

დაარსების დღიდან, NATO ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ ალიანსის წევრობა ეფუძნება იმ ღირებულებებსა და ქმედებებს, რომლებიც გამყარებულია მთელი რიგი ისეთი ძირითადი იდეალებით, როგორიც არის: დემოკრატიული მმართველობა და ადამიანის უფლებათა დაცვა; კომპეტენტური და სანდო პროფესიონალების დასაქმება საჯარო სამსახურში დამსახურების საფუძველზე; უფრო მეტად ეფექტური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე ადმინისტრაციის ჩამოყალიბება მთავრობის ყველა დონეზე; და კორუფციასთან ბრძოლის მეთოდების დახვეწა და მათი განხორციელება, რაც ხელს უწყობს სამართლიანობასა და კანონის უზენაესობას.

2004 წლის სტამბულში გამართულ NATO-ს სამიტზე თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობის პროგრამის (DIB) ფარგლებში შემუშავდა პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა. გეგმის შექმნა მიზნად ისახავდა თავდაცვის

რესურსების ეფექტური და ანგარიშგადებული მართვის პრინციპების დამკვიდრებას. თავდაცვის სექტორში კორუფციასთან ბრძოლის პრაქტიკული პროგრამის შემუშავება, მმართველობის გაძლიერება და კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება პარტნიორებისათვის სულ უფრო და უფრო მნიშვნელოვან ღონისძიებებად მიიჩნევა, რაც მიმართულია თავდაცვის ეფექტური და გამჭვირვალე სისტემის შექმნისკენ. ამ მხრივ, ევრო-ატლანტიკური პარტნიორობის საბჭოს ძალისხმევა ანტი-კორუფციული ინიციატივების გასაშუქებლად, იყო და რჩება ძალიან მნიშვნელოვან ღონისძიებად.

## თავდაცვის სექტორში ცვლილებების ტრანსფორმაცია და მართვა

NATO, თავის არსებობის ექვსი ათწლეულის მანძილზე, ყოველ ღონეს ხმარობს აღიანისა და მისი პარტნიორების გასაძლიერლად წაახალისოს ცვლილებები და ტრანსფორმაცია თავდაცვის სექტორში. როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PfP) ჩარჩო-დოკუმენტის ათი ძირითადი პრინციპი თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობის შესახებ (DIB),<sup>4</sup> წარმოადგენდა ძირითად ინიციატივას, რომელიც მიმართული იყო თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობისაკენ და უსარფთხოების სექტორში რეფორმების ხელშესაწყობად პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PfP) წევრ და არაწევრ ქვეყნებში.

თავდაცვის რეფორმის ინსტრუმენტები და მეთოდები, რომლებიც ნაკარნახევია კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივით, ხელს უწყობდა და კვლავაც უწყობს მიმდინარე რეფორმებს NATO-ს წევრ ქვეყნებში, ისევე, როგორც განსხვავებულ პარტნიორულ ერთობებში, რომელიც აერთიანებს 40-ზე მეტ ქვეყანას აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში, შუა აზიაში, აფრიკაში, ახლო აღმოსავლეთში და იმ ქვეყნებში, როგორცაა ავსტრალია, იაპონია, სამხრეთ კორეა, ახალი ზელანდია და სინგაპური. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინსტრუმენტები, როდესაც მათი შემუშავება დასრულდება, ხელმისაწვდომი იქნება ყველა დაინტერესებული მხარისათვის, და მათი მოძიება შესაძლებელი იქნება NATO-ს ვებ-გვერდზე.

## საერთაშორისო ძალისხმევა კორუფციის რისკის შესამცირებლად

არც NATO-სა და არც EAPC-ს არ აქვს საერთაშორისო ლიდერობა კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებასა ან კორუფციის რისკის შემცირებაზე. NATO-ს ძალისხმევა ხელს უწყობს უფრო ფართო საერთაშორისო მცდელობას და მიმართულია პრაქტიკული ქმედებების შემუშავე-

<sup>4</sup> პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა (PAP-DIB) მიზნად ისახავს პარტნიორი ქვეყნების ძალისხმევის გაძლიერებას თავიანთ თავდაცვის უწყებებში რეფორმებისა და რესტრუქტურისაციის ჩატარების მიზნით, რათა გათვალისწინებული იქნას ქვეყნის საჭიროებები, ისევე, როგორც საერთაშორისო ვალდებულებები. ეფექტური სახელმწიფო თავდაცვის უწყებები, რომლებიც არიან სამოქალაქო და დემოკრატიული კონტროლის ქვეშ, მნიშვნელოვანია სტაბილურობისათვის ევროატლანტიკურ ზონაში, და არსებითი მნიშვნელობა გააჩნიათ საერთაშორისო უსაფრთხოების თანამშრომლობისათვის.

ბაზე, რისი მიზანიცაა დაეხმაროს ქვეყნებს, რათა მათ შეასრულონ თავიანთი საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებები გაეროს (გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) და სხვათა წინაშე. NATO-სა და EAPC-ს მიერ განხორციელებული ძალისხმევა მიზნად ისახავს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებას, მეტ გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულების უკეთეს ხარისხს კონკრეტულად თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორებში.

NATO-ს ფასეულობები, რომლებიც ზემოთ იყო ჩამოთვლილი, ფუნდამენტალურია თავდაცვის სამინისტროებში მმართველობის გაუმჯობესებისათვის. მოკავშირე და პარტნიორი ქვეყნების თავდაცვის სამინისტროებს ეჭვი არ ეპარებათ კორუფციის მიერ გამოწვეულ პრობლემებში და აღიარებენ მათზე სერიოზული, ყოვლისმომცველი და გამჭვირვალე ფორმით რეაგირების აუცილებლობას.

### ეროვნული ინიციატივები და საერთაშორისო თანამშრომლობა

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივაში მონაწილეობა და მისი განხორციელება არის ერების გადასაწყვეტი და მათი პასუხისმგებლობა. ინიციატივის განხორციელებაზე ეროვნული პასუხისმგებლობის აღება და მზაობის აღიარება ეროვნული მთავრობების ჩართულობის წინაპირობა და საფუძველია. შემუშავების პროცესში ინიციატივა ხელს უწყობს წარმატებულ და უწყვეტ თანამშრომლობას ერებს, NATO-ს, თავდაცვის სექტორსა და საერთაშორისო გამჭვირვალობას შორის. ეს თანამშრომლობა ადასტურებს შესაბამისი ორგანიზაციებისა და მოქმედი აქტორების მიერ საერთო ფასეულობებისა და ინტერესების საფუძველზე წარმოქმნილი ერთობის სიძლიერეს.

როგორც ზემოთ ავღნიშნეთ, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მიმართ ინტერესი და მისი ხელშეწყობა იწვევს მზარდ ფინანსურ ზეწოლას ფინანსთა სამინისტროების მიერ თავდაცვისა და უშიშროების ბიუჯეტებზე. ასეთი პრობლემა განსაკუთრებით იჩენს თავს ღრმა საერთაშორისო ეკონომიკური რეცესიის გამო წარმოქმნილი მზარდი ფინანსური კრიზისის დროს. მოკავშირეებსა და პარტნიორებს ესმით, რომ განსაკუთრებით დეფიციტური რესურსების ხარჯვა აუცილებელია მიმდინარეობდეს ეფექტური და გამჭვირვალე ფორმით. ამ მიზნის შესრულებაში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივამ შესაძლოა დიდი წვლილი შეიტანოს, კერძოდ, უნარების გაზრდის პრაქტიკული საშუალებების შექმნით და ფულის ღირებულების შენარჩუნების უზრუნველყოფით.

### მუშაობა თანამშრომლობის ფარგლებში

NATO-ს გამოცდილებამ ავღანეთსა და ბალკანეთში ცხადჰყო, რომ უსაფრთხოების დღევანდელი გამოწვევების ფონზე აუცილებელია საერთაშორისო თანამეგობრობამ ითანამშრომლოს სამოქალაქო და სამხედრო ღონისძიებების გაერთიანებასა და კოორდინაციაზე. ერთობლივი მუშაობა მოითხოვს ყველა წამყვანი მოქმედი მხარის თანამშრომლობასა და წვლილს. ყველა საერთაშორისო მოქმედი მხარისათვის მნიშვნელოვანია იმოქმედოს ერთობლივად, რაც ითვალისწინებს შესაბამის ძალასა და მანდატს. NATO



ზრდის თავის შესაძლებლობებს, იმუშაოს ეფექტურად პარტნიორ ქვეყნებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, არასამთავრობო სექტორთან და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, აფართოვებს რა ძალისხმევას ყველა დონეზე. მსგავსი თანამშრომლობა თანაბრად ვრცელდება NATO-ს ოპერაციებსა და შუწვევტ ძალისხმევაზე, რომელიც მიმართულია XXI საუკუნის გამოწვევებთან გასამკლავებლად საჭირო ცვლილებებზე. ძირითადი საერთაშორისო ორგანიზაციები უფრო აქტიურად ერთვებიან პოლიტიკის განვითარებასა და შემუშავებაში, რაც იწვევს უფრო მეტად ინტეგრირებულ მიდგომას თავდაცვის რეფორმის, უსაფრთხოებისა და განვითარებისადმი.

მსგავსი ინტეგრირებული მიდგომა ვრცელდება არა მხოლოდ ოპერაციებზე, არამედ უფრო ვრცლად NATO-ს ძალისხმევაზე, მაგალითად კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების, ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლასა და ენერგო უსაფრთხოებაზე. ამ და სხვა მიზეზით, NATO გააგრძელებს პერმანენტულ, სტრუქტურულ და თანამშრომლობით ურთიერთობებს პარტნიორ ქვეყნებთან და წამყვან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან (მათ შორის ევროკავშირთან, გაეროსთან, მსოფლიო ბანკთან, საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციასთან).

## 2009 წლის თებერვალში მონტერეში ჩატარებული კონფერენციის განხილვები და დასკვნები

2009 წლის თებერვლის ბოლოს ჩატარდა მნიშვნელოვანი საერთაშორისო კონფერენცია მონტერეში, კალიფორნიაში. კონფერენციის მიზანი იყო იმის შეფასება, თუ რა იქნა მიღწეული კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის განვითარების ფარგლებში და აგრეთვე სამომავლო გეგმების განხილვა ამ ინიციატივის შესრულების გაფართოებისა და გაღრმავების მხრივ.

საზღვაო სააპირანტო სკოლასა (პარტნიორობა მშვიდობისათვის საწრთვინელი და საგანმანათლებლო ცენტრი ჩრდილოეთ ამერიკაში) და – საერთაშორისო განჭვირვალეობასთან ერთად, NATO-მ ჩაატარა კონფერენცია სადაც მონაწილეებმა გაცვალეს მოსაზრებები და შეაფასეს თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობის შესახებ პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის (სტამბული სამიტზე მიღებული დოკუმენტი) შესრულების დროს მიღწეული პროგრესი, რაც გამოიკვეთა პრაქტიკულ ინსტრუმენტთა განვითარების პროცესში.

## მონტერეის რეკომენდაციები

მონტერეის კონფერენციაზე მიღებული რეკომენდაციები მიზნად ისახავდა წვლილი შეეტანა ერთის მხრივ იმ საანგარიშო მოხსენებაში, რომელიც წარუდგინეს EAPC-ს ელჩებს, მეორეს მხრივ, მომავალი სამუშაო პროგრამის შექმნაში. ეს უკანასკნელი ითვალისწინებდა პრაქტიკულ ქმედებების განსაზღვრას, რომელიც უნდა განხორციელებულიყო NATO-სა და EAPC-ს მიერ გაეროს ძალისხმევის მხარდასაჭერად. ეს უკანასკნელი გულისხმობდა თავდაცვის სექტორში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და გამჭვირვალეობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას.

## კეთილსინდისიერი მმართველობის გაძლიერება საბრძოლო მოქმედების თეატრში

სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით NATO განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს საერთაშორისო მხარდაჭერის უსაფრთხოების ძალების (ISAF) და პროვინციული რეკონსტრუქციის ჯგუფის (PRTs) ეკონომიკურ გავლენას ავღანეთში. ჩატარდა სამუშაო იმ მექანიზმების გამოსავლენად, რაც ხელს შეუწყობს კეთილსინდისიერების განმტკიცებას, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის ამაღლებას, რაც თავის მხრივ გამოიწვევს საბრძოლო მოქმედების თეატრში რესურსების უფრო ეფექტურ ხარჯვას, მასპინძელი ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას და დადებითი გამოცდილების გაზიარებას.

სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, NATO ავითარებს და მხარს უჭერს იმ დონისძიებებს, რომლებიც ორიენტირებულია, ცოდნის გაზიარებაზე, ექსპერტიზასა და დადებითი გამოცდილების გაზიარებაზე PRTs-სთვის (მათ შორის იმ მოვლენებს, რომლებიც ორგანიზებულია დედაქალაქებში, ისევე, როგორც ავღანეთში).

## კეთილსინდისიერების გაძლიერება განათლების გზით

რეკომენდირებულია, რომ წამყვანმა ქვეყნებმა გააგრძელონ თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების (BIDE) პაკეტის განხორციელების მხარდაჭერა კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ნდობის ფონდის მეშვეობით. ეს პაკეტი მოიცავს 2009 წლის ექსპერიმენტალურ კურსს უკრაინაში, ბოსნია-ჰერცეგოვინასა და ავღანეთში.

ელექტრონული პლატფორმის გამოსაყენებლად NATO-ს სკოლის მიერ ჩატარებული სამუშაოს გათვალისწინებით, აგრეთვე, სხვათა გამოცდილების გათვალისწინებით (აფრიკის უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის ქსელი), გრძელდება ძალისხმევა იმ პრაქტიკოსთა ქსელის განვითარებისათვის, რომელთაც ხელეწიფებათ პოპულარიზაცია გაუწიონ პრაქტიკულ გამოცდილებასა და ინფორმაციის გაზიარებას.

გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აკადემია, სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან ერთად, აგრძელებს კურსის განვითარებას, რომელსაც არ ექნება ანალოგი, და რომელიც ხელს შეუწყობს დისტანციური სწავლების მოდელს. 2008 წელს ჩატარებული თვით-შეფასების პროცესის შედეგებისა და 2009 წლის ექსპერიმენტების გათვალისწინებით, შემუშავდა რეკომენდაციები NATO-ს პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PIP) ძალების დაგეგმვით სამუშაოებსა და ისეთ სხვა სპეციალურად შემუშავებულ პროგრამებს შორის კავშირზე, როგორცაა ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა.

NATO-სა და ეროვნული განათლების დაინტერესებულ უწყებებთან, მათ შორის PIP საწრთვინელ და საგანმანათლებლო ცენტრებთან, ისევე როგორც სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან მუშაობისას, შემუშავდა თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების (BIDE) საქმიანობა 2010-2012 წლებისათვის. მსგავსი საქმიანობა მოიცავს იმ მოდელის შემუშავებას, რომელიც ინტეგრირებული იქნება არსებულ საწრთვინელ და საგანმანათლებლო მოდელთან (როგორცაა, მაგალითად წინასწარი განლაგების საწრთვინელი მოდელის შემუშავება).

ამ მიმართულებით განხორციელდა ძალისხმევა ისეთ სხვა ორგანიზაციებთან ერთად, როგორცაა NATO-ს საპარლამენტო ასამბლეა. ამ ღონისძიებათა მიზანი გახლდათ თანამშრომლობისათვის შესაძლებლობების გამოხატვა, რაც მოიცავს პარლამენტართა გამოცდილებას. ეს იძლევა საშუალებას, შემუშავდეს ისეთი მოდელი, რომელიც სპეციალურად იქნება შექმნილი პარლამენტის წევრთა და პარლამენტის აპარატის წევრთათვის.

## კეთილსინდისიერების განმტკიცება შესყიდვებში

კონფერენციამ გაითვალისწინა საპარლამენტო სივრცისა და თავდაცვის სექტორის ის ინიციატივები და ძალისხმევა, შემუშავებულიყო საერთო ტრანსატლანტიკური ქცევის კოდექსი. მუშაობა გრძელდება თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების (BIDE) ინიციატივების სამომავლო განვითარებაზე. ამის საფუძველზე, შეთანხმდნენ რომ გამოეკვლიათ შესაძლებლობა იმისა, რომ ჩატარებულიყო სამუშაო შეხვედრა ერთიანი ინდუსტრიული სტანდარტების შემოღების შესახებ ეს სტანდარტები უნდა დაფუძნებულიყო კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ამოქმედების ძირითად პრინციპებზე.

მეტოც, იკვებება ქვეყნებს შორის გამოცდილების გაზიარების სამომავლო მხარდაჭერა შესყიდვებში კორუფციის რისკის შემცირების თაობაზე. ეს გამოცდილება შეიძლება მოიცავდეს ისეთი შინაარსის სემინარებისა და მრგვალი მაგიდების ჩატარებას, რომელიც ფოკუსირებული იქნება ფინანსური კანონმდებლობისა და ნორმების დახვეწაზე, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ეთიკის პროგრამების განხორციელებასა და ელექტრონული შესყიდვების სისტემის გამოყენებაზე კონკურენტულობისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების მიზნით. ნორვეგიაში, 2009 წლის შემოდგომაზე ჩატარდა პრაქტიკული გამოცდილების სემინარი „ეთიკა და შესყიდვები“.

გარდა ამისა, თავდაცვის შესყიდვების თანამდები კომპენსაციის პროცესი შეიძლება გულისხმობდეს კორუფციის დამატებით რისკს და ხელი შეუწყოს რესურსების არამიზნობრივად ათვისებას. ყველა ქვეყანამ უნდა გადახედოს საკუთარ პოლიტიკას, რომელიც მიმართულია კომპენსაციის პრაქტიკის რეგულირებისკენ, იმისათვის, რომ დროულად გატარდეს ზომები რისკის გამოსავლენად და გაიზარდოს გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულების დონე, რომელიც თან სდევს კომპენსაციების განხორციელებას. მსგავსი ზომები შეიძლება მოიცავდეს იმ პროცედურათა გადახედვას, რომელიც დაკავშირებულია კომპენსაციის გაცემასთან. ეს უზრუნველყოფს იმას, რომ ტენდერის ფასები, კომპენსაციით ან მის გარეშე, ხარჯებისა და სარგებელთან მიმართებაში რაოდენობრივად შეფასდება.

## კეთილსინდისიერების გაძლიერება კვლევებისა და ანალიზის განხორციელების გზით

NATO-ს თავდაცვის კოლეჯის, NATO-ს სკოლის, შესაბამისი PFP საწრთველი და საგანმანათლებლო ცენტრებისა და NATO-ს პროფესიული განვითარების ცენტრის მხარდაჭერა მნიშვნელოვანია რომ იქ დაიწყო კვლევითი სამიანობა და შეიქმნას საგანმანათლებლო კურსები კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების შესახებ. ეს პროცესი შეიძლება მოიცავდეს

კეთილსინდისიერების განმტკიცებას პროვინციული რეკონსტრუქციის ჯგუფის (PRTs-ს) წევრებს შორის და დადებითი გამოცდილების გაზიარებას, რომლის შედეგები გაზიარებული იქნება NATO-ში, ეროვნულ გამოცემებსა და კონფერენციებზე.

## **NATO/EAPC-ის მხარდაჭერა კეთილსინდისიერების განმტკიცების მიმართ**

ნათელია, რომ ქვეყნები საჭიროებენ გააძლიერონ თავიანთი ძალისხმევა კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამების განვითარებისა და განხორციელების მიზნით. ქვეყნების მიერ ნებაყოფლობით გაღებული წვლილისა და გაწეული სამუშაოების საფუძველზე, მსგავსმა მიდგომამ შესაძლებელია გაზარდოს ქვეყნის შესაძლებლობა და პოპულარიზაცია გაუწიოს პრაქტიკულ გამოცდილებას.

ამ ინიციატივის თაობაზე მიმდინარე სამუშაოს მე-2 ფაზის ძირითადი ელემენტი ქვეყნებისათვის კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ნდობის ფონდისათვის რესურსების უზრუნველყოფა გახდა. გარდა ამისა, NATO-ს საერთაშორისო სამსახური გააგრძელებს მუშაობას ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციასთან იმ კონტრიბუციის დასადგენად, რომელიც განხორციელდა ნდობის ფონდში და რომელიც შეესაბამება ოფიციალური განვითარების დახმარებას.

## **სამომავლო სამუშაო და ამბიციები**

მონტერეის კონფერენცია გახდა ძირითადი ქვაკუთხედი კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის დაჩქარების პროცესში. კონფერენციაზე განიხილეს იდეა, რომ მსგავსი კონფერენცია კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების თემაზე შეიძლებოდა ჩატარებულიყო 2011 წელსაც სახლვო საასპირანტო სკოლასთან ერთად, რომელიც კიდევ ერთხელ უმასპინძლებდა ამ კონფერენციას. ამ რეკომენდაციების საფუძველზე, მომზადდა ანგარიში EAPC ელჩებისათვის, რომელიც მოიცავდა სამუშაო პროგრამას 2010-2012 წლებისათვის.

## **კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება ტურბულენტურ მსოფლიოში**

ბევრ ქვეყანაში, თავდაცვისა და უშიშროების სექტორი წარმოადგენს საერთაშორისო ფინანსური არასტაბილურობის ნაწილს, რაც მკაცრ ზეგავლენას ახდენს ბიუჯეტის ფორმირებაზე. თავდაცვისა და უშიშროების მიმოხილვების უმეტესობას აწარმოებენ იმ რესურსთა მართებული დონის შესაფასებლად, რომლებიც შეედინება ამ სექტორებში, და რომელიც იწვევს საჯარო სფეროს სხვა სექტორების უკმაყოფილებას, კერძოდ ჯანდაცვა, განათლება და ტრანსპორტის ინფრასტრუქტურა.

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის წამოწყებიდან სამი წლის განმავლობაში, ფასეულობების, მმართველობის, რეფორმებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერების საჭიროება რჩება უპირატეს პრიორიტეტად. ინიციატივას მუდმივად აქვს მნიშვნელობა ქვეყნებისათვის იმ მექანიზმების განხორციელების ხელშესაწყობად, რომლებიც აუმჯობესებენ საჯარო ადმინისტრირებას,

ანგარიშგადღებულებისა და სასამართლო რეფორმების სტანდარტებს. ასეთი მექანიზმები აგრეთვე ხელს უწყობს დამატებითი რესურსების მოზიდვას თავდაცვის სექტორისათვის, ამცირებს რა კორუფციის შედეგად რესურსების ფლანგვის დონეს.

და ბოლოს, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების და კორუფციის შემცირების პრაქტიკულ რჩევათა კრებული გვთავაზობს გასათვალისწინებელ ხედვებსა და მრავალფეროვან გამოცდილებას, რომელიც დაკავშირებულია კორუფციის პრობლემებთან გამკლავების პრაქტიკულ გზებთან. ეს ხედვები და გამოცდილება დაეხმარება ქვეყნებს მათი შორს მიმავალი თავდაცვის რეფორმების განხორციელებაში, რომელიც ხელს უწყობს კორუფციის რისკის შემცირებას თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში.

## თავი 4

# ეროვნული მიდგომები კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების და თავდაცვაში კორუფციის შემცირების ხელშესაწყობად

არა მხოლოდ NATO, როგორც ალიანსი, არამედ ცალკეული წევრი ქვეყნები და პარტნიორებიც მხარს უჭერენ კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივას. ეს თავი წარმოადგენს თანამედროვე და უახლესი მიდგომის რამოდენიმე მაგალითს მსგავსი ინიციატივების მხარდასაჭერად, აგრეთვე რეკომენდაციებს, რომელიც ეფუძნება საუკეთესო გამოცდილებას.

ჩანართი 4.1 წარმოადგენს ეროვნულ ხედვას, რომელიც მხარს უჭერს NATO-სა და EAPC-ს დიდ როლს იმ ინიციატივების განხორციელებაში, რომლებიც მიმართულია კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების და თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირებისაკენ.

### **ჩანართი 4.1. თავდაცვაში არსებულ კორუფციასთან ბრძოლა: შვეიცარიის ხედვა**

კორუფციასთან ბრძოლა სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს იმ სამყაროში, სადაც საერთაშორისო უსაფრთხოება ერთობ აქტუალურია. ეს ფაქტი აღიარებს NATO-ს წევრმა ქვეყნებმა და სამოქალაქო საზოგადოებამ. დღეს კეთილსინდისიერების განმტკიცება, გამჭვირვალობის ამაღლება და კანონის უზენაესობის დამკვიდრება დიდ გავლენას მოახდენს საერთაშორისო უსაფრთხოების ნებისმიერი აქტუალური საკითხზე – მასობრივი განადგურების იარაღი, სარაკეტო თავდაცვა, სამოქალაქო ომები, კლიმატის ცვლილება, და შესაბამისად საერთაშორისო უსაფრთხოებაზე.

იზიარებს რა ზემოთ აღნიშნულს, შვეიცარია მხარს უჭერს EAPC-ს პარტნიორობის სამოქმედო გეგმას თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობაზე (DIB) და არის იმ წამყვან ქვეყანათა გვერდით, პოლონეთთან და გაერთიანებულ სამეფოსთან ერთად, რომლებიც მხარს უჭერენ კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მიზნობრივ ფონდის.

*წარო: მისი აღმატებულება, შვეიცარიის ელჩის NATO-ში, ჟან-ჟაკ დე დარდელის სიტყვა მონტერეოში 2009 წლის 25-27 თებერვალს გამართულ კონფერენციაზე, თემაზე: კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა.*

## აშშ-ს მიდგომები კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების თაობაზე<sup>1</sup>

### ძირითადი პრინციპები

აშშ-ს ხედვა, პარტნიორთა მიერ კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით განხორციელებული ძალისხმევის მხარდაჭერაზე, ეფუძნება მყარ პარტნიორობას, ყოვლისმომცველ მიდგომას უსაფრთხოების სექტორის რეფორმაზე და კონცენტრირებას თავდაცვის ინსტიტუტების გაძლიერებაზე.

იგი აღიარებს პარტნიორობის მნიშვნელობას ქვეყნების დახმარების საკითხში როგორც თავად მათი უსაფრთხოების, ასევე საერთო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. თავდაცვის მინისტრმა, რობერტ გეითსმა, კანზასის სახელმწიფო უნივერსიტეტში 2007 წელს ჩატარებულ თემატურ ლექციაზე განაცხადა, რომ “შესაძლოა, ტერორიზმთან ჩვენი საერთო ბრძოლის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი სამხედრო კომპონენტი გახლავთ არა ჩვენი ბრძოლა, არამედ ის ფაქტი, თუ რამდენად ვაძლიერებთ და ვესმარებთ ჩვენს პარტნიორებს თავად დაამარცხონ ტერორიზმი.” ეთანხმება რა გეითსის შენიშვნებს, აშშ-ს თავდაცვის დეპარტამენტმა არსებითად გაზარდა ის რესურსები, რომლებიც გამიზნულია პარტნიორი ქვეყნების მმართველობის შესაძლებლობების გაძლიერებისათვის.

გარდა ამისა, თავდაცვის დეპარტამენტი, სახელმწიფო დეპარტამენტი და საერთაშორისო განვითარების აშშ-ს სააგენტო (USAID) შეთანხმდნენ ძირითადი პრინციპების საერთო ნუსხაზე, რომელიც მიმართულია უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების ყოვლისმომცველი ხედვისაკენ.<sup>2</sup> დოკუმენტი განკუთვნილია ზემოთხსენები დეპარტამენტებისა და USAID-ის მოხელეთათვის, მკითხველს სთავაზობს რჩევებს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის პროგრამის დაგეგმვისა და განხორციელების შესახებ სხვა პარტნიორ ქვეყნებთან ერთად და ამომწურავად ასახავს იმ რეფორმებს, რომელიც მიმართულია ინსტიტუტების, პროცესებისა და ძალებისაკენ, რომელიც უზრუნველყოფს უსაფრთხოებას და პოპულარიზაციას უწყვეტ კანონის უზენაესობას.

დოკუმენტის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი გახლავთ ის, რომ ოპერაციული მხარდაჭერა უნდა იყოს დაბალანსებული ინსტიტუციონალური რეფორმით. ამგვარად, აქცენტი კეთდება იმაზე, თუ აშშ-ს მხარდაჭერით სამხედრო ძალების გაძლიერების შემდეგ როგორ ხდება მისი მართვა, დაფინანსება, მონიტორინგი და მხარდაჭერა. აღიარებულია, რომ ამ ძალების წარმატება და მდგრადობა დამოკიდებულია მათ ხელისშემწეობ უწყებებსა და პროცესებზე, ისევე, როგორც მათ სამართავად გამოყოფილ ადამიანურ შესაძლებლობებზე. დოკუმენტში ასევე აღნიშნულია, რომ ეფექტური მმართველობის პრინციპები – ანგარიშგაღებულება, გამჭვირვალობა, ადამიანის უფლებების პატივისცემა და კანონიერება – უნდა იყოს ძირითადი

<sup>1</sup> აშშ-ს ხედვა ეფუძნება იოზეფ ბენკერტის, თავდაცვის მინისტრის თანაშემწის გლობალური უსაფრთხოების საკითხებში, პრეზენტაციას. კეთილსინდისიერება და თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა, საკონფერენციო მოხსენება (მონტრეი, 2009 წლის 25-27 თებერვალი).

<sup>2</sup> USAID, აშშ-ს თავდაცვის დეპარტამენტი და აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტი, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირება (2009 წლის თებერვალი), [www.state.gov/documents/organization/115810.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf).

პრიორიტეტი უსაფრთხოების ძალებისა და უწყებების განვითარების საკითხში.

იმის გაცნობიერება, რომ კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება წარმოადგენს თავდაცვის უწყებათა ინსტიტუციონალური მოწყობის ძირითად და განუყოფელ ნაწილს, ქმნის აშშ-ს ხედვის მესამე ძირითად პრინციპს. ნაწილობრივ, აშშ-ს შემოფოთება კეთილსინდისიერების თაობაზე პირდაპირ გამოძინარეობს მისი შემოფოთებიდან კორუფციისა და მისი კოროზიული შედეგების თაობაზე.

კორუფცია წარმოადგენს საფრთხეს ჩვენი საერთო უსაფრთხოებისათვის. იგი არანაკლებ საშიშია, ვიდრე გარეშე მტრები, რომლებიც საფრთხის ქვეშ აყენებენ თავდაცვითუნარიანობას. ეს ხელს აძლევს ჩვენს საერთო მტრებს.

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის შემცირება გახლავთ ერთი და იგივე მონეტის ორი მხარე. თუმცა, კეთილსინდისიერებაზე ზრუნვას გააჩნია უფრო დადებითი საფუძველი. ისევე, როგორც უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებლობა გახლავთ საერთო, ასევე ჩვენი პასუხისმგებლობაა, დავიცვათ იგი იმ ინსტიტუტებით, რომლებიც ასახავენ ჩრდილო-ატლანტიკური ალიანსის არსს, იმ ალიანსისა, რომელიც იცავს ჩვენი ხალხის თავისუფლებას და რომელიც ეფუძვნება დემოკრატიის, პირადი თავისუფლებისა და კანონის უზენაესობის პრინციპებს. აშშ-ს სურვილია ითანამშრომლოს NATO-სთან და საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თავდაცვის უწყებების გაძლიერებაზე მეტი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გზით.

### **ძირითადი კომპონენტები**

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებას, გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას თავდაცვის უწყებებში გააჩნია ინსტიტუციონალური შესაძლებლობების შიდა და გარე ელემენტები. ინსტიტუციონალური შესაძლებლობა წარმოადგენს იმ ადამიანებს, პროცესებს, ორგანიზაციასა და ინფრასტრუქტურას, რაც აუცილებელია ამ შესაძლებლობების განვითარების, მართვისა და მდგრადობისათვის ეროვნული უსაფრთხოების მიზნების მისაღწევად. მაშასადამე, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ამ რესურსების – ხალხის, პროცესების, ორგანიზაციისა და ინფრასტრუქტურის – კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამებისაკენ მიმართვას.

### **ხალხი**

წარმატება იწყება ხალხით. ინსტიტუტები მხოლოდ და მხოლოდ ის ნაჭუჭია, სადაც ნიჭიერ პროფესიონალებს შეუძლიათ იღებინონ და რესურსები გადააქციონ უსაფრთხოების იარაღად. თავდაცვის უწყების მოხელეთა სამხედრო და სამოქალაქო განათლება და წრთვანა შესაბამისად წარმოადგენს კეთილსინდისიერი მმართველობის კულტურის განმტკიცების საფუძველს. კეთილსინდისიერება უნდა იყოს პროფესიული განვითარების სისტემის გამორჩეული თვისება. განათლების მიზანია მოამზადოს ადამიანები კორუფციის რეალისტური მიზნებისათვის, მაგალითად შესყიდვების სფეროში, რათა დადგინდეს ეთიკური საზღვრები და მხარდაჭერის სისტემა იყოს მიმართული იურიდიული კონსულტაციებისაკენ, რათა მათი რეაგირება გახდეს შესაბამისი.

კეთილსინდისიერების კულტურა მნიშვნელოვანია, თუმცა თავდაცვის უწყებაში მომუშავე პროფესიონალებს აგრეთვე ესაჭიროებათ ის ინსტრუ-



მენტები, რის მეშვეობითაც ისინი იმოქმედებენ ამ პრინციპებით. განათლება თავდაცვის მუშაკებს აძლევს მათი საკუთარი დაწესებულებების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების შეფასების საშუალებას, პრაქტიკულ გამოცდილებას ამ სფეროებში და იმის გააზრების საშუალებას, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს ეს გამოცდილება პრაქტიკაში. განათლება და წრთენა, რაც ხელს უწყობს ეთიკასა და კეთილსინდისიერებას, და რომელიც ქმნის საშუალებებს ინსტიტუციონალური კეთილსინდისიერებისათვის, არ გახლავთ ერთჯერადი მოვლენა, არამედ იგი მუდმივად აუცილებელია პროფესიული კარიერის მანძილზე.

### *პროცესები და მექანიზმები*

ინსტიტუციონალური შესაძლებლობის მეორე აუცილებელი კომპონენტს წარმოადგენს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება იმ პროცესებსა და მექანიზმებში, რომელთა გარშემოც ფუნქციონირებენ ეს უწყებები. ყველას კარგად ესმის, რომ გამჭვირვალობის მექანიზმები უნდა იყოს განუყოფელი ნაწილი დაგეგმვის, ბიუჯეტიებისა და შესყიდვების სისტემებისა. სახელშეკრულებო და შესყიდვების სისტემები უნდა შეიცავდეს რამდენიმე ძირითად სისტემას, რომელიც მოითხოვს ზედამხედველობას და დამტკიცებისა და გადახედვის ნათლად განსაზღვრულ პუნქტებს. ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების თანახმად, უნდა არსებობდეს სისტემები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ამ პროცესების გარეშე შეფასებას და მათ შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებების მიღებას. ეს პროცესები და მექანიზმები გაჯერებული უნდა იყოს მასპინძელი ქვეყნის ისტორიით, საკანონმდებლო სისტემითა და კულტურით, და არ უნდა ფუნქციონირებდეს მასპინძელი ქვეყნის აქტიური მონაწილეობის გარეშე.

### *ორგანიზაცია*

მესამე მნიშვნელოვანი ელემენტს წარმოადგენს შიდა ორგანიზაცია, მხარს უჭერს და უზრუნველყოფს ანგარიშვალდებულებასა და ზედამხედველობას. შეერთებულ შტატებში, მაგალითად, თითქმის ყველა სამთავრობო უწყებას ჰყავს დამოუკიდებელი მონიტორები – გენერალური ინსპექტორები. ისინი უზრუნველყოფენ ანგარიშვალდებულებას და ხელს უწყობენ ანონიმური ანგარიშის წარდგენას იმ პირების მიერ, ვისაც სამაგიეროს გადახდის ეშინია მათ მიერ ჩადენილი თამამი საქციელისათვის.

გარდა დამოუკიდებელი მონიტორებისა, არსებობს აგრეთვე საერთაშორისო ორგანიზაციებიც, რომლებიც მუშაობენ პრობლემების პრევენციაზე – მაგალითად, იურიდიული და ეთიკის მრჩეველები, რომლებიც კონსულტირებას უწევენ პოლიტიკოსებს ან თანამდებობის პირებს პოტენციურ წარუმატებლობებზე. მცირე პრევენციულმა ქმედებამ, რომელიც შესაძლებელია გამოხატული იყოს პერიოდული იურიდიული მიმოხილვით ან კონსულტაციებით შესყიდვების სფეროს თანამდებობის პირთან, შესაძლოა უზრუნველყოს უფრო ძვირადღირებული გამოძიებებისა და სამართლებრივი დევნის თავიდან აცილება.

### *ინფრასტრუქტურა*

მეოთხე კომპონენტად მოიაზრება კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ინფრასტრუქტურა. ტერმინი “ინფრასტრუქტურა” ხშირად ასოცირდება მშენებლობასა და კომპიუტერულ სისტემებთან. ამ ტერმინში ჩვენ ვგულისხმობთ იურიდიულ და პოლიტიკურ ჩარჩოს, რომელიც

აუცილებელია თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისათვის. – მაგალითად, ქვევისა და პროცედურების სტანდარტების შემუშავებისა და გამოცემის მოთხოვნილება, რომელიც აზუსტებს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პროცესებსა და მექანიზმებს. კეთილსინდისიერების პაქტები – ერთ-ერთი საუკეთესო “პრაქტიკული გამოცდილება” კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების საკითხში. ეს გახლავთ შესანიშნავი მაგალითი იმისა, თუ როგორ უნდა გავცდეთ ტრადიციულ ჩარჩოებს, რათა შევქმნათ კეთილსინდისიერების ინფრასტრუქტურა.<sup>3</sup>

### *გარე კომპონენტები*

არსებობს აგრეთვე კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ელემენტები, რომლებიც არ შედიან თავდაცვის უწყებებში, თუმცა მიუხედავად ამისა, მაინც არსებითი მნიშვნელობის არიან მათი წარმატებისათვის. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების კამპანიები არ იქნება სრულად წარმატებული, თუკი ისინი არ იქნება ინტეგრირებული უფრო ფართო უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებასთან.

აშშ-ს მთავრობის უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების რჩევები, რომელიც გამოიცა 2009 წლის თებერვალში, უნიკალურია იმით, რომ ისინი ერთობლივად იქნა შემუშავებული და მოიცავს თავდაცვის დეპარტამენტის, სახელმწიფო დეპარტამენტისა და USAID-ის მიერ. ისინი მნიშვნელოვანია იმით, რომ აღიარებენ მეტად ყოველსომომცველი მიდგომის საჭიროებას, რაც აერთიანებს თავდაცვის, განვითარებისა და დიპლომატიურ ინსტრუმენტებს მთელი რიგი უწყებებისა და ელემენტებისათვის, რომლებიც დაკავშირებულია უშიშროების სექტორის რეფორმასთან, მათ შორის იმ კომპონენტებთან, რომლებიც არ შედის უშიშროების უწყებებში.

უპირველესი, და ალბათ ყველაზე მნიშვნელოვანი გარე კომპონენტები გახლავთ პარლამენტები და კანონმდებლები, რომელიც აუცილებელია კანონის ძლიერი ფუნდამენტის შექმნისათვის თავდაცვის სექტორის საქმიანობაში. ეს კანონები უნდა იყოს პროსკრიპტული, მოითხოვდეს გამჭვირვალობას, და აგრეთვე იყოს ამკრძალავი, განსაზღვრავდეს არაკანონიერ ქმედებებსა და მოითხოვდეს ანგარიშვალდებულებას. პარლამენტებმა უნდა უზრუნველყონ ზედამხედველობა უშიშროების უწყებებზე და ითამაშონ გადამწვევტი როლი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიღწევაში თავდაცვის ბიუჯეტირებასა და შესყიდვებში. ჩვენი მიდგომა კეთილსინდისიერების მიმართ უნდა შეიცავდეს იმ პროგრამებს, რომლებიც არჩეული კანონმდებლების ძირითად როლს უჭერს მხარს.

გარდა ამისა, თავდაცვის სექტორი მოითხოვს ძლიერ საკანონმდებლო ჩარჩოს, რათა ეფექტურად უზრუნველყოს გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. აღიარებულია, მაგალითად, რომ თავდაცვის უწყებების სისხლის სამართლის საგამომძიებო შესაძლებლობების გაზრდა შეიძლება უსარგებლო იყოს, იმის გაუთვალისწინებლად, რომ მასპინძელი ქვეყნის სასამართლო სისტემა კარგად ფუნქციონირებს. ქვეყნის უშიშროების პოლიტიკა და პრაქტიკა უნდა ეფუძნებოდეს კანონის უზენაესობას და უნდა იყოს დაკავშირებული, ფართო გაგებით, სასამართლო სექტორთან. ჩვენი მხარდა-

<sup>3</sup> თავები 7, 16 და 17 ასახავენ თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტების შესრულების რჩევებსა და მაგალითებს.

ჭერა მიზნად უნდა ისახავდეს თავდაცვის უწყებათა მუშაობას შიდა და საერთაშორისო კანონმდებლობის ფუნქციონალურ ფარგლებში და რომ ეს უწყებები ახორციელებდნენ კანონის უზენაესობის გაძლიერებას და მხარდაჭერას.

NATO-ს წევრობის ვალდებულებები მოიცავს პოლიტიკურ და სამხედრო ელემენტებს. ის კონცეფცია, რომ თავდაცვა ურთიერთკავშირშია მმართველობის სხვა ასპექტებთან, მყარად არის დანერგილი ალიანსში. ამგვარად, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მცდელობები უნდა იყოს სინქრონიზირებული სხვა სამინისტროებში უშიშროების სექტორის რეფორმირების მცდელობებთან.<sup>4</sup>

გარდა ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლი მდგომარეობს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაში თავდაცვის უწყებებში. ამ პროცესში ჩართული არიან ისეთი მოქმედი პირები, როგორცაა პროფესიული ორგანიზაციები, სამოქალაქო კომისიები, კვლევითი ცენტრები, საადვოკატო ორგანიზაციები, არასამთავრობო სექტორი, მედია და სხვა ჯგუფები. ის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, რომელთაც აკისრიათ პასუხისმგებლობა, უნდა იყვნენ პარტნიორები და მხარდამჭერები კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მიმართ საერთო მიზნის მისაღწევად.

და კიდევ, უსაფრთხოების სექტორის მონიტორინგის გარდა, სამოქალაქო საზოგადოებას აკისრია სხვა მნიშვნელოვანი როლიც, რაც გულისხმობს საჯარო მოთხოვნების დემონსტრირებას კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიზნით ნებისმიერ სამთავრობო დონეზე. ლიდერების ვალია, იზრუნონ კეთილსინდისიერების ინსტიტუციონალური კულტურის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. ეს კულტურა უნდა იყოს ყველა სამთავრობო კომპონენტისა და ყველა დონის განუყოფელი ნაწილი, და მას ხელს უნდა უწყობდეს სამოქალაქო საზოგადოება. ჩვენი საერთო სამუშაო გახლავთ ცალკეული ქვეყნების შესაძლებლობების ხელშეწყობა მათი საკუთარი უსაფრთხოების, აგრეთვე მოკავშირეთა და პარტნიორთა უსაფრთხოებისა და ჩვენი საერთო უსაფრთხოების მიზნით. ეს სამუშაო მოითხოვს არა მხოლოდ უშიშროების ძალების შესაძლებლობების გაზრდას, არამედ იმ დაწესებულებათა გაძლიერებას, რომლებიც მართავენ და ხელს უწყობენ ამ ძალებს. იმისათვის, რომ იყვნენ ეფექტური და ჰქონდეთ ლეგიტიმაცია, ამ უწყებებმა უნდა მოახდინონ კეთილსინდისიერების დემონსტრირება, უნდა იყვნენ გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულნი.

ამერიკის შეერთებულ შტატებს შესწევს უნარი ხელი შეუწყოს მსგავსი ინსტიტუტების მშენებლობას.

<sup>4</sup> NATO გამოთქვამს იმედს, რომ ეს მცნება აისახება პარტნიორი ქვეყნის “წევრობის სამოქმედო გეგმებში.”

## კანადის ხედვა უშიშროების სექტორის რეფორმირებაზე და მისი როლი ავღანეთში<sup>5</sup>

კანადა ყოველთვის გახლდათ მნიშვნელოვანი მოქმედი მხარე ავღანეთში. კანადამ გადაამეტა თავის შესაძლებლობებს, განსაკუთრებით, თუ გავითვალისწინებთ იმ რესურსებს, რომელიც მან გაიღო და იმ სამხედრო ვალდებულებებს, რომლებიც მან თავის თავზე აიღო კონფლიქტში ტრადიციული მშვიდობისმოყვარის როლის მორგებით. კანადა ერთადერთი მოქმედი პირია სხვა ქვეყნების კოალიციაში და მათ სამშვიდობო ძალებში, აგრეთვე არასამთავრობო სექტორში, სამთავრობოთაშორისო ორგანიზაციებში, კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიებში და ადგილობრივ და საერთაშორისო მედიაში (რომ აღარაფერი ვთქვათ თავად ავღანეთის მთავრობაზე, რომლის როლიც გადამწყვეტია).

კანადის ხედვა ავღანეთში გასატარებელ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმაზე შეიძლება წელს ითვლის. კანადელებს ჰქონდათ მცდელობები, ერთიანად და სრულყოფილად მიდგომოდნენ თავიანთ ძალისხმევას, მათ წაახალისეს სხვა მთავრობები – დონორები და ავღანეთის მთავრობა – რომ ისინიც ასევე მოქცეულიყვნენ. საჭირო იყო ბალანსის მიღწევა სამთავრობო ინიციატივებსა და მათ შორის, ვისაც სურვილი ჰქონდა გაეძლიერებინა ავღანეთის უშიშროების ძალების შესაძლებლობები, რათა მათ ეკისრათ პასუხისმგებლობა ქვეყნის უსაფრთხოებაზე მოსახლეობის სახელით. ეს პოლიტიკური ელემენტები არის კანადის ამჟამინდელი მთავრობის ავღანეთზე ახალი ხედვის შემადგენელი ნაწილი.

ცივი ომის დასრულების შემდეგ, კანადამ აღიარა ოთხი ყოვლისმომცველი სისტემა თავისი ქმედებების კონცეპტუალიზაციისა და ორიენტირებისათვის განვითარებად და განსაკუთრებით კი პრობლემების წინაშე მყოფი ქვეყნების სახელით: ადამიანური უსაფრთხოება, 3D ხედვა, “სრულიად მთავრობის” ხედვა და უშიშროების სექტორის რეფორმირება. იმის ფონზე, რომ ეს კონცეფციები დროდადრო ხდებოდა პოლიტიკური დებატების საგანი, ისინი მაინც არ გახლავთ ურთიერთ გამომრიცხავი (ნახაზი 4.1). პირიქით, მათ გააჩნიათ თანამდევი ვალუტის გარკვეული დონე და ისინი ფორმირდებიან მერყევ ხარისხში, ქმნიან რა კარკასს კანადის ჩართულობისთვის ავღანეთში.

2001-2002 წწ. კანადის მიზნები ავღანეთში მცირედ შეიცვალა მიუხედავად იმისა, რომ კანადის სამი მთავრობა შეიცვალა ამ პერიოდში. კანადის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი იყო ავღანეთში სტაბილურობისა და განვითარების ხელშეწყობა კანადის ზოგადი მზადყოფნის ფონზე, მხარი დაუჭიროს ადამიანურ უსაფრთხოებას მოწყვლად ქვეყნებში.<sup>6</sup>

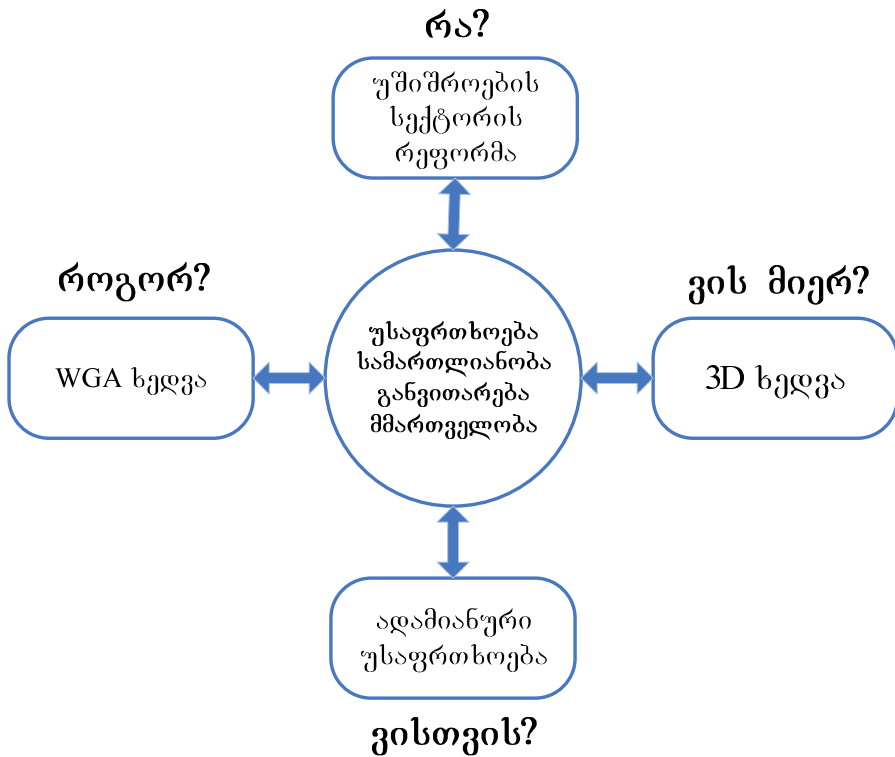
კანადის საბრძოლო მისია ავღანეთში გახდა ის განმსაზღვრელი ფაქტი, რომელმაც შესაძლებელი გახდა კანადის კონტინგენტისათვის გაეტარებინათ მთელი რიგი ქმედებები, რომლებიც დაკავშირებული იყო უსაფრთხოების სექტორის რეფორმასთან. ყოვლისმომცველი სისტემა ამ ქმედებებისათვის

<sup>5</sup> ამ ნაწილს საფუძვლად უდევს დევიდ ლოს “კანადა ავღანეთში: კონცეფცია, პოლიტიკა, მოქმედი პირები და პერსპექტივები,” წყარო: *The Quarterly Journal* 8:3 (ზაფხული, 2009 წ.): 25-51.

<sup>6</sup> „კანადის ავღანეთში სამომავლო როლის დამოუკიდებელი საბჭო“ (ცნობილია, როგორც მენლის მოხსენება) (2008), [http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection\\_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf](http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf).

მოცემულია ავღანეთის ხელშეკრულებაში და უფრო დეტალურად კი ავღანეთის ეროვნული განვითარების სტრატეგიაში (ANDS), რომელიც წარმოადგენს ხუთწლიან თანამშრომლობის პროგრამას ავღანეთის მთავრობასა და საერთაშორისო თანამეგობრობას შორის სამ სფეროში: უსაფრთხოება; მმართველობა, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები; და ეკონომიკური და სოციალური განვითარება (ნარკოტიკებთან ბრძოლასთან ერთად, როგორც მეთხე გადასკვეთი პროგრამის სფერო). კანადის მთავარი სამთავრობო დეპარტამენტების ქმედებები, რომლებიც მუშაობდნენ ავღანეთის საკითხზე, დაემთხვა ამ პროგრამის პირველ სამ სფეროს.

პროვინციული რეკონსტრუქციის ჯგუფის (PRTs) მუშაობა ავღანეთში გადამწყვეტი იყო უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისათვის. PRTs გახლავთ სამოქალაქო-სამხედრო პარტნიორობა, რომელიც შექმნილია უსაფრთხო გარემოს ხელშეწყობის მიზნით ავღანეთის რეგიონის რეკონსტრუქციისათვის. PRTs ჩამოყალიბდა, როგორც სამოქალაქო-სამხედრო პარტნიორობა. PRTs-ს უპირველეს მიზანს წარმოადგენდა უსაფრთხოების რეფორმის მხარდაჭერა (საკუთარი შესაძლებლობებითა და ძალებით) რეკონსტრუქციის მიზნით.



ნახაზი 4.1: კონცეფცია და ურთიერთობა უსაფრთხოებასა და განვითარებაში.

მენლის მოხსენების შემდეგ, ოტავამ გამოაქვეყნა ანგარიში სათაურით კანადის ჩართულობა ავღანეთში: 2011 წლის კურსი.<sup>7</sup> ეს ანგარიში გვთავაზობს ავღანეთში არსებული სიტუაციის მიუკერძოებელ შეფასებას. რაც შეეხება მთავრობას, იგი გმობს იმ გაჭიანურებულ ხარვეზებს, რომლებიც გამოწვეულია ავღანეთის სამთავრობო დაწესებულებების სისუსტითა და საზოგადოების დაქვეითებული ნდობით მუდმივი და ფართოდ გავრცელებული კორუფციის გამო. ანგარიში წარმოგიდგენს იმ ინიციატივათა სიას, რომლებიც იქნა გატარებული:

- სახლში, კანადამ ჩამოაყალიბა კომიტეტი ავღანეთის საკითხებზე; კანადის პოლიტიკის საკითხებზე უწყებათაშორისი კოორდინაციის აპარატი გადავიდა პრემიერ მინისტრის საიდუმლო საბჭოში, რომელსაც ხელმძღვანელობდნენ საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, სამოქალაქო უსაფრთხოების მინისტრის მოადგილეები და კანადის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო.
- ოტავამ გამოსატა მზადყოფნა კვარტალური ანგარიშების წარდგენაზე პარლამენტში და ახლად ჩამოყალიბებულ კომიტეტში ავღანეთის საკითხებზე; აგრეთვე, კანადამ გამოსატა დაინტერესება ავღანეთის პოლიტიკის თაობაზე უკეთ მიეწოდებინა ინფორმაცია პრესისა და კანადის საზოგადოებისათვის. ოტავამ აგრეთვე დადო პირობა კონტროლის მექანიზმების შემუშავებაზე ავღანეთში უსაფრთხოების, მმართველობისა და განვითარების სფეროში პროგრესის შესაფასებლად, და აგრეთვე კანადის ძალისხმევის შესაფასებლად ამ საკითხებთან დაკავშირებით.
- კანადის ძალისხმევა ავღანეთის მიმართ გადაფასდა. მოხდა უსაფრთხოებისა და განვითარების დახმარების ფოკუსირება კანდაგარის პროვინციაზე, რის გამოც კანდაგარში, PRT-ში მაღალი დონის სამოქალაქო სფეროს წარმომადგენელი უნდა იქნას დანიშნული და კანადელი სამოქალაქო პირების საერთო რაოდენობა ქვეყანაში მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს. ქვეყნის შიგნით, კანადელ მოქმედ პირებს აქვთ მოქმედების მეტი თავისუფლება პოლიტიკის კურსის ფორმირებაში, რომელიც გულისხმობს ადგილობრივი რეალობის გათვალისწინებას. ზოგადად ქვეყნის შიგნით, კანადა მზად არის განახორციელოს ძალისხმევა ავღანეთის შესაძლებლობების გასაზრდელად დემოკრატიული მმართველობისა და ეფექტური მთავრობის გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, ისევე როგორც ეროვნული პოლიტიკური შემორიგების ხელშეწყობის მიზნით.

## რეკომენდაციები

- ინიციატივები კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების თაობაზე თავდაპირველად უნდა იყოს განხილული თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობის კონტექსტში.

<sup>7</sup> კანადის მთავრობა, *კანადის ჩართულობა ავღანეთში: 2011 წლის კურსის დასახვა* (ოტავა: კანადის მთავრობა, 2008 წლის ივნისი).

**ჩანართი 4.2. მოწვევლად ქვეყნებში ეფექტური საერთაშორისო ჩართულობის პრინციპები**

2007 წელს, OECD-ს განვითარების ხელშეწყობის კომიტეტმა, რომელიც აერთიანებდა განვითარების მინისტრებსა და უმეტესი დონორი ქვეყნების უწყებათა ხელმძღვანელებს, დაამტკიცა მზადყოფნის პოლიტიკა და მოწვევლად ქვეყნებსა და სიტუაციებში ეფექტური საერთაშორისო ჩართულობის პრინციპები.

ეს პრინციპები ასახავს მზარდ თანხმობას იმაზე, რომ მოწვევლად ქვეყნებს ესაჭიროებათ რეაგირება, რაც განსხვავდება სხვა, უფრო ეფექტურად მოქმედი ქვეყნებისაგან, და აღიარებენ, რომ:

- მოწვევლადი ქვეყნები დგანან განვითარების ისეთი განსაკუთრებით მკაცრი პრობლემების წინაშე, როგორიცაა სუსტი მთავრობა, შეზღუდული ადმინისტრაციული შესაძლებლობა, ქრონიკული ჰუმანიტარული კრიზისი, მუდმივი სოციალური დაძაბულობა, ძალადობა ან სამოქალაქო ომის მეკვიდრეობა;
- სიღარიბისა და საფრთხის დაძლევის გაჭიანურებული პროცესი მსოფლიოს ყველაზე მეტად მოწვევლადი ქვეყნებში უნდა იმართებოდეს ამ ქვეყნების მეთაურებისა და ხალხის მიერ;
- მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო ჩართულობა თავად ვერ გამოიყვანს ქვეყანას მოწვევლადი მდგომარეობიდან, საერთო პრინციპების მიღებამ შესაძლოა ხელი შეუწყოს ჩართულობის დადებითი გავლენის გაზრდას და არაგანზრახ მიყენებული ზიანის შემცირებას.

საერთაშორისო ჩართულობის გრძელვადიანი ხედვა მოწვევლად ქვეყნებში ხელს უწყობს ადგილობრივ რეფორმატორებს რომ ჩამოაყალიბონ ლეგიტიმური, ეფექტური და მოქნილი სახელმწიფო უწყებები. პროგრესი ამ მიმართულებით მოითხოვს გაერთიანებას და ჰარმონიულ ქმედებებს მთავრობებსა და ორგანიზაციებს შორის. შესაბამისად, პრინციპებში აქცენტირება კეთდება შემდეგ საჭიროებებზე:

- კონტექსტის განხილვა, როგორც საწყისი წერტილი;
- გარანტია, რომ განხორციელებული ქმედებები არ მოიტანს ზიანს;
- ფოკუსირება სახელმწიფო მშენებლობაზე, როგორც ძირითადი მიზანი;
- პრევენციის პრიორიტიზირება;
- პოლიტიკურ, უსაფრთხოებისა და განვითარების მიზნებს შორის კავშირის გაცნობიერება;
- არა-დისკრიმინაციის პოპულარიზაცია, როგორც ინკლუზიური და სტაბილური საზოგადოების საფუძველი;
- ადგილობრივი პრიორიტეტების გათვალისწინება სხვადასხვა საშუალებითა და სხვადასხვა კონტექსტში;
- შეთანხმება პრაქტიკული კოორდინაციის მექანიზმებზე საერთაშორისო მოქმედ პირთა შორის;
- სწრაფად მოქმედება, ამასთანავე ჩართულობის შენარჩუნება შესაძლებლობების წარმატებულად გამოყენების მიზნით;
- ყველა ინტერესთა ჯგუფის ჩართულობაზე ზრუნვა („დასახმარებელი ობლექტის“ ჩათვლით).

2007 წლისათვის, ეს პრინციპები, სფეროების შესაბამისად, გამოსცადეს ცხრა ქვეყანაში და დონორთა ქცევის ცვლილება უკვე დაიწყო. OECD DAC-ის მოწვევლადი ქვეყნების ჯგუფის მუშაობა მიზნად ისახავს უფრო მეტად ოპერაციული რჩევების შემოთავაზებას, რომელიც ხელს შეუწყობს დონორთა სტრატეგიებსა და პროგრამების გაძლიერებას მოწვევლად ქვეყნებში.

წყარო: OECD DCD-DAC, „მოწვევად ქვეყნებში ეფექტური საერთაშორისო ხართულობის პრინციპები.“ [www.oecd.org/document/46/0,3343,en\\_2649\\_33693550\\_35233262\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html); OECD, სრულიად მთავრობის ხედვა მოწვევად ქვეყნებზე (პარიზი, OECD, 2007 წ.), [www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf).

- თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა, განსაკუთრებით კი მოწვევად ქვეყნებში, უნდა განიხილებოდეს უშიშროების სექტორის რეფორმების ფარგლებში და კოორდინირებული იყოს განვითარების პროგრამებთან.
- უწყებათაშორისი კოორდინაცია ქვეყნის შიგნით და საბრძოლო მოქმედების თეატრში, არსებითია წარმატებული უშიშროების სექტორის რეფორმებისათვის.
- უწყებათაშორისი კოორდინაცია, რომელიც არის გამჭვირვალე და უზრუნველყოფს პარლამენტისადმი დროული ანგარიშგაღებულების მექანიზმების შექმნას და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას, წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს უსაფრთხოებისა და განვითარების მისიების ლეგიტიმაციისათვის და ხელს უწყობს გრეღვადიან სამოქალაქო მხარდაჭერას.





## ნაწილი II

# კორუფციის რისკები და მოწყვლადობა თავდაცვაში

კრებულის მეორე ნაწილი მოიცავს ცხრა თავს, რომლებშიც დეტალურად არის აღწერილი თავდაცვაში კორუფციის წყაროები და მიზეზები. ცხრა თავიდან, შვიდში ასახულია კორუფციული ქცევა, აგრეთვე კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ზრდის პრაქტიკული რჩევები თავდაცვის მართვის ძირითად სფეროებში: საკადრო პოლიტიკა და პერსონალის მართვა, თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვა და ფინანსური მართვა, შესყიდვები, კომპენსაციები, გარეშე რესურსების მოძიება, პრივატიზაცია, საჯარო-კერძო პარტნიორობა თავდაცვაში, ჭარბი აღჭურვილობისა და ინფრასტრუქტურის უტილიზაცია, და თავდაცვის პერსონალისა და აქტივების ჩართვა ეკონომიკურ საქმიანობაში. თავი 12 ფოკუსირებას ახდენს კორუფციის რისკებსა და კეთილსინდისიერების საკითხებზე, რომლებიც დაკავშირებულია ჩვეულებრივ სამხედრო ოპერაციებთან, ხოლო თავი 13 ასახავს თავდაცვასთან დაკავშირებულ კორუფციას იმ ქვეყნებში, რომლებიც დღანან მოუგვარებელი ტერიტორიული დაგების ან გაყინული კონფლიქტების პრობლემების წინაშე.



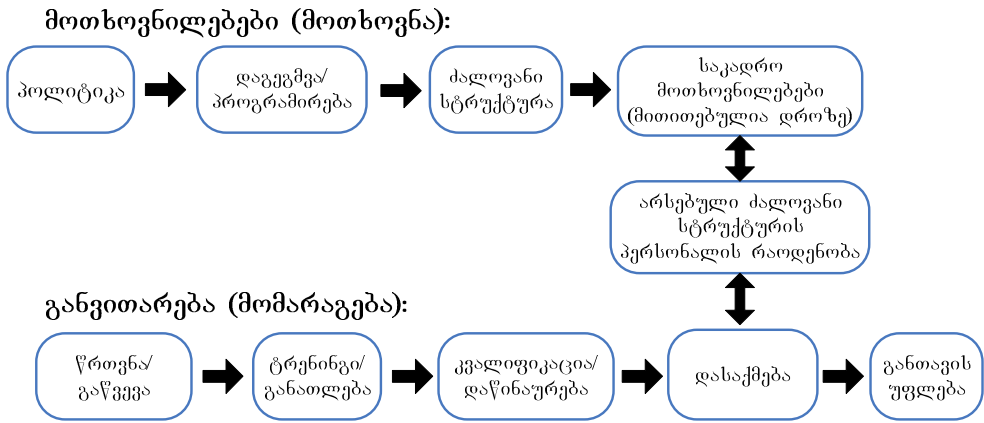
## თავი 5 საკადრო პოლიტიკა

ზოგადად საზოგადოებისათვის, კორუფცია საკადრო სფეროში – მათ შორის პერსონალის მართვის სისტემაში – არის კორუფციის არც ყველაზე გამოხატული და არც ყველაზე მგრძობიარე ფორმა. თუმცა იგი ხშირად არის ყველაზე გავრცელებული და ყველაზე კოროზიული თავდაცვის სისტემისათვის, რადგანაც იგი ძირს უთხრის მისი ყველაზე სასიცოცხლო მნიშვნელობის რესურსის – ხალხის ეფექტიანად გამოყენებას. ეს თავი ასახავს კორუფციული ქმედების წყაროებსა და შედეგებს საკადრო სფეროში, და წარმოადგენს წარმატებული ანტიკორუფციული ზომების პრინციპებს, აგრეთვე წარმოადგენს ზოგიერთ მაგალითს იმისა, თუ როგორ განხორციელდა ეს პრინციპები პრაქტიკაში.

თავდაცვის კადრების მართვის სისტემის მიზანი გახლავთ იმის უზრუნველყოფა, რომ ხალხის სათანადო რაოდენობა, რომელთაც გააჩნიათ სათანადო უნარები და გამოცდილება, იყვნენ სათანადო თანამდებობებზე თავდაცვის შედეგების – მიმდინარე ოპერაციების, სამომავლო შესაძლებლობების, ბრძანებისა და მართვის და ა.შ. – უზრუნველყოფის მიზნით. თუკი კადრების მართვის სისტემა ეფექტურად ფუნქციონირებს, იგი უნდა ანხორციელებდეს ორ დამატებით ფუნქციას (იხ. ნახაზი 5.1):

1. ადამიანური რესურსების მოთხოვნების დადგენა თავდაცვის მიმდინარე და სამომავლო მოთხოვნებისა და ძალების დაგეგმვის საფუძველზე. ეს მოიცავს მოკლევადიან მოთხოვნებს მიმდინარე ძალების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად, და გრძელვადიან (15 წელი და მეტი) მოთხოვნებს გრძელვადიანი მიზნების მისაღწევად.
2. ხალხის – როგორც ინდივიდის, ასევე ყველასი ერთად – მართვა და მათი განვითარება ადამიანური რესურსების მაქსიმალური მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. ეს საჭიროებს მუდმივ ძალისხმევას, რათა მოვიზიდოთ, გაავრთვათ, დავასაქმოთ, დავაწინაუროთ და შევინარჩუნოთ ის პერსონალი, რომელთაც გააჩნიათ პროფესიული კომპეტენცია (ცოდნა, უნარები და გამოცდილება).

კორუმპირებულ თანამდებობის პირთათვის მეორე ფუნქცია ყველაზე მეტად საინტერესოა; პერსონალის მართვის გადაწყვეტილებები, რომლებიც პირდაპირ გავლენას ახდენენ ხალხის ცხოვრებაზე, ხელს უწყობს კორუფციას, ქმნის რა მისთვის დამატებით შესაძლებლობებს. პირველი ფუნქცია ნაკლებად საინტერესოა, რადგან მასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების გადაქცევა პირად მოგებად არ ხდება ადვილად. თუმცა, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პერსპექტივით, ეფექტური მოთხოვნების სისტემის არსებობა მნიშვნელოვანია, რადგანაც ეს ქმნის განსაზღვრულ სტანდარტულ დონისძიებას, რომელიც დაკავშირებულია თავდაცვის პოლიტიკასა და გეგმებთან, რომლითაც შესაძლებელი იქნება საკადრო გადაწყვეტილებების ეფექტურობის დადგენა.



ნახაზი 5.1: პერსონალის მართვის ფუნქციები (გამარტივებული).<sup>1</sup>

## საკადრო საკითხებთან დაკავშირებული კორუფციის ფორმები

იმ თანამდებობის პირებს, რომელთაც აკისრიათ პასუხისმგებლობა საკადრო გადაწყვეტილებებზე, გააჩნიათ კორუფციის უზარმაზარი შესაძლებლობა, იმისდა მიუხედავად, არიან ისინი სამხედრო სამსახურს დაქვემდებარებული თუ მსახურობენ ადმინისტრაციაში სპეციალიზირებული პერსონალისათვის. ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელიც გავლენას ახდენს სამხედრო მოსამსახურეზე, შეიძლება იყოს მამოძრავებელი ძალა: სასურველი თანამდებობა, ფინანსური ან პროფესიონალური ჯილდოები, ან დეფიციტური სარგებლის განაწილება (მაგ. საცხოვრებელი უზრუნველყოფა). არის აგრეთვე უფრო მეტად მიწიერი ხასიათის საკითხები, როგორცაა მაგალითად ყოველდღიური ფუნქციები ან შვებულება. გარდა ამისა, უზარმაზარი უფლებამოსილება, რომელიც გააჩნიათ ზემდგომ პირებს თავიანთ დაქვემდებარებულ პერსონალზე – კანონის ძალითა თუ ჩვეულებით – აგრეთვე ხელს უწყობს კორუფციის გავრცელებას, დაქვემდებარებული პირების მიერ რთული სამუშაოს ან პრობლემის თავიდან აცილების მიზნით ქრთამის მიცემის ან ზემდგომი პირების ან უფროსი სამხედროების მიერ გამოძალვის გზით. თუმცა, ზოგადად კორუფცია საკადრო სფეროში გვხვდება სამი სახით: ქურდობა/გამოძალვა, ქრთამი და გავლენის ქსელი.

### ქურდობა / გამოძალვა

ის თანამდებობის პირები, რომელთა პასუხისმგებლობაა სარგებელით უზრუნველყოფა, როგორცაა სამხედრო პერსონალის ანაზღაურება ან მატერიალური დახმარება, მაგალითად საკვები, ფორმები ან საცხოვრებელი, ხშირად მიმართავენ ამ აქტივების ნაწილს საკუთარი პირადი მოხმარებისაკენ. ზოგჯერ ეს ხდება უხეშად, საქონლის (სარგებელის) დაურიგებლად, თუმცა უფრო ხშირად გამოიყენება მოტყუებითი ტექნიკა, მაგალითად “ფიქტიური

<sup>1</sup> ადაპტირებულია ჯეკ ტრედენიკის “პერსონალის მართვიდან,” თავდაცვის მართვაში: შესავალი (ვენევა: DCAF, 2009 წ.), 127.

სამხედროები” ან ფულადი მოსყიდვები. არსებობს კორუფციის კიდევ ერთი ფორმა, როდესაც ზემდგომი პირები – ოფიცრები ან სხვა სამხედროები – ბოროტად იყენებენ საკუთარ უფლებამოსილებას პერსონალის ქონების მოსაპარად ან ანაზღაურების ან მომსახურების გამოძალვის მიზნით, რისთვისაც იყენებენ პირდაპირ მუქარას კარიერაზე ან პირად უსაფრთხოებაზე. საბჭოთა სტილის “ნომენკლატურული” სისტემები ძლიერ ბრძანების გამცემთა პრეროგატივებით და დანერგილი დამამცირებელი სისტემები ხელს უწყობს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების მსგავს ფაქტებს.

## ქრთამი

ის თანამდებობის პირები, რომელთაც გააჩნიათ იმის უფლებამოსილება, მიიღონ დადებითი გადაწყვეტილება საკადრო საკითხებზე, იღებენ – ან მოელიან – კომპენსაციას იმ ინდივიდისაგან, რომელიც იღებს სარგებელს ასეთი გადაწყვეტილებით. ეს შეიძლება იყოს მცირედი საჩუქარი (მაგ. ღვინის ან არყის ბოთლი) ან დიდი ფულადი ქრთამი. სხვა, სხვაგვარად ფუნქციონირებულ სისტემებში, ამ მეთოდს ხშირად იყენებენ წესების გადახვევის ან დარღვევის მიზნით, რითიც ინდივიდი იღებს სარგებელს (მაგ. სასურველი თანამდებობა, შერჩევა განათლების მისაღებად, გახანგრძლივებული შვებულება), რასაც ვერ მიიღებს რეგლამენტის ან პოლიტიკის პირდაპირი გატარებით. როდესაც კორუფცია ენდემურია, ქრთამის მიღების მოლოდინი სისტემატურ ხასიათს იღებს; მის გარეშე სისტემა არ გასცემს სასურველ შედეგს, მიუხედავად დამსახურებისა. როდესაც ინდივიდის მიერ საკადრო გადაწყვეტილების შედეგად მისაღები სარგებელი ფულადია (მაგ. დაწინაურება დამატებითი ანაზღაურებით), მოსალოდნელი ქრთამი ხშირად პროპორციულია ამ მოსალოდნელი სარგებელისა. როდესაც მსგავსი სისტემური კორუფცია ზედაპირზეა, იგი შესაძლებელია მოგვეჩვენოს უბრალოდ საქმიან გარიგებად, კარგად ცნობილი ფასებითა და თანაბარი განაწილებით, ეს თავისი არსით, იძულებითია, რაც ეფუძნება იმ უფლებების უარყოფას, რომელიც კანონიერად აქვთ მინიჭებული სამხედრო პირებს იმ თანამდებობის პირთა მიერ, რომელთაც გააჩნიათ პასუხისმგებლობა.

## გავლენის ქსელი

ეს გახლავთ ქრთამის განსხვავებული ფორმა და ხშირად თანაარსებობს მასთან. ფულის გარდა, კორუფციის ე.წ. ვალუტა გახლავთ ინფორმაცია, კეთილგანწყობა და გავლენა. ავტორიტატულ, სპირალურ ბიუროკრატებში, ინფორმაცია არის პირველ ადგილზე და ინფორმაციის არაფორმალურ გაცვლას ოფიციალური არსების გარეთ შეუძლია ხელი შეუწყოს შესაბამის სარგებელს გავლენის მხრივ (ან კორუფციის შესაძლებლობების მხრივ). გარდა ამისა, როდესაც ფორმალური კოორდინაციის სისტემები დიდმასშტაბიანია, კეთილგანწყობის ურთიერთ გაცვლა შეიძლება გახდეს შედეგის მიღების ნორმა. ეს კი შეიძლება გადაიქცეს გავლენისა და კეთილგანწყობის ურთიერთ გაცვლის კომპლექსურ ქსელად, როგორც იყო მაგალითად “ბლატების” სისტემა საბჭოთა დროს, რამაც გამოიწვია არაფორმალური “კლანებისა” და პატრონ-კლიენტის ურთიერთობის შექმნა. თავდაცვის სისტემის შიგნით არსებული კეთილგანწყობები შეიძლება დაკავშირებული იყოს კლანური ან ოჯახური ურთიერთობებით სისტემით “ხელი ხელს ბანს” და პატრონ-კლიენტის ურთიერთობით უფრო ფართო საზოგადოებაში.

## რისკები და ზომები პერსონალის მართვის სპეციფიურ სფეროებში

კადრების მართვის ნებისმიერ ეტაპს (იხ. ნახაზი 5.1) თან ახლავს სპეციფიური კორუფციის რისკი, რომელიც ეფუძნება სქემებსა და შესაძლო ზომებს. ეს ნაწილი წარმოგვიდგენს ზოგიერთ რისკსა და სქემას და მასში მოყვანილია პრაქტიკული გამოცდილების რამოდენიმე სპეციფიური მაგალითი კორუფციის რისკის შესამცირებლად. თუმცა, ეს არ არის ამომწურავი; კორუფციული სქემები შეზღუდულია მხოლოდ შესაძლებლობით ან წარმოდგენით.

### წრთენა/გაწვევა

**გაწვევა.** სამხედრო სამსახურში გაწვევის თავიდან არიდება ყოველთვის იყო კორუფციის მნიშვნელოვანი წყარო მას შემდეგ, რაც ნაპოლეონმა პირველად წარადგინა გაწვევის თანამედროვე სისტემა საფრანგეთში. დღესდღეობით, ეს გახლავთ მსხვილი ინდუსტრია ზოგიერთ ქვეყანაში; რუსეთში, სადაც გაწვევა ასოცირდება სამხედრო სამსახურის მკაცრ პირობებთან, ერთი გაწვევის გადავადება ჯდება 7000 ამერიკულ დოლარამდე და გაწვევასთან დაკავშირებული ქრთამი ქვეყნის მასშტაბით აღწევს 350 მილიონ ამერიკულ დოლარს წელიწადში.<sup>2</sup> გაწვევის თავიდან არიდების მეთოდი ხშირად არის ისეთი დოკუმენტის ყიდვა, რომელიც მცდარად ადასტურებს, რომ წვევამდელი დისკვალიფიცირებულია ჯანმრთელობის გამო ან ექვემდებარება გადავადებას უმაღლეს სასწავლებელში სწავლის საფუძველზე. აგრეთვე შესაძლებელია ყალბი სერტიფიკატის მიღება, რომელშიც მითითებული იქნება, რომ წვევამდელმა უკვე მოიხადა სავალდებულო სამხედრო სამსახური. მსგავსი დოკუმენტების შექმნაში ჩართულია კორუმპირებულ თანამდებობის პირთა მთელი ქსელი, მათთან ერთად კი მედიცინის მუშაკები და საგანმანათლებლო სფეროს წარმომადგენლები. გარდა ამისა, გაწვევის თავიდან არიდების გარანტად, ამ სფეროს თანამდებობის პირებს შეუძლიათ შესთავაზონ პრეფერენციული განაწილება არასაბრძოლო ან ნაკლებად რთულ ნაწილებში ქრთამის სანაცვლოდ. მათ აგრეთვე შეიძლება მიმართონ მუქარას ქრთამის გამოძალვის მიზნით. სამხედრო სამსახურის თავიდან არიდების სქემები ჩვეულებრივ, სისტემურია და პირამიდული, იმ თანხების პროცენტით, რომელიც ამ პირამიდის ძირში შეედინება, როგორც “ძღვენი” ზემდგომი პირებისათვის თავდაცვის სამინისტროში და/ან შეიარაღებული ძალების შტაბში, რომელთა პროტექციითა და პატრონაჟითაც მოქმედებს მსგავსი სქემები. ამ მომგებიანი ოპერაციების კონტროლი შეიძლება იყოს ძირითადი საკითხი თავდაცვის სამინისტროს რესტრუქტურისაციის პროცესში და შეიძლება შექმნას საიდუმლო ღობი ნებაყოფლობით ძალოვან სისტემაზე გადასვლის მცდელობის წინააღმდეგ.

<sup>2</sup> შეფასებულია მოსკოვში არსებული არასამთავრობო ორგანიზაციის, ინდემის მიერ. წყარო: ალასტერ გიი, “რუსეთში საყვარელი დროისტარება – სამხედრო სამსახურისთვის თავის არიდება,” US News & World Report (29 დეკემბერი, 2008 წ.).

## ტრენინგი/განათლება

### *ოფიცერთა თავდაპირველი წრთვება*

იმ ქვეყნებში, სადაც სამხედრო სამსახურის პრესტიჟი მაღალია, ოფიცერთა თავდაპირველი საწრთველი პროგრამებისათვის პერსონალის შერჩევას თანახლავს მაღალი კონკურენცია – ჩვეულებრივ, მიიღება მსურველთა 10%-ზე ნაკლები.<sup>3</sup> სოციალური ზეწოლა მიმღებ კომისიაზე იმ კანდიდატთა მისაღებად, რომლებიც არიან ელიტარული ოჯახებიდან, საგრძნობლად მაღალია, გარდა ამისა, არსებობს კიდევ არაკანონიერი ფინანსური სტიმული იმ პირთა მიერ, რომლებიც განიხილავენ სამხედრო სამსახურს, როგორც ბილეთს სოციალურ ელიტარულ წრეში შესასვლელად. კორუფციული გავლენის ჩვეულებრივი მეთოდები მოიცავს გაბერილ შეფასებას პირად გასაუბრებაზე (ხშირად, ეს გახლავთ განაცხადის შეტანის პროცესის უდიდესი ნაწილი) და წინასწარ პასუხების მიწოდება წერილობითი ან ზეპირი ტესტირებისათვის. იმ კანდიდატებს, რომელთაც არ გააჩნიათ კავშირები, იშვიათად ეძლევათ შესაძლებლობა, მოიპოვონ მფარველი კარგი კავშირებით.

### *უმადლესი სამხედრო განათლება (აპარატი და ოფიცერთა კოლეჯი)*

კარიერის ზრდის ამ საგანმანათლებლო შესაძლებლობების მისაღებად ჩატარებულ შერჩევას შეუძლია გამოიწვიოს სერიოზული პოტენციური კორუფცია. ზოგიერთ ქვეყანაში, კანდიდატებს უფლება აქვთ პირადად შეხვდნენ კომისიის წევრებს საჩუქრების გადასაცემად, რაც აძლევთ მათ პატრონ-კლიენტის ურთიერთობაში მონაწილეობის გარანტიას. სასწავლო კურსის დროს, პედაგოგებმა ხშირად შეიძლება გავლენა იქონიონ შეფასებასა და ნიშნებზე გავლენის ან ქრთამის საფუძველზე, და ამგვარად, გავლენას ახდენენ კანდიდატთა კარიერის განვითარებაზე კურსის დასრულების შემდეგ.

### *განათლება საზღვარგარეთ*

საგანმანათლებლო, კარიერული და ფინანსური შესაძლებლობების კომბინაცია, საზღვარგარეთ განათლების მიღების შესაძლებლობას გადააქცევს კორუფციის რისკად. ასეთ შესაძლებლობებს ძირითადად საერთაშორისო თანამშრომლობის პროგრამები გვთავაზობს, ხშირად სრული გარე დაფინანსებით. შედეგად, ხშირად არ ვრცელდება არც ნორმალური შერჩევის პროცედურა (ადგილობრივი სასწავლო კურსებისათვის) და არც ნორმალური გარე ფინანსური ზედამხედველობის პროცედურები, რაც პასუხისმგებლობას აკისრებს თანამდებობის პირებს საერთაშორისო თანამშრომლობაზე, განათლებასა და პერსონალის მართვაზე მოქმედების სრული თავისუფლებით – და მცირე სისტემური ანგარიშგაღებულებით – რაც შეესება მონაწილეთა შერჩევას. გარდა კონკრეტული ინდივიდების კანდიდატების ხელშეწყობისა, რომელიც კავშირების ან ქრთამის საფუძველზე ხდება, პასუხისმგებელი განყოფილებები ჩვეულებრივ ცდილობენ შეინარჩუნონ ვაკანსიების კონკრეტული რაოდენობა, რომლებზეც შემდგომ დაინიშნებიან

<sup>3</sup> მაგალითად, აშშ საზღვაო აკადემიის (ანაპოლისი) 2013 წლის გამოშვებისათვის, კანდიდატთა მხოლოდ 8.1% იქნა დაშვებული: [www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf](http://www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf).



## ჩანართი 5.1. კეთილსინდისიერება ოფიერთა თავდაპირველი წრენისათვის შერჩევის პროცესში

ისტორიულად ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ოთხწლიან სამხედრო აკადემიებში მიღება წარმოადგენდა პოლიტიკური ზეწოლის საგანს. ეს რეგულირდებოდა პოლიტიკური „ნომინაციის“ პროცესის შექმნით, რომლის გარდაც არსებობდა კიდევ „დაშვების“ პროცესი. აშშ-ს კონგრესის ყველა წარმომადგენელს და სენატორებს ჰქონდათ უფლება ჰყოლოდათ ხუთი კანდიდატი, რომლებიც ნებისმიერ აკადემიაში, ნებისმიერ დროს დაესწრობდნენ ლექციებს. მათ ჰქონდათ უფლება ყოველ ვაკანსიაზე წარედგინათ ათამდე ნომინანტი, თუმცა ზოგჯერ ნომინაციებიც გაიცემა, როგორც პოლიტიკური კეთილგანწყობა. გარდა ამისა, აშშ-ს პრეზიდენტს აქვს უფლება დანიშნოს 100-მდე კანდიდატი ყოველწლიურად იმ კანდიდატებიდან, რომელთაც თუნდაც ერთი მშობელი მსახურობს შეიარაღებულ ძალებში, ხოლო ვიცე-პრეზიდენტს აქვს უფლება ჰყავდეს ხუთი კანდიდატი კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად. არსებობს აგრეთვე დამატებითი ნომინაციები აქტიური (სიაში შესული) სამხედრო პირთათვის და ორდენოსან მომსახურეთა შვილებისათვის.

ნომინაციის ეს პროცესი ქმნის კანონიერ ნიადაგს პოლიტიკური გავლენისათვის, ქმნის რა პრობლემებს და ზღუდავს რა მას. პოლიტიკოსებს აქვთ კონკრეტული პრივილეგიები თავიანთი კანდიდატებისათვის. თუმცა, ამ გავლენის შედეგი შეზღუდულია თავიდანვე, ამცირებს რა კანდიდატთა რაოდენობას 15,000-დან (თუ ავიღებთ აშშ სახლდევო აკადემიის მაგალითს) საშუალოდ 4,500-მდე. ამ შემთხვევაში, აკადემია იყენებს დაშვების მკაცრ პროცესს, რომელიც სრულიად დამოუკიდებელია ნომინაციის პროცესისაგან და რომელშიც ჩართულია გარეშე კომისია, 1,250 კანდიდატის გამოსავლენად, რომელთაც შემდგომ შესთავაზებენ სამუშაო ადგილს. იმის საფუძველზე, რომ კანდიდატებს შეაქვთ განაცხადი ნომინაციებზე (პოლიტიკური მოღვაწეები) და თანამდებობებზე (სახლდევო აკადემია) პარალელურ რეჟიმში, აკადემიას შეუძლია არაფორმალურად ითანამშრომლოს ნომინაციის უფლებამოსილ პირებთან, რათა დააწმენდეს, რომ საუკეთესო კანდიდატებიც მიიღებენ ნომინაციას. ნომინაციის პროცესის კიდევ ერთი სარგებელი გახლავთ ის, რომ იგი უზრუნველყოფს აკადემიის სტრუქტურა (და შესაბამისად ოფიცერთა კორპუსის) გეოგრაფიულ მრავალფეროვნებას სხვადასხვა ტეროტორიული უბნებიდან და შტატებიდან, რომლებიც წარმოდგენილი არიან ნომინაციის წარმომადგენელთა ან სენატორთა მიერ.

ახალგაზრდა დემოკრატიაში – უკრაინაში, სამხედრო სამსახურის პრესტიჟი და ისტორიული ტრადიციები ხელს უწყობს ოფიცერთა თავდაპირველ საწრთვნელ დაწესებულებებს, გახდნენ კონკურენტუნარიანი. ბოლო დრომდე, დაშვება იყო მხოლოდ ადგილობრივი მიმღები კომისიის კომპეტენცია. 2005 წელს დანიშნულმა თავდაცვის სამინისტროს ახალმა ხელმძღვანელობამ ეს ფაქტი შეაფასა, როგორც კორუფციის რისკი. მათ შეამცირეს გაბერილი საგანმანათლებლო სისტემა, გაანახევრეს რა რეგისტრაციის ოდენობა და დაამტკიცეს პროგრამა ოფიცერთა საწრთვნელი დაწესებულების ჩაბარების დონის დაწვევაზე 9-დან 5 პუნქტამდე (აკადემიურ სასწავლებლებში ჩასაბარებელი ბარიერების საერთო რაოდენობა შემცირდა 60-დან 12-მდე) 2011 წელს. დაწესდა მკაცრი ცენტრალური ზედამხედველობა გამოცდებსა და დაშვებაზე, რომელსაც აკონტროლებდა თავდაცვის მინისტრის მოადგილე. შესაბამისად, ამან შეამცირა კორუფციის შანსი.

წყარო: თეთრი წიგნი, უკრაინის თავდაცვის პოლიტიკა, 2005; [www.mil.gov.ua](http://www.mil.gov.ua); აშშ-ს სახლდევო აკადემიის მიღების ვებგვერდი, [www.usna.edu/Admissions/](http://www.usna.edu/Admissions/).

შიდა კანდიდატები. მაღალი დონის გასაუბრებები, რომლებიც ხშირად ტარდება კორუფციის გასაკონტროლებლად, აგრეთვე ხდება ამის მამოძრავებელი ძალა, როდესაც ხემდგომ პირებს აქვთ კეთილსინდისიერების ნაკლებობა. ხშირად, უცხოელმა პარტნიორებმა იციან ამ პრობლემის შესახებ, თუმცა ისინი დგებიან დილემის წინაშე, მიიღონ შემოთავაზებული კანდიდატი თუ განახორციელონ პოლიტიკური და პროფესიონალური ზეწოლა და გააუქმონ კურსები.

### *მივლინება საზღვარგარეთ*

საზღვარგარეთ მიღებული თანამდებობები მოიცავს ატაშეს პოზიციას, შტაბის მივლინებას საერთაშორისო ორგანიზაციებში (გაერო, ევროკავშირი ან NATO), სამეკავშირეო თანამდებობებს საერთაშორისო შტაბებში და მრავალეროვან შტაბბინებში, აგრეთვე უშუალო მონაწილეობას სამშვიდობო ოპერაციებში. საზღვარგარეთ განათლების მსგავსად, მსგავსი მივლინებები ხშირად ხელს უწყობს ანაზღაურების გაზრდასა და ხემდგომ კარიერულ შესაძლებლობებს. შტაბში არსებული პოზიციები სამხედროებს ხშირად სთავაზობს ცხოვრების მაღალ დონეს ცალკეულ პიროვნებისა თუ ოჯახისათვის. თუმცა, რადგანაც არსებობს კორუფციის რისკი, არსებობს მისი ორი შემზღუდავი ფაქტორიც. პირველ რიგში, ამ პოზიციების უმეტესობა ადგილობრივად ფინანსდება და მაშასადამე, შერჩევა ხდება უდიდესი გულდასმით. მეორე ფაქტორი არის ის, რომ პოზიციების უმეტესობას აქვს მაღალი პოლიტიკური ხილვადობა. ასეთ შემთხვევებში, პირდაპირი ქრთამი თანამდებობის მისაღებად სარისკოა. მეორეს მხრივ, ის პირები, რომლებსაც სურთ უფრო დაბალი დონის თანამდებობებზე დასაქმდნენ საზღვარგარეთ, უფრო ხშირად ექვემდებარებიან ზეწოლას ფულადი ქრთამის მიცემაზე. მიუხედავად პოლიტიკური ხილვადობისა, ყველა, გარდა ყველაზე ხემდგომი პერსონალისა, შეიძლება დაექვემდებაროს ზეწოლას, “კორუფციული” მოტივაცია შექმნას დაბალ და საშუალო დონის პირებში, რომელთა მხარდაჭერა აუცილებელია სავალდებულო ადმინისტრაციული და ფინანსური გადაწყვეტილებებისათვის.

თუმცა, კორუფციის რისკი სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობისათვის შეიძლება გაცილებით მაღალი იყოს. საზღვარგარეთ ოპერაციებში მონაწილეობიდან მიღებული ფინანსური სარგებელი შეიძლება იყოს სოლიდური, რადგანაც ბევრ ქვეყანაში სამშვიდობო ჯარების ანაზღაურება დაბალია გაეროს ანაზღაურების დონესთან შედარებით (მაგ. გაეროს ანაზღაურების 50% შეადგენს თვეში დაახლოებით 700 ამერიკულ დოლარს). საზღვარგარეთ შტაბში დასაქმებულთაგან განსხვავებით, რომლებსაც უწევთ უფრო მაღალი საცხოვრებელი ხარჯების გადახდა, ეს თანხა თითქმის უტოლდება შემოსავალს. შესაბამისად, ქრთამის ოდენობა შეიძლება შეადგენდეს ფინანსური სარგებელის 15-20% (მაგ. დაახლოებით 1000 ამერიკული დოლარი 6 თვეში) ან უფრო მეტს.

### **ანაზღაურება და სარგებელი**

#### *ფიქტიური სამხედროები*

ხშირად, სამხედრო მეთაურები, რომელთაც ჰყავთ ნაცნობები ადმინისტრაციულ თანამდებობის პირთა შორის, ინახავენ ფიქტიურ სამხედროთა გარკვეულ რაოდენობას თავიანთ რეესტრში, იღებენ რა მათ ანაზღაურებას, საკვებას და აღჭურვილობას, რომელსაც ხემდგომ ითვისებენ ან ჰყიდიან. ამ

“ფიქტიურ სამხედროთა” რიცხვი ზოგჯერ აღწევს ძალოვანი სტრუქტურის პერსონალის 20-30%-ს. ზოგჯერ არის შერჩევის შედეგების გაყალბების შემთხვევები, როდესაც ასეთი “ფიქტიური სამხედროები” ხმას აძლევენ სამთავრობო კანდიდატებს, და ამაში გასაკვირი არაფერია.

### *პრემიები/ჯილდოები*

პრემიებისა და ჯილდოების კომპლექსური სისტემა შეიძლება გამოიყენონ თანამდებობის პირებმა და მათი განაწილება აქციონ ბერკეტად, რომელიც უზრუნველყოფს პატრონ-კლიენტის ურთიერთობებსა და ხელს უწყობს პოტენციურ კორუფციას.

### *საცხოვრებლით უზრუნველყოფა*

პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში, შეიარაღებული ძალების მოქმედი და გადამდგარი პერსონალის საცხოვრებლით უზრუნველყოფისათვის საჭირო რესურსი ხშირად საგრძნობლად აღემატება არსებულს. ხშირად, საცხოვრებლის გადანაწილება დაკავშირებულია ქრთამთან ან გავლენის გამოყენებასთან. ამის გამოხატვის ერთ-ერთი ფორმაა სახსრების არათანაბარი განაწილება საგრძნობლად დიდი ზომის სახლების ასაშენებლად, მაშინ, როდესაც ქვემდგომ პირებს აიძულებენ მიიღონ დაბალი სტანდარტის საცხოვრებლები, ხოლო ზემდგომი პირები იღებენ მდიდრულ ბინებს.

### *სამედიცინო მომსახურება*

უფასო სამედიცინო მომსახურება ხშირად სარგებელია სამხედრო პირთათვის, გადამდგარი ოფიცრებისათვის და მათი ოჯახებისათვის. მიუხედავად ამისა, ისინი ხარისხიან მომსახურებას ზოგჯერ მხოლოდ ექიმთათვის ან ადმინისტრატორთათვის ქრთამის მიცემის შემდეგ იღებენ.

### *კარიერული მართვა*

ისეთ სისტემებში, სადაც დაწინაურება განპირობებულია შესაბამისი რანგის თანამდებობაზე დანიშვნით, მივლინება არის ერთობ სასიცოცხლო მნიშვნელობის საკითხი კარიერულ მართვაში. თანხისა თუ კეთილგანწყობის სანაცვლოდ, საკადრო მმართველები სთავაზობენ უკეთეს პოზიციებს, უკეთეს კანდიდატებს ამ პოზიციებზე დასანიშნად და ცდილობენ გავლენა მოახდინონ მეთაურებზე ამ კანდიდატთა მისაღებად. ამ პოზიციებზე დანიშვნის მსურველებს შესაძლოა მოუწიოთ მეთაურებთან შეხვედრა პირადი გასაუბრების მიზნით, სადაც მათ შესაძლებლობა ექნებათ გადასცენ მეთაურებს საჩუქარი ან შესთავაზონ ქრთამი. იგივე სქემა მოქმედებს იმათთვის, ვისაც აქვს უსაფრთხო, წყნარი თანამდებობის სურვილი, სადაც იქნება კორუფციის პოტენციალური ნიადაგი. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, “წინასწარ ქრთამს” უხდიან ზემდგომ თანამდებობის პირებს სამომავლო უკანონო შემოსავლის იმედით.

ზოგიერთ სისტემაში, დაწინაურების ან დანიშვნის კანდიდატები პირადად უნდა გამოცხადდნენ გასაუბრებაზე სპეციალური კომისიის წინაშე, და შეეცადონ კომისიას დაუსაბუთონ თავიანთი კანდიდატურის მიღების მიზანშეწონილობა და გავლენა იქონიონ მის გადაწყვეტილებაზე. როდესაც კომისიის შემადგენლობა შეთანხმებულია, კანდიდატები შესაძლოა აგრეთვე მიიწვიონ კომისიის წამყვან წევრებთან შესახვედრად მათი მხარდაჭერის მიღების მიზნით – ეს ის პროცესია, რომელიც ამაფრებს კორუფციის შესაძლებლობებს. ეს აგრეთვე გავლენას ახდენს იმის უზრუნველყოფაზე,

რომ კანდიდატები კარგად არიან მორგებულნი პატრონ-კლიენტის ურთიერთობაში.

## ჩანართი 5.2: კეთილსინდისიერების განმტკიცება საზღვარგარეთ განათლების ან მივლინების შესარჩევ პროცესში

90-იანი წლების ბოლოს, უკრაინულ სისტემას სირთულე შეექმნა იმ უამრავი საწრთველი და საგანმანათლებლო შესაძლებლობებისა და ორმხრივი სამხედრო თანამშრომლობის პროგრამების ეფექტურად გამოყენებაში, რომლებსაც მას სთავაზობდა პარტნიორობა მშვიდობისათვის პროგრამა (PfP). გადაწყვეტილებები იქნა მიღებული სასწავლო კურსების ხელმისაწვდომობის საფუძველზე და არა მოთხოვნილებების გათვალისწინებით. კადრების შერჩევა მოხდა თავდაცვის სამინისტროს საკადრო საკითხთა დეპარტამენტსა და საერთაშორისო თანამშრომლობის დეპარტამენტს შორის მიღწეული შეთანხმების საფუძველზე სუსტად გაწეული ზემოქმედებით. კორუფცია და გავლენის ბოროტად გამოყენება გახდა ჩვეული ამბავი შერჩევის პროცესში.

ფაქტორების მთელმა რიგმა ხელი შეუწყო სიტუაციის გაუმჯობესებას შემდგომ წლებში. 1999 წელს შეიქმნა PfP-სა სამშვიდობო ოპერაციების დირექტორატის (PPOD) გენერალური შტაბი, რომელმაც ხელი შეუწყო მოთხოვნებით მართულ ინსტიტუციონალურ თანამშრომლობას, ორიენტირებული იყო თავსებადობის გაზრდასა და ოპერაციების მომზადებაზე. იმავე წელს გაიხსნა NATO-ს სამეკავშირეო ოფისი, რომელიც განთავსდა PPOD-თან ერთად, რამაც ინტენსიური გახდა მიმდინარე ინფორმაციის გაცვლა, რესურსები და PPOD-ის პოლიტიკური მხარდაჭერა. ამ მხრივ, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო გენერალური შტაბის გადაწყვეტილება, დაეკავშირებინა კონკრეტული ქმედებები კონკრეტული პარტნიორობის მიზნებთან (რეფორმებისა და თავსებადობის მიზნით).

2002 წლისათვის, ეს მცდელობები წარმატებით დაგვირგვინდა: PfP-ს წრთვნებსა და ოპერაციებში მონაწილეობა გახდა უფრო თანამიმდევრული და პერსონალის დასწრების ხარისხი გაუმჯობესდა. თუმცა, დარჩა კიდევ ორი მოსაგვარებელი პრობლემა. უპირველეს ყოვლისა, მხოლოდ მცირედი მასშტაბით გამოსწორდა საზღვარგარეთ გრძელვადიანი განათლების მისაღებად კანდიდატის შერჩევის პროცესი, რომელიც ძირითადად მიმდინარეობდა ორმხრივი მოლაპარაკებების საფუძველზე და შესაბამისად, ტარდებოდა NATO-სა და PPOD-ის ფარგლებს გარეთ. მეორეც ის, რომ ადგილობრივი “სამხედრო კომისარიატის” გამოყენებამ სპეციალური ერთეულების დასაკომპლექტებლად სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობისათვის გამოიწვია მნიშვნელოვანი კორუფცია.

თავდაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობამ, რომელიც დაინიშნა 2005 წლის ნარინჯისფერი რევოლუციის შემდეგ, სერიოზული ნაბიჯები გადადგა ამ პრობლემების მოსაგვარებლად. მინისტრმა გასცა ბრძანება საზღვარგარეთ საქმიანობის ყოველწლიური გეგმის შემუშავებაზე იმ პერსონალის სახელებთან და თანამედრობების სიასთან ერთად, რომლებიც იყვნენ მივლინებულნი ამ თანამედრობებზე, და საზღვარგარეთ ყოველ მივლინებას პირადად აწერდა ხელს. დიდი მასშტაბის გამო, ეს მაღალი დონის ხილვადობა ხელს უწყობდა სისტემის დისციპლინირებას, რაც მიმართული იყო კონკრეტულ ქმედებებში მონაწილეობის დაკავშირებასთან აქტუალურ მოთხოვნებთან. მინისტრის შეფასებების ხელშეწყობის მიზნით, თავდაცვის სამინისტროს საატესტატო კომიტეტმა, რომელსაც ხელმძღვანელობდა მინისტრის პირველი მოადგილე, კონკურენციის საფუძველზე განიხილა უამრავი კანდიდატი ისეთ წამყვან საქმიანობაში მონაწილეობისათვის, როგორცაა საზღვარგარეთ გრძელვადიანი კურსები, გაეროს სადამკვირვებლო მისიები და NATO-ში მივლინება. მინისტრმა აგრეთვე გამოსცა ინსტრუქციები იმის თაობაზე, რომ იმ ინდივიდუებისათვის, რომლებიც მანამდე სწავლობდნენ საზღვარგარეთ, მსახურობდნენ საერთაშორისო შტაბში ან მონაწილეობდნენ

გაეროს მისიებში, უნდა გასულიყო საგაღმწეო 5 წელი, რომ მათ ისევ შეხებოდნენ მსგავს ოპერაციებში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა.

რაც შეეხება სამშვიდობო ოპერაციებს, თავდაცვის სამინისტრომ, NATO-ს რეკომენდაციის საფუძველზე, შეცვალა საჯარისო შენაერთების ფორმირების მეთოდი “სპეციალური” ერთეულების შექმნიდან მუდმივი ჯარის განლაგებით. ამან გამოიწვია რეზერვისტების ხელმეორედ გაწვევის აუცილებლობა “კომისარიატების” მეშვეობით, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა კორუფციის რისკი.

და ბოლოს, უკრაინის თავდაცვის სამინისტრო მჭიდროდ თანამშრომლობდა NATO-ს პროფესიული განვითარების პროგრამასთან (PDP) სამოქალაქო პერსონალისათვის მოთხოვნილებებზე ორიენტირებული კომპეტენტური სისტემის შექმნის მიზნით (იხ. თავი 22 PDP-ზე მეტი ინფორმაციის მისაღებად).

### ჩანართი 5.3. კეთილსინდისიერების განმტკიცება დაწინაურების შესარჩევ კომისიაში

იმაში დასარწმუნებლად, რომ ოფიცერთა შერჩევა დასაწინაურებლად მაქსიმალურად ობიექტურად მიმდინარეობს, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფუნქციონირებს შესარჩევი კომისიების კარგად რეგულირებული სისტემა. მსგავი პროცესი გამოიყენება მსხვილ კარიერულ ქვაკუთხედებზე დასაკვირვებლად.

*შეკრება & ინსტრუქტაჟი.* კომიტეტები იკრიბება საჭიროებისდა მიხედვით (ჩვეულებრივ, ყოველწლიურად) მდივნის (უფროსი პოლიტიკური დანიშნული პირის) მოწვევით, რომელსაც აქვს შესაბამისი სამხედრო სამსახურის ვალდებულება. თითოეული რანგისა და საკონკურსო კატეგორიისათვის (მაგ. საბრძოლო ჯარის ოფიცერი, ინჟინერ-ოფიცერი, მედიკოსი-ოფიცერი და ა.შ.) არსებობს ცალკე კომისია, მაგრამ ისინი ხშირად იკრიბებიან ერთი და იმავე დროს და ადგილას. მდივანი უზრუნველყოფს ინსტრუქტაჟის შემორანდუმს, რომელიც ადგენს შერჩევის მეთოდებს, გასათვალისწინებელ ფაქტორებს, შესარჩევ ოფიცერთა მაქსიმალურ რაოდენობას და წარსაღვენ ანგარიშებს.

*წევრები.* კომისია შედგება არანაკლებ ხუთი მოქმედი ოფიცრისაგან, რომლებიც შეირჩევიან შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით ინ ნომინანტთა სიიდან, რომელსაც წარადგენენ მეთაურები, და რომლებმაც უნდა დააკმაყოფილონ პროფესიონალიზმისა და კეთილსინდისიერების უმაღლესი სტანდარტები. წევრები უნდა იყვნენ იმაზე მაღალი რანგის, ვიდრე ოფიცრები. ხშირად, კომისიის წევრები წინასწარ არ ფლობენ ინფორმაციას იმ კონკრეტული კომისიის შესახებ, რომელშიც მათ აირჩევენ. ოფიცრებს არ აქვთ უფლება იმსახურონ ერთდროულად ორ შესარჩევ კომისიაში ერთი და იმავე რანგისა და საკონკურსო კატეგორიისათვის. კომისიები ვალდებული არიან აწარმოონ შეკრებების ოქმები და უზრუნველყონ ადმინისტრაციული საქმისწარმოება. ეს ფუნქცია ხშირად ეკირებათ საკადრო მმართველებს, თუკი ისინი არ არიან რომელიმე კანდიდატის უშუალო მმართველი.

კომისიის წევრებს ეკრძალებათ მათი შესარჩევ კომისიაში მიწვევის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება ნებისმიერი პირისათვის, რომელიც არ მოიაზრება მათი უშუალო მეთაურობის წრეში. არაფორმალური სტაციონარული გამოძახებები და სოციალური ვიზიტები კომისიის საქმიანობის სფეროში, აკრძალულია. კომისიის არცერთ წევრს არ აქვს უფლება განაცხადოს შედეგების შესახებ შერჩეულთა სის ოფიციალურ გამოქვეყნებამდე. კომისიის წევრები დებენ ფიცს, არ გამოავლინონ ინტერესი ნებისმიერი განსახილველი ინდივიდის ან ოფიცერთა ჯგუფისადმი. კომისიის წევრები ვალდებული არიან წარადგინონ ანგარიში ნებისმიერ სავარაუდო შეუსაბამობაზე.

*პროცესის კეთილსინდისიერება.* კომისიისათვის მისაწოდებელი ინფორმაცია მკაცრად რეგულირდება და ეფუძნება ოფიცერთა პირად ანგარიშს და მის შესაბამისობას. კომისიის შესახებ ცხადდება 30 დღით ადრე იმ ყველა ოფიცრის სახელთან ერთად, რომლებსაც განიხილავს კომისია, რათა კანდიდატებს ჰქონდეთ საკმარისი დრო გადახედონ, შეასწორონ და განაახლონ თავიანთი ოფიციალური მონაცემები. ოფიცრებს შეუძლიათ დაწერონ წერილი კომისიის სახელზე, რომელშიც მითითებული იქნება დამატებითი ინფორმაცია ან განმარტება. არანაირი ინფორმაცია, დადებითი ან უარყოფითი, არ შეიძლება კომისიას გადასცეს მესამე მხარემ, თუკი მას არ აქვს სპეციალური უფლებამოსილება მასზე. ზოგიერთი ინფორმაცია, როგორცაა მაგალითად მეუღლის საქმიანობა, არ ექვემდებარება განხილვას.

კომისიის არცერთ წევრს არ აქვს უფლება წარმოადგინოს ნებისმიერი ინფორმაცია, დადებითი თუ უარყოფითი, გარდა იმ ინფორმაციისა, რომელიც ნებადართულია რეგულაციით. კომისიის წევრთა პირადი ცოდნა კანდიდატების პროფესიონალური გამოცდილების შესახებ ან მათი შეფასება განიხილება მხოლოდ იმ კომისიის მიერ, რომელიც მუშაობს ოფიცერთა დაწინაურების საკითხზე. არავის აქვს უფლება, პირადად წარადგინოს საკუთარი თავი ან სხვა პირი კომისიის ან მდივნის წინაშე. კომისიის წევრებთან კომუნიკაციის მცდელობა მათ გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენის მიზნით არის სამხედრო რეგლამენტის დარღვევა. მდივანს აქვს უფლება, წარსდგეს კომისიის წინაშე; თუმცა, ყველა მის მიერ გაკეთებული კომენტარი ჩაიწერება და დაურიგდება კომისიის ყველა წევრს.

მდივანი, ან უფლებამოსილი პირი ჩაუტარებს გასაუბრებებს კომისიის თავმჯდომარეს, წევრებსა და ადმინისტრაციულ აპარატს, რათა დარწმუნდეს, რომ კომისია დაკომპლექტებულია და ფუნქციონირებს შესაბამისი კანონის, ნორმის ან ინსტრუქციის თანახმად.

*გადაწყვეტილებათა კეთილსინდისიერება.* რეკომენდაციები მიიღება კომისიის წევრების ხმათა უმრავლესობით; კომისიის თავმჯდომარეს არ აქვს უფლება გამოიყენოს საკუთარი უფლებამოსილება და ხელი შეუშალოს რომელიმე კანდიდატისათვის ხმის მიცემას. არცერთ ოფიციალურ, სამოქალაქო ან სამხედრო პირს არ აქვს უფლება მოახდინოს გავლენა რომელიმე კონკრეტული პირისათვის კომისიის მიერ რეკომენდაციის მიცემაზე ან არ მიცემაზე. კომისიის დასკვნა გადაეგზავნება მდივანს, რომელსაც აქვს უფლება მიაწოდოს იგი აშშ-ს პრეზიდენტს დასამტკიცებლად, ან კომისიას დაუბრუნოს რომელიმე კონკრეტული საკითხის ხელახალი განხილვისათვის. იმ შემთხვევაში, თუკი მდივანი მოითხოვს რომელიმე სახელის ამოღებას და მიაწვდის კომისიას დამატებით ინფორმაციას, ეს ინფორმაცია აგრეთვე უნდა გადაეგზავნოს იმ პირს, რომლის სახელის ამოღებაზეც იყო გაცემული რეკომენდაცია, რათა მას მიეცეს შესაძლებლობა მოახდინოს რეაგირება. თუმცა, მდივანს არ აქვს უფლება შეცვალოს კომისიის დასკვნა; ეს უფლება ენიჭება მხოლოდ აშშ-ს პრეზიდენტს, რაც გულისხმობს დასკვნის დამტკიცებამდე იმ ოფიცრის სახელის ამოღებას, რომელზეც გაცემულია დაწინაურების რეკომენდაცია. დამტკიცების შემდეგ, ეს დასკვნა გადაეცემა აშშ-ს სენატს, რომელიც ამტკიცებს ყველა დასაწინაურებელ ოფიცერთა რანგს.

*წყარო:* სამხედრო დეპარტამენტი, ოფიცერთა დაწინაურება, საჯარისო რეგლამენტი 600-8-29 (25 თებერვალი, 2005 წ.), [www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600\\_8\\_29.pdf](http://www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf).

## სტრატეგიული მიდგომა: კეთილსინდისიერება, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება

ადამიანები რთული არსებები არიან. ამ სირთულის შეფასება არ არის ადვილი მხოლოდ ლოგიკით, და ხშირად ჩვენი შეფასება ადამიანების შესახებ მხოლოდ და მხოლოდ ინტუიციაზეა დამყარებული. ეს აუცილებელი და კარგია: ჩვენი ინტუიციური შეფასება სხვა ადამიანების შესახებ ითვალისწინებს უზარმაზარ ინფორმაციას და შეძლებისდაგვარად ზუსტია. თუმცა, ინტუიცია აგრეთვე ერთობ სუბიექტურიცაა, განასხვავებს ადამიანებს და ექცევა სხვა ფსიქოლოგიური ფაქტორების გავლენის ქვეშ. კადრების მართვაში, ისევე, როგორც ხელმძღვანელობაში, მთავარი გამოწვევა ის კი არ არის, აღმოვფხვრათ ინტუიციური შეფასება და განსჯა, არამედ ის, რომ დავაბალანსოთ იგი სტანდარტიზაციითა და ობიექტურობით. ნებისმიერი ანტი-კორუფციული ქმედების დროს უნდა გათვალისწინებული იყოს პერსონალის საკითხებზე ობიექტურობის ზღვარი, თუ გვინდა რომ ეს ქმედებები წარმატებით დასრულდეს.

### კეთილსინდისიერება

საფუძველშივე, კეთილსინდისიერება გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. რა ინფორმაცია იქნა გათვალისწინებული? რა გადაწყვეტილება იქნა მიღებული? ვის მიერ იქნა იგი მიღებული? გადაწყვეტილების მიღების დროს კეთილსინდისიერება მაქსიმალურად არის უზრუნველყოფილი, ხოლო სტანდარტიზაცია და ობიექტურობა კი მხარდაჭერილი – თუ პერსონალის სისტემის ფუნქციები ნათლად არის განსაზღვრული. ძირითადი ფუნქციები უნდა მოიცავდეს:

- *კადრების შესახებ მიმდინარე/სამომავლო მოთხოვნების დადგენა:* ამით იქმნება დამოუკიდებელ საზომი რითაც იზომება სხვა ქმედებები. ეს გახლავთ თავდაცვის სამინისტროს / გენერალური შტაბის ლოგიკური ფუნქცია.
- *კადრების გამოყენებისა და განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვა:* ასახავს ადამიანური რესურსების განვითარების პოლიტიკასა და ხედვებს, რომელიც აუცილებელია მოკლე, საშუალო და გრძელვადიანი მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. იგი მოიცავს განვითარების რეკომენდაციებს (პოლიტიკური მაღალჩინოსანის მიერ დასამტკიცებლად) ისეთი დიდმასშტაბიანი ქმედებებისათვის, როგორიცაა შესარჩევი კომისია, და აგრეთვე იმ ჭრილის დასახვა, რომლის ფარგლებშიც ყოველდღიური გადაწყვეტილებები იქნება მიღებული საკადრო ადმინისტრატორების და მეთაურების მიერ. აგრეთვე ლოგიკურია, რომ ეს არის თავდაცვის სამინისტროს / გენერალური შტაბის ფუნქცია – თუმცა განსხვავებულია მოთხოვნებისგან.
- *საკადრო ადმინისტრირება:* ხელს უწყობს რეალურ დროში კადრების მართვას, რაც აუცილებელია კონკრეტული მოსამსახურის წრთვის, განათლების, დაწინაურების, კვალიფიციენტების, დანიშვნისა და განთავისუფლებისათვის. ბევრ სისტემაში არსებობს ავტონომიური, კარგად ფუნქციონირებადი საკადრო ადმინისტრირება უშუალოდ თავდაცვის სამინისტროს / შეიარაღებული ძალების ხელმძღვანელო-

ბისათვის (იმ ინსტრუქციებით, რომლებიც დადგენილია სტრატეგიული დადგენებით). სხვა სისტემებში, ეს ფუნქცია დაკისრებულია სამსახურებზე. საკადრო ადმინისტრირების ფარგლებში, შეიძლება არსებობდეს ფუნქციათა ჯანსაღი დაყოფა იმ პირთა შორის, ვინც პასუხისმგებელია კარიერულ მართვაზე (რომლებიც წარმოადგენენ ინდივიდებს) და იმათ შორის, ვინც პასუხისმგებელია მოთხოვნებზე (რომლებიც წარმოადგენენ მეთაურებს).

- *საკადრო საბჭოები*: ეს საბჭოები უზრუნველყოფენ კანდიდატთა კონსოლიდირებული ჯგუფის განხილვას მაქსიმალური ობიექტურობითა და სტანდარტიზაციით, იმ ქმედებებისათვის, როგორცაა მაგალითად დაწინაურება და ძირითადი კარიერული პოზიციები. როდესაც არსებობს მსგავსი დროებითი საბჭოები, რომლებიც ერთხელ იკრიბებიან და მოქმედებენ, როგორც მიუკერძოებელი მსაჯულები განსაზღვრული წესებისა და ინსტრუქციების საფუძველზე, ეს ხელს უწყობს მიუკერძოებლობასა და კორუფციის რისკის შემცირებას. იხ. ჩანართი 5.3 დაწვრილებითი ინფორმაციისათვის.
- *სტატისტიკა / შეფასება*: უზრუნველყოფს კადრების ქმედებებზე და მათ საერთო შედეგებზე ზუსტი ინფორმაციის მოპოვებას, ანალიზსა და მის მიწოდებას ყველა შესაბამისი დაწესებულებისათვის. იდეალურ ვარიანტში, ეს უნდა ხდებოდეს აგტონომიის მაღალი დონის საფუძველზე, რაც უზრუნველყოფს პერსონალის მართვის ეფექტურობის შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მიღებას, რომელიც შემდგომ მიეწოდება ხელმძღვანელობას.
- *მეთაურები*: წარმოადგენენ საკადრო სისტემის ძირითად ყოველდღიურ მომხმარებლებს, რომელთა ბრძანებებიც უნდა იყოს მოქნილი, რათა ადამიანური რესურსები თავისუფლად იყოს გამოყენებული და რომლებსაც უნდა გააჩნდეთ ხელმძღვანელობის კარგი უნარები მიზნების მისაღწევად. მეთაურები, ან სხვა ზემდგომი პირები, აგრეთვე არიან პერსონალის მიერ განხორციელებულ ქმედებებზე ინფორმაციის ძირითადი წყარო და ხშირად თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს მათ დაქვემდებარებაში მყოფი პირების კარიერის ღობირებაში. თუმცა, მათი უფლებამოსილება არ უნდა იყოს თვითნებური და აბსოლუტური, რათა მოკლევადიანი მიზანშეწონილობის გულისთვის არ დაირღვეს დაქვემდებარებულ პირთა უფლებები ან საფრთხის ქვეშ არ დადგეს შეიარაღებული ძალების გრძელვადიანი ინტერესი ადამიანური რესურსების განვითარებაში.

ზემოთ ნახსენები ყოველი ელემენტი მიმართულია კონკრეტული პერსპექტივის მიღწევისაკენ კადრების მართვის პროცესში. ამ პროცესში, მათი ურთერთქმედება მაქსიმალურად ზრდის ზოგადად სისტემის კეთილსინდისიერებას, სტანდარტიზაციასა და ობიექტურობას. თუმცა, ამისათვის აუცილებელია გამჭვირვალობა – რის მეშვეობითაც ზუსტი ინფორმაცია ეფექტურად ნაწილდება სისტემის ყველა ელემენტს შორის. რატომაც უნდა, კარგად გამართული ურთიერთქმედება სხვადასხვა ელემენტებს შორის აგრეთვე მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ სისტემამ იმუშაოს ეფექტურად.



## გამჭვირვალობა

საკადრო სფეროში გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა რთულია რამდენიმე ფაქტორის გამო. პერსონალის ქმედებების უმეტესი ნაწილი რუტინულ, ყოველდღიურ ხასიათს ატარებს, და ეს ქმედებები ქაოსურად ვრცელდება მთელს სისტემაზე. ამ ქმედებების შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მოპოვება პრობლემაა, რამეთუ ადმინისტრაციული ანგარიშები ხშირად კეთდება დაწესებულებაში იერარქიის საფუძველზე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს იმ ფაქტს, რომ უარყოფითი ინფორმაცია გადაეცემა ზემდგომ ხელმძღვანელობას. ავტომატურად, დაუყოვნებლივი ანგარიშის წარდგენის სისტემებს, რომლებიც დაკისრებულია ადმინისტრაციულ პირებზე, შეუძლიათ იმის უზრუნველყოფა, რომ პერსონალის მართვის ცენტრალურ სისტემას ჰქონდეს სრული, უახლესი ინფორმაცია პერსონალის საქმიანობაზე.

არსებობს კიდევ ერთი პრობლემა – კულტურული დაყოფა ერთეულებსა და ცენტრალურ შტაბს შორის. დაწერილი კანონებისა და რეგლამენტის ადვილობრივად დარღვევა ხშირად სოციალურად არის სანქცირებული (ხოლო დამრღვევი პირები კი დაცული) დაუწერელი ნორმებითა და ტრადიციებით. ეს დაუწერელი ნორმები ხშირად მყარდება იმ რწმენით, რომ ისინი არის სამხედრო კულტურის არსებითი ნაწილი, რაც მნიშვნელოვანია ბრძოლაში წარმატების მოსაპოვებლად – ეს გახლავთ ძლიერი იმპერატივი იმათთვის, ვისაც სწამს, რომ მათ მოუწევთ ბრძოლაში გამოცდა. ამ კულტურული ნორმების გამყარება არის შემანერგებელი ფაქტორი საზოგადოებრივი აქტივისტებისათვის. ამის შემამცირებელი ფაქტორი მხოლოდ პერსონალის ცენტრალურ სისტემასა და მეთაურებს შორის ნდობის დამყარებაა; ეს გულისხმობს იმას, რომ შეიარაღებული ძალების “ოპერაციულ” მხარეს უნდა სწამდეს, რომ პერსონალის მართვის სისტემა იმაზე მეტად უწყობს ხელს ბრძოლაში გამარჯვებას, ვიდრე ადმინისტრაციული დახვეწა. შესაბამისი ინფორმაციის რეგულარულ დაგზავნას შეტყობინებების, მეთაურთა კონფერენციებისა და ოპერაციული პერსონალის როტაციის გზით პერსონალის მართვის სისტემაში შეუძლია დაარწმუნოს მეთაურები, იყვნენ კონსტრუქციულად ჩართულნი კადრების მართვის უფრო ფართო სისტემაში იმის მაგივრად, რომ ფოკუსირება მოახდინონ მხოლოდ საკუთარი პერროგატივების დაცვაზე.

უნდა აღინიშნოს გამჭვირვალობის ორი დამატებითი ასპექტი. პირველი გახლავთ პერსონალის მოთხოვნების სიცხადისა და ფართო აღქმის უზრუნველყოფა იმისათვის, რომ დაერწმუნდეთ, რომ პერსონალის სისტემის ყველა ელემენტი იზიარებს საერთო ხედვას. მეორე ასპექტი გახლავთ გამჭვირვალობის აუცილებლობა კონკრეტულ მოსამსახურეთათვის. მოსამსახურეებს უნდა ჰქონდეთ სრული ხელმისაწვდომობა საკუთარ ანგარიშებზე და უნდა ჰქონდეთ იმ მონაცემების შეცვლის ან არგუმენტირების უფლება, რომლებიც შეცვლილთაა მოცემული ან რომლებიც მათი აზრით, ზუსტად არ გადმოსცემენ მათ მიერ განხორციელებულ საქმიანობას. ამგვარადვე, მეთაურთა შეფასება უნდა იყოს სრულად რეზიუმირებული დაქვემდებარებული პირებისათვის და ამ უკანასკნელთ კი უფლება უნდა ჰქონდეთ წარმოადგინონ წერილობითი განცხადება ან გაასაჩივრონ შეფასება. და ბოლოს, ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებათა შედეგები, რომლებიც შეეხება მომსამსახურეთა დიდ ჯგუფს, უნდა გამოქვეყნდეს; მაგალითად, დაწინაურების კომისიის შედეგები ან საცხოვრებლის მოლოდინში მყოფი

ოფიცერთა სია (და მათი ადგილი სიაში). ამ სიების განხორციელება აგრეთვე უნდა იყოს საჯარო.

## ანგარიშგაღებულება

საკადრო საკითხებში საინტერესოა ანგარიშგაღებულების სამი დონე. პირველი გახლავთ მეთაურთა და ზედამხედველთა ანგარიშგაღებულება პერსონალის ცენტრალური ადმინისტრაციის წინაშე საკადრო სისტემაში მათი როლის განხორციელების მიზნით. მეორე დონე გახლავთ მთავარი საკადრო მმართველის ანგარიშგაღებულება პოლიტიკური ხაზით დანიშნული სამოქალაქო აღმასრულებელი პასუხისმგებელი პირის წინაშე თავდაცვის უწყებაში. ხოლო მესამე დონე კი გახლავთ ამ აღმასრულებელთა პასუხისმგებლობა პარლამენტისა და საზოგადოების წინაშე.

საკადრო საკითხების ინდივიდუალური ხასიათი მოითხოვს უამრავ ნიუანსსა და განსჯას კონკრეტულ სიტუაციებში. პრაქტიკულმა გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ ის ზედამხედველები, რომლებიც რეგულარულად ეკონტაქტებიან ცალკეულ პირებს, ყველაზე მომგებიან პოზიციაში არიან ასეთი სუბიექტური განსჯების გასაკეთებლად. ამგვარად, როდესაც შესაძლებელია მსგავსი გადაწყვეტილებების მაღალ დონეზე გადაცემა განსახილველად, ეს არ გულისხმობს იმას, რომ ობიექტურობა აუცილებლად მაღალი იქნება. თუკი მექანიზმები არ მუშაობს ახალი ინფორმაციის სათანადოდ წარმოსადგენად, ასეთი განხილვა უფრო მოიაზრება, როგორც შესაძლებლობა სუბიექტური გადაწყვეტილებების მისაღებად – განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც განმხილველი მოშორებულია პრობლემის პრაქტიკული შედეგებიდან. მაშასადამე, მნიშვნელოვანია, რომ პერსონალის ცენტრალურმა ადმინისტრაციამ შეამციროს მეთაურთა იმ გადაწყვეტილებების რაოდენობა, რომლებიც ექვემდებარება განხილვას; აგრეთვე აუცილებელია ავტომატური ანგარიშგება და საყოველთაო ტენდენციის შემოწმება, რათა უზრუნველყოფილი იქნას რეგულაციისა და განსჯის თანამიმდევრული გატარება.

მაგალითად, მეთაურებს კანონიერად გააჩნიათ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება შევუღლებაში გასვლის თაობაზე; უფრო მაღალ დონეზე ამის განხილვა უნდა იყოს მხოლოდ ავტომატურ რეჟიმში ისეთ შემთხვევებში, როდესაც შევუღლებაზე უარის თქმა გამოიწვევს უარყოფით შედეგებს (მაგ. 6 თვე შევუღლების გარეშე, ყოველწლიური შევუღლების ანაზღაურების დაკარგვა და ა.შ.). თუმცა, საერთო მონაცემებს თუ გადავხედავთ, პერსონალის ცენტრალურ ადმინისტრაციას შეუძლია უზრუნველყოს ის, რომ მეთაურთა გადაწყვეტილებები თანაბრად ეხებოდეს ყველას სტატისტიკური გამონაკლისების ჩათვლით, როგორცაა შევუღლების დაკარგვა კონკრეტული პერსონალისა და მეთაურთათვის.

ასევე, მაღალი დონის აღმასრულებელმა პირებმა უკეთესად იციან, თუ როგორ განახორციელონ ზედამხედველობა საერთო დონეზე, ვიდრე კონკრეტული საქმეების მიკრო დონეზე. ძირითადი მიზანი უნდა იყოს დაგეგმვისა და პერსონალის მართვის სისტემების კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა. ამისათვის აუცილებელი ბერკეტებია მოთხოვნათა დამტკიცება, გეგმიური ინსტრუქციების გაცემა და შესარჩევი კომისიისათვის ინსტრუქტაჟის ჩატარება. მნიშვნელოვანია, აგრეთვე კონკრეტული საკადრო პროგრამების შედეგების ზედმიწევნით შესწავლა იმის დასადგენად, მოაქვთ თუ არა მათ სასურველი შედეგი. რათქმაუნდა, უფროსი აღმასრულებელი პირები უნდა

განიხილავდნენ კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს ღიად (რომელიც ხასიათდება კორუფციის პოტენციურად მაღალი რისკით), ისევე, როგორც უნდა აწარმოებდნენ სისტემის კეთილსინდისიერების შერჩევით შემოწმებებს.

კონკრეტულ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის ძირითადი საშუალებას წარმოადგენს უფროსი სამოქალაქო და სამხედრო კადრების შერჩევა. როდესაც არსებობს ამის დადებითი გამოცდილება, იზრდება პოლიტიკური თავისუფლების ხარისხი კონკრეტული შერჩევის განხორციელებისას (ან დამტკიცებაში) იმ კანდიდატთა სიიდან, რომლებიც უკვე შეირჩნენ პროფესიონალი სამხედრო ან სამოქალაქო სამსახურის საბჭოს მიერ მათი კვალიფიკაციის მიხედვით.

თავად პოლიტიკურ თანამდებობებზე დანიშნული პირები უნდა იყვნენ ანგარიშვალდებული მთავრობისა და კანონმდებლობის წინაშე. საკანონმდებლო ძალაუფლება უნდა ვრცელდებოდეს იმ ანგარიშების დამტკიცებაზე, რომლებსაც წარადგენენ დაწინაურების ან შესარჩევი კომისიები, ასევე უნდა გულისხმობდეს ცალკეული უფროსი სპეციალისტების დამტკიცებას. კანონმდებელმა ასევე უნდა უზრუნველყონ საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა რომელიც ეხება შეიარაღებულ ძალებში ადამიანის უფლებებისა და სამუშაო პირობების დაცვას. სახალხო დამცველს უნდა დაევალოს იმის გაკონტროლება, არის თუ არა სამუშაო ადგილზე დაცული უფლებები.

## საბოლოო დასკვნა

საკადრო სფეროში არსებულ კორუფციას შეუძლია მნიშვნელოვნად შეარყიოს ეროვნული თავდაცვა და უსაფრთხოება, პირადი მოგების ზრდის ხარჯზე. იმის ფონზე, რომ იხარჯება უზარმაზარი საკადრო რესურსი და დრო – არსებობს ათობით შემთხვევა უფროსი ხელმძღვანელებისა და ტექნიკურ ექსპერტებთან დაკავშირებით – ზარალი შესაძლოა სერიოზული და ხანგრძლივი აღმოჩნდეს. მსგავსი კორუფცია შესაძლოა გახდეს მდგრადი, სისტემური და ხანგრძლივი, რადგანაც ის პირები, რომლებიც იხდიდნენ თანხებს ან ზეგავლენას ახდენდნენ, ითხოვენ რომ მომავალი თაობა გააყვეს მათ გზას. შედეგად, შესაძლოა მივიღოთ “ჩრდილოვანი სისტემა,” რომელიც დაფუძნება პირად კონტაქტებს, ლოიალობასა და კორუფციას, რაც ხშირად, გადამდგარი ოფიცრებისა და მათი ოჯახების მეშვეობით დაკავშირებულია უფრო ფართო კლანურ სისტემასთან ქვეყნის შიგნით. ეს არღვევს მართვის რეგულარულ ჯაჭვს და ძირს უთხრის სამხედრო ღირსებას, რომელიც ეფუძნება რისკის გაზიარებას, დამსახურების სისტემასა და სურვილს პირადი მოგება მსხვერპლად შესწიროს საკაცობრიო მიზნებს.

კადრების მართვის სისტემაში კორუფციასთან ბრძოლისათვის აუცილებელია თავგანწირული მცდელობა, რათა აღიკვეთოს, ან გამოსწორდეს ის ზიანი, რომელიც მიყენებული იყო თავდაცვის შესაძლებლობებსა და სამხედრო სულისკვეთებაზე. თავგანწირული ძალისხმევა მოითხოვს უფროსი ხელმძღვანელობისა და თანამშრომლების სრულ და მაქსიმალურ ყურადღებას. ეს ჯგუფი შესაძლოა იყოს მცირე, თუკი იგი პროფესიონალებით იქნება დაკომპლექტებული, და ექნება უშუალო შეხება პასუხისმგებელ ხელმძღვანელობასთან.

რა თქმა უნდა, ამ თანამშრომლების ძირითადი ამოცანა უნდა იყოს კონკრეტული კორუფციის რისკებისა და სქემების დადგენა და აღმოფხვრა კადრების მართვის სისტემაში. თუმცა, მათ არ უნდა გადაუხვიონ უპირველეს მიზანს: კეთილსინდისიერება, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამის მაღალ დონეზე განსორციელება ხდება იმ სისტემის შიგნით, სადაც დაბალანსებულია ცენტრალური პოლიტიკა, გადაწყვეტილების მიღება და ზედამხედველობა მეთაურების მოქმედების სრულ თავისუფლებასა და ინიციატივასთან. კრიტერიუმები გაწეული წვლილისა და გადაწყვეტილების მიღების შესახებ ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული. ინფორმაცია უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ყველა დაინტერესებული პირისათვის (პირადი ინფორმაციის დაცულობის ფარგლებში) და უნდა არსებობდეს გაზომვადი ღონისძიებები სიზუსტის დასადგენად. ნათელი უნდა იყოს, ვინ არის პასუხისმგებელი გადაწყვეტილებებზე და ვის წინაშე არიან ისინი ანგარიშგაღებულნი. ალბათ, ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ საერთო მოთხოვნებისათვის, რომლებიც ასახავს საერთო ხედვასა და სამხედრო სულისკვეთებას, კორუფცია შეიძლება გახდეს დიდი პრობლემა – და გამოიწვიოს სამხედრო წარუმატებლობა.

## თავი 6

# თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვა და ფინანსური მართვა

თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვა გახლავთ თავდაცვითი საქმიანობისათვის ფინანსური რესურსების გამოყოფის პროცესი. ეს არის ყოველმომცველი პროცესი, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის დაგეგმვას, აღსრულებას, ანგარიშგებასა და აუდიტს. გამჭვირვალე თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვა და ანგარიშვალდებული ფინანსური მართვის ძირითადი შემადგენელია, რომელიც თავდაცვის სფეროში უზრუნველყოფს კეთილსინდისიერებას და ამცირებს კორუფციის რისკს. თავდაცვის სფეროში არაგამჭვირვალე ფინანსური მართვა ნაკლებ ანგარიშვალდებულებასთან ერთად წარმოადგენს კორუფციული პრაქტიკის ძლიერ კატალიზატორს. მაშინაც კი, როდესაც არ არსებობს კორუფციის აშკარა ფაქტები, არაეფექტური დაგეგმვა, პოლიტიკოსთა შორის კავშირის გაწყვეტა, ბიუჯეტის დაგეგმარება და ხარჯების სუსტი კონტროლი მნიშვნელოვნად აზიანებს თავდაცვის სექტორის ეფექტიან ფუნქციონირებას და ახდენს სამხედრო და სამოქალაქო კადრების დემოტივაციას.

წარმოდგენილ თავში საუბარია ბიუჯეტირების დაგეგმვის პრინციპებსა და მისი მიმდინარეობის პროცესზე. ძირითად ინტერესს წარმოადგენს იმაში გარკვევა, თუ როგორ იყოს უზრუნველყოფილი კეთისინდისიერება ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში. პარლამენტის, აუდიტის, სამოქალაქო საზოგადოების და სხვა მოქმედ პირთა როლი ასახულია ამ კრებულის მესამე ნაწილის შესაბამის თავებში.

## პრინციპები და მოთხოვნები

ბიუჯეტის დაგეგმვა და ფინანსური მართვა თავდაცვაში ასახავს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცედურებსა და პრაქტიკას, რომელიც გამოიყენება საჯარო სექტორში. ამგვარად, კორუფციის ხელშემწყობი ფაქტორების ანალიზი თავდაცვის სისტემაში, რომელიც დაკავშირებულია ფინანსურ მართვასთან, შეიძლება დაიწყოს საჯარო სექტორის მდგრადი ბიუჯეტის დაგეგმვის ძირითადი პრინციპების განხორციელების ანალიზით, რომელიც წარმოდგენილია ჩანართი 6.1. მიუხედავად იმისა, რომ მსოფლიო ბანკის მანდატი არ ვრცელდება უსაფრთხოებასა და თავდაცვაზე, ეს პრინციპები თანაბრად ვრცელდება ბიუჯეტის დაგეგმვასა და ფინანსურ მართვაზე თავდაცვის სექტორში.

თავდაცვის ბიუჯეტირების თანამედროვე აღქმა თანხის, ადამიანური რესურსის, მასალისა და ინფრასტრუქტურის გამოყოფა თავდაცვითი ღონისძიებებისათვის ხელს უწყობს უსაფრთხოებისა და თავდაცვის მიზნების მიღწევასა და სამხედრო სტრატეგიის განხორციელებას. აშშ-ს ყოფილი პრეზიდენტის, ჰარი ტრუმანის სიტყვებს თუ გავისხენებთ, “სტრატეგია,

პროგრამები და ბიუჯეტი – წარმოადგენენ ერთი და იგივე გადაწყვეტილებების სხვადასხვა ასპექტს.”<sup>1</sup>

ასეთი მიდგომები ყოველთვის არ ხორციელდება. საბუღალტრო სისტემებში *კამერალისტური* ბიუჯეტის დაგეგმვის საფუძველზე, რომელიც ევროპაში დაინერგა შუა საუკუნეების ბოლოს, ფისკალურ წლის ბოლოს მონარქს დასახარჯად კონკრეტული თანხა ეძლეოდა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ხარჯი კონტროლდებოდა, მაინც არ ხორციელდებოდა შედეგების მკაცრი შეფასება. მსგავსი სისტემები აგრეთვე ცნობილია, როგორც

### ჩანართი 6.1. საჯარო სექტორის სანდო ბიუჯეტის დაგეგმვის ძირითადი პრინციპები

მსოფლიო ბანკი განსაზღვრავს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ფინანსური მართვის პრინციპებს, რომლებიც სრულიად ვრცელდება თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვაზე:

- *ყოვლისმომცველობა*: ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს ყველა ფისკალურ ოპერაციას;
- *დისციპლინა*: გადაწყვეტილების მიღება უნდა შეიზღუდოს საშუალო ვადიანი რეალური რესურსებით; ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს მხოლოდ იმ რესურსებს, რომლებიც აუცილებელია მთავრობის პოლიტიკის გატარებისათვის; და ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხები ამისათვის უნდა იყოს გამოიზნული;
- *კანონიერება*: პოლიტიკოსებმა, რომლებსაც შეუძლიათ პოლიტიკის შეცვლა მისი განხორციელების დროს, უნდა მიიღონ მონაწილეობა მის ფორმირებაში და შეთანხმდნენ საწყის პოლიტიკაზე;
- *მოქნილობა*: გადაწყვეტილებები უნდა იყოს მიღებული იმ ეტაპზე, როდესაც ყველა შესაბამისი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია;
- *პროგნოზირება*: უნდა არსებობდეს სტაბილურობა მაკრო და სტრატეგიულ პოლიტიკაში და არსებული პოლიტიკის დაფინანსებაში;
- *კონკურენტუნარიანობა*: ბიუჯეტის დაგეგმვის დროს ყველა სექტორი უნდა გახდეს თანაბარ დონეზე კონკურენტუნარიანი;
- *გულწრფელობა*: ბიუჯეტი უნდა გამომდინარეობდეს შემოსავლებისა და ხარჯების მიუკერძოებელი შეფასებიდან;
- *ინფორმაცია*: საშუალო ვადიანი განზოგადებული ხარჯების შესახებ მონაცემები ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს ბიუჯეტის გავლენა პოლიტიკის ცვლილებებზე ასევე, ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს ინფორმაცია ხარჯების, შედეგების და მისგანს გამომდინარე დასკვნების შესახებ;
- *გამჭვირვალობა*: გადაწყვეტილების მიღებს უნდა ჰქონდეს ყველა შესაბამისი ინფორმაცია გადაწყვეტილების მიღებამდე; ეს გადაწყვეტილებები და მათი დასაბუთება საჯაროდ უნდა იყოს გაზიარებული საზოგადოებასთან;
- *ანგარიშვალდებულება*: გადაწყვეტილების მიღები არიან პასუხისმგებელი იმ უფლებამოსილების განხორციელებზე, რომელიც მათ აკისრიათ.

*წყარო: მსოფლიო ბანკი, საჯარო ხარჯების მართვის სახელმძღვანელო (ვაშინგტონი: მსოფლიო ბანკი, 1998), 1-2.*

<sup>1</sup> აშშ-ს პრეზიდენტის, ჰარი ტრუმანის საჯარო დოკუმენტები, 1945 (ვაშინგტონი, აშშ-ს მთავრობის გამომცემლობა, 1961), 551.

## ჩანართი 6.2. საჯარო ფინანსური მართვის შესრულების შეფასების კრიტიკული განზომილება

საჯარო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშგაღებულების (PEFA) მსოფლიო ბანკის ინიციატივამ გამოაქვინა ღია და სათანადო შესრულების შეფასების ზოგადი სისტემის შემდეგი ექვსი კრიტიკული განზომილება:

1. *ბიუჯეტის სანდოობა*: ბიუჯეტი არის რეალისტური და სრულდება გეგმის მიხედვით;
2. *ყოვლისმომცველობა და გამჭვირვალობა*: ბიუჯეტი და ფისკალური რისკის ზედამხედველობა ყოვლისმომცველია და ფისკალური, და ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის;
3. *პოლიტიკაზე დაფუძნებული ბიუჯეტის დაგეგმვა*: ბიუჯეტი მომზადებულია მთავრობის პოლიტიკის შესაბამისად;
4. *პროგნოზირება და კონტროლი ბიუჯეტის შესრულებაში*: ბიუჯეტი სრულდება სათანადოდ და პროგნოზირებულად და არსებობს კონტროლისა და მართვის განხორციელების გეგმა საჯარო ფონდების გამოყენებაში;
5. *ბუღალტრია, აღრიცხვა და ანგარიშგება*: მზადდება, მუშავდება და ვრცელდება შესაბამისი აღრიცხვა და ინფორმაცია გადაწვეტილების მიღების კონტროლის, მართვისა და ანგარიშგების მიზნებისათვის;
6. *გარე შესწავლა და აუდიტი*: მოქმედებს საჯარო ფინანსების შესწავლის გეგმა და შესრულება აღმასრულებელი შტოს მიერ.

*წყარო: მსოფლიო ბანკი, საჯარო ფინანსური მართვა: შესრულების შეფასების ჩარხო (ვაშინგტონი: PEFA-ს სამდივნო, იენისი, 2005 წ.).*

“წვლილზე ორიენტირებული” ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ფინანსური მართვის სისტემები. ბევრ ქვეყანაში ეს სისტემა ჯერ ისევ გამოიყენება თავდაცვის ბიუჯეტის მართვისას. პარლამენტები ხმას აძლევენ მთავრობის მიერ შემოთავაზებულ ბიუჯეტს, რომელიც გამოხატულია დასახარჯი თანხით, მაგალითად, სამხედრო და სამოქალაქო კადრებზე, ოპერაციებზე, კაპიტალურ ინვესტიციებზე, კვლევებსა და განვითარებაზე. თავდაცვის ბიუჯეტის მსგავსი პრეზენტაცია, დეტალურობის კიდევ და უფრო მაღალი ხარისხის არსებობის პირობებშიც კი, ვერ უზრუნველყოფს იმ ურთიერთკავშირის გაგებას, რომელიც არსებობს პოლიტიკის მიზნებსა და ბიუჯეტის მოთხოვნებს შორის.

სამაგიეროდ, ნათელი და შემოწმებადი კავშირი მიზნებს, სტრატეგიასა და განხორციელებას შორის განუყოფელია შედეგებისა და შესრულების შესაფასებლად. ჩანართი 6.2 წარმოადგენს საჯარო ფინანსური მართვის სისტემებისა და პრაქტიკის კრიტიკულ შეფასებას.

## პროცესის კეთილსინდისიერება

“წვლილზე ორიენტირებული” ბიუჯეტისაგან განსხვავებით, “ეფექტზე” და “შედეგზე ორიენტირებული” სისტემები გამოიყენება უსაფრთხოებისა და თავდაცვის ობიექტების შესაძლებლობებისა და შესაბამისი პროგრამების მოთხოვნებად გარდასაქმნელად, ხოლო შემდეგ კი მათი გარდასაქმნელად საბიუჯეტო მოთხოვნებად. ყველაზე კარგად ცნობილი ამ ტიპის სისტემას წარმოადგენს აშშ DoD-ის დაგეგმარების, პროგრამირებისა და ბიუჯეტის დაგეგმვის სისტემა (PPBS), რომელიც დაინერგა 60-იანი წლების დასაწყისში

DoD-ის ინსპექტორის, ჩარლზ ჰიტჩის მიერ მაშინდელი თავდაცვის მინისტრის, რობერტ მაკანამარას ხელმძღვანელობით. ბევრი ქვეყანა, განსაკუთრებით ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები და ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკები გარდამავალ პერიოდში, ცდილობენ გაიმეორონ ან მიისადაგონ აშშ-ს PPBS, როგორც ძირითადი ინსტრუმენტი თავიანთი თავდაცვის უწყებების ეფექტური მართვისათვის და როგორც საფუძველი თავდაცვაზე ეფექტური დემოკრატიული ზედამხედველობის განსახორციელებლად.

PPBS-ს მსგავსი სისტემები უზრუნველყოფს გამჭვირვალე კავშირს თავდაცვის მიზნებსა და ბიუჯეტს შორის, აგრეთვე გრძელ და საშუალოვადიან გეგმებსა და პროგრამებსა და მიმდინარე საქმიანობას შორის. გადაწყვეტილების მიღება პირებს აღმასრულებელ და საკანონმდებლო უწყებებში შეუძლიათ გათვალონ, რა იქნება კონკრეტული გადაწყვეტილების შედეგი თავდაცვისათვის გამოყოფილი თანხებისა და მათი თავდაცვით ქმედებებზე ან პროგრამებზე გადახარჯების კუთხით, თავდაცვის მიზნების მიღწევის პოტენციალით, და შესაბამისად ქვეყნის უსაფრთხოების რისკის გათვალისწინებით. მსგავსი სისტემები აგრეთვე ხელს უწყობს ბიუჯეტის დაგეგმვის მოქნილობას პირობების შეცვლის პროცესში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების შენარჩუნებით.

თუმცა, თავად PPBS, რომელიც გადაწყვეტილების მიღების მძლავრ მექანიზმს წარმოადგენს, არ იძლევა თავდაცვის მართვის მთლიანი ციკლის კეთილსინდისიერების გარანტიას. ამ მიზნით, მას უნდა დაემატოს სტრატეგიული გეგმები ბიუჯეტის აღსრულების ზედამხედველობის, ანგარიშვალდებულების, შეფასებისა და აუდიტის მექანიზმების თაობაზე. ამის საფუძველზე, ცოტა ხნის წინ აშშ-ს DoD-მა არაორაზროვნად დაამატა აღსრულებისა და შეფასების ფაზები “PPB”-ს და ამჟამად იყენებს პირობით PPBEA სისტემას. PPBEA ხელს უწყობს ყოველისმომცველ კონტროლს კანონიერებაზე, მართვაზე და ეფექტურობაზე.<sup>2</sup>

ზოგიერთი ქვეყანა, საჭიროების საფუძველზე, ისადაგებს თავდაცვის მიზნების, სტრატეგიის, გეგმებისა და შესრულების განხორციელებას და ცდილობს შეინარჩუნოს ისინი ცვალებად გარემოში, როგორც სტრატეგიული თავდაცვის მართვა. ჩანართი 6.3 წარმოადგენს ქვეყნის მაგალითს იმაზე, თუ თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვა და ფინანსური მართვა როგორ არის წარმოდგენილი სტრატეგიული მართვის ჩარჩოში, რაც იძლევა პოლიტიკის ორიენტაციის, გამჭვირვალობის, ხანდობისა და შიდა და გარე კონტროლის გარანტიას დინამიური დაგეგმვისა და აღსრულების გარემოში.<sup>3</sup>

ცვალებად გარემოებებში აგრეთვე მნიშვნელოვანია შენარჩუნებული იყოს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის კეთილსინდისიერება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ქვეყნებს გააჩნიათ ხანგრძლივი საბიუჯეტო ხედვა, მაგ. როგორიცაა

<sup>2</sup> ფრანსუა მელეში, “უშიშროებისა და თავდაცვის სექტორების ხარჯების ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობისა და კონტროლის შეფასების მექანიზმები,” პრეზენტაცია NATO-RACVIAC-ის კონფერენციაზე თემაზე თავდაცვის რესურსების, მათ შორის შეიარაღებულ ძალებში კეთილსინდისიერების უკეთესი მართვა, ზაგრები, ხორვატია (14-16 სექტემბერი, 2009 წ.).

<sup>3</sup> ეს გახლავთ იმ პროცესის ხედვის მაგალითი, რომელიც მიმართულია თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ფინანსური მართვის გაძლიერებისაკენ. მხარდამჭერი საორგანიზაციო ცვლილებების მაგალითისათვის იხ. ჩანართი 17.1.



გაერთიანებული სამეფოს ოთხწლიანი ხედვა, რომელიც წარმოდგენილია, და რომელშიც დამატებულია უფლებამოსილების გადაცემა ბიუჯეტის აღსასრულებლად.

მაგალითად, ჰოლანდიის თავდაცვის უწყებებს აქვთ მექანიზმი მოკლევადიანი გეგმების განსახორციელებლად გადაუდებელი მოთხოვნებისათვის ყოველდღიური ოპერაციების პროცესში, ე.წ. სწრაფი მეთოდის შესყიდვები. ეს, ჩვეულებრივ, შედარებით მცირე პროგრამებია და ექვემდებარება ბიუჯეტის განმკარგავის უფლებამოსილებას. ეს შესაძლებელია მოხდეს დაგეგმვის სისტემაში, რომელიც საკმაოდ სანდოა იმისათვის, რომ წარმოადგინოს რეალისტური გეგმები და საკმაოდ მოქნილია იმისათვის, რომ გაუმკლავდეს გაუთვალისწინებელ გარემოებებს. ნებისმიერ შემთხვევაში, ასეთი საბიუჯეტო ხარჯები უნდა დარჩეს მუდმივი შიდა და გარე კონტროლისა და აუდიტისა და დაგეგმვის საგნად, არ აქვს მნიშვნელობა, რა დონის გადაუდებლობა და/ან გასაიდუმლოებლობის მოთხოვნა დგება დღის წესრიგზე.

### დელეგირება და ანგარიშვალდებულება

ბევრი საბიუჯეტო სისტემის არაეფექტურობის ერთ-ერთ მიზეზს წარმოადგენს ცენტრალიზაცია არა მხოლოდ ბიუჯეტის დაგეგმვაში, არამედ შესრულების სტადიაშიც. გადაწყვეტილების მიღების პროცესის უსაზღვრო ცენტრალიზაცია, რომელიც დამახასიათებელია საბჭოთა მეთაურობის სისტემისათვის, ჯერ კიდევ ახდენს გავლენას მართვის სტილზე პოსტ-საბჭოთა სამყაროში. უმეტეს შემთხვევაში, თავდაცვის სამინისტრო ამტკიცებს უმცირეს ხარჯებსაც კი.

#### **ჩანართი 6.3. ფინანსური მართვა თავდაცვის სტრატეგიული მართვის ფარგლებში**

სანდოობის, გამჭვირვალობის, გეგმათა პოლიტიკური ორიენტაციის, ბიუჯეტისა და აუდიტის უზრუნველყოფის მიზნით, ბულგარეთის თავდაცვის სამინისტრო ახორციელებს ახალ, ყოვლისმომცველ სტრატეგიული თავდაცვის მართვას. იგი ფოკუსირებულია ხუთ ძირითად პრინციპზე:

1. თავდაცვის პოლიტიკის გადახედვა;
2. პოლიტიკის მართვა;
3. შესაძლებლობების მოთხოვნების გადახედვა;
4. შესაძლებლობების მიწოდება;
5. შესრულებისა და შედეგების შეფასება.

თავდაცვის პოლიტიკის გადახედვა იწყება ყოველი ახალი კაბინეტის ვადის დაწყებისთანავე და სრულდება თავდაცვის საჯარო დოკუმენტის გამოქვეყნებით, რომელიც აგრეთვე წარედგინება პარლამენტს. გადახედვა შეიძლება განხორციელდეს რეგულარული ციკლის ფარგლებში, და შეიტანოს მნიშვნელოვანი ცვლილებები თავდაცვის გარემოში, მაგ. ეკონომიკურ და ფინანსურ კრიზისში (პარტნიორი ქვეყანა, რომელსაც აქვს NATO-ში გაწევრიანების სურვილი, მუშაობას იწყებს დოკუმენტზე მას შემდეგ, როდესაც მიიღებს ალიანსში გაწევრიანების შესახებ მიწვევას).

თავდაცვის მინისტრი გამოსცემს პოლიტიკასა და დაგეგმვის ინსტრუქციებს ყოველი წლის დაგეგმვის ციკლის დასაწყისში და აგრეთვე მაშინ, როდესაც საბიუჯეტო წლის განმავლობაში განხორციელებული შეფასება მიუთითებს მიზნებისა და გეგმების გადახედვისა და რესურსთა შეზღუდვის აუცილებლობაზე.

შესაძლებლობების მოთხოვნების გადახედვა ხორციელდება ორ წელიწადში ერთხელ NATO-სთან და ევროკავშირის თავდაცვის დაგეგმვის პროცესთან კოორდინირებითა. შედეგად, მიიღება გადაწყვეტილება სამომავლო თავდაცვის შესაძლებლობების პორტფოლიოს შესახებ, რომელიც ყოველსმომცველი და რეალისტურია. ამ პორტფოლიოს ცალკეული შემადგენელი ნაწილები პროგრამის მმართველთათვის განსაზღვრავს მიზანს, რომლებსაც მათ უნდა მიადწინონ მომავალი პროცესის მანძილზე.

შესაძლებლობების განსაზღვრის პროცესი მოიცავს *პროგრამირებას*, *მოკლევადიან დაგეგმვას* და *განხორციელებას*. თავდაცვის პროგრამები განსაზღვრავენ იმას, თუ დადგენილი შესაძლებლობების მიზნები როგორ იქნება შესრულებული შემდგომ წლებში. მას შემდეგ, რაც პროგრამის შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულია, პირველი ერთი ან ორი წლის მანძილზე თავდაცვის პროგრამების შესაძლებლობების (ან რესურსთა ტიპების) კომპონენტები განისაზღვრება უფრო დეტალურად, მაგ. თავდაცვის ბიუჯეტში, შესყიდვების გეგმაში, წრთვინის გეგმებში, ინფრასტრუქტურის განვითარებაში და ა.შ. ყველა ეს გეგმა სრულდება საბიუჯეტო წლის განმავლობაში.

შეფასების პროცესი გამოიყენება ხარჯების კანონიერების შესამოწმებლად, განხორციელებისა და შედეგების დასადგენად და ყველა თავდაცვითი ქმედების შედეგის შესაფასებლად. იგი ხორციელდება ყოველ ოთხ თვეში ერთხელ და გულისხმობს დაგეგმვის პროცესში გაკეთებული დაშვებების გადახედვას. იგი უზრუნველყოფს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობასთან კავშირს და შეიძლება შედეგად მიღებული იყოს ის რეკომენდაციები, რომლებიც მიმართულია მიზნების, სტრატეგიებისა და შეზღუდვების გადახალისებისაკენ გეგმების ან პროგრამების გადახედვის გზით, ან იმ შემთხვევაში, თუკი დაგეგმვის ასპექტები მნიშვნელოვნად შეიცვალა, შესაძლებლობების მოთხოვნების გადახედვის, თუნდაც ქვეყნის თავდაცვის პოლიტიკის გადახედვის გზით.

ეს მეთოდი ავითარებს თავდაცვის სამინისტროს გამოცდილებას და მიღებულ გაკეთებულების საფუძველზე აუქმობს დაგეგმვის, პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების სისტემის წარმატებული განხორციელების უნარებს. იგი უზრუნველყოფს ბიუჯეტის დადგენას პოლიტიკის საფუძველზე და ნერგავს რამოდენიმე ახალ მნიშვნელოვან ელემენტს: (1) იგი ხელს უწყობს თავდაცვისუნარიანობის შეფასებას, როგორც თავდაცვის მართვის ღონისძიებების შედეგის, მათ შორის ფინანსურ მართვის და შესრულებისა და შედეგების შეფასების ძირითად შესაძლებლობას; (2) ფინანსურ კონტროლს ის ამატებს ეფექტიანობის და ეფექტურობის შეფასებას; და (3) იგი საშუალებას აძლევს პოლიტიკოსებს დააბალანსონ თავდაცვის მიზნები, გეგმები და რესურსები, და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, შეეცადონ შეინარჩუნონ ეს მიდგომები შეკვდილ გარემოშიც.

მსგავსი სტრატეგიული მართვის ხედვის გაცნობა ხელს უწყობს თავდაცვის ბიუჯეტის სანდოობის ხარისხის თვისობრივ გაუმჯობესებას, პროგნოზირებასა და ბიუჯეტის აღსრულების კონტროლის გაძლიერებას, ასევე ხელს უწყობს გარე შესწავლას, აუდიტს და ბიზნეს პროცესებისა და დაგეგმვის მეთოდების გაუმჯობესებას.

*წყარო: პროცესზე #4 დაწვრილებითი ინფორმაციის მისაღებად, იხ. ტოდორ ტაგარევის "პროგრამის საფუძველზე ძალების განვითარება" თავდაცვის მართვაში: შესავალი (ქენევა: DCAF, 2009 წ.), 75-92; სხვა ქვეყნების სტრატეგიული თავდაცვის მართვის პოლიტიკისა და პრაქტიკის შესახებ ინფორმაციისათვის, იხ. სტეფან დე შიველერის "მარყუის შეკვრა: სტრატეგიული თავდაცვის მართვისაკენ" (პაავა: პაავის სტრატეგიული კვლევის ცენტრი, აპრილი, 2009 წ.).*

თავად ასეთი ცენტრალიზაცია აფერხებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს და ტოვებს ცოტა დროს ალტერნატივების განხილვისათვის. უფრო პრობლემატურია გამჭვირვალობის ნაკლებობა: იმის ფონზე, როდესაც ხარჯვის შემოთავაზებები გადადის იერარქიულ დონეებზე ყოველთვის იმ პირის ხელმოწერით, რომელიც პასუხისმგებელია თითოეულ ერთეულზე თავდაცვის უწყების შესაბამის დონეზე, არ არის რთული, დავკარგოთ იმ პირის კვალი, რომელიც არის ხარჯვითი შემოთავაზებების რეალური ავტორი და იმის კვალი, თუ რა გავლენას ახდენს ეს თავდაცვის სხვა დონისძიებებზე.

ის ორგანიზაციები, რომელთაც გააჩნიათ მართვის ეფექტური სისტემა, უმკლავდებიან ამ პრობლემას უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობის დელეგირების გზით. წარმოადგენს ასეთი დელეგირების მაგალითს, რომელიც მიმდინარეობს მკაცრი ანგარიშვალდებულების, ანგარიშგებისა და აუდიტის თანხლებით.

#### **ჩანართი 6.4. ბიუჯეტის განმკარგავთათვის უფლებამოსილების გადაცემა და მათი ანგარიშვალდებულება გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სამინისტროში**

გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის უწყებას მართავს რვა უმაღლესი დონის ბიუჯეტის (TLB) განმკარგავი. ის შედეგები, რომლებიც ბიუჯეტის განმკარგავებმა უნდა მიიღონ, აგრეთვე ის რესურსები, რომლებიც მათთვის ხელმისაწვდომია, გაწერილია თავდაცვის გეგმაში.

თავდაცვის სამინისტროს მუდმივმოქმედი მდივნის მოადგილე ანიტებს თითოეულ განმკარგავს ფართო დელეგირებულ უფლებამოსილებას კადრების მართვაზე, ინფრასტრუქტურასა და ბიუჯეტზე. თითოეულ განმკარგავის უფლებამოსილებას განმარტავს სამსახურებრივი ხელშეკრულება მდივნის მოადგილესთან და თავდაცვის აპარატის უფროსთან, რომელიც განსაზღვრავს:

- უმაღლესი დონის ბიუჯეტის (TLB) შესრულებით მღწეულ შედეგებს;
- რესურსებს, რომლებიც ხელმისაწვდომია ამ შედეგების მისაღწევად; და
- ფინანსურ, საკადრო, კომერციულ და სხვა უფლებამოსილებებს, რომლებიც გადაეცემათ ბიუჯეტის განმკარგავებს.

ხელშეკრულება აგრეთვე მოიცავს უმაღლესი დონის ბიუჯეტის (TLB) შესრულების მიზნებს, რომლებიც გამომდინარეობს თავდაცვის გეგმაში განსაზღვრულ მიზნებიდან.

ბიუჯეტის განმკარგავები პასუხისმგებლები არიან მათი ორგანიზაციის საქმიანობის მართვაზე, მათ შორის დაქვემდებარებული ერთეულებისა და სამსახურების საქმიანობის შესრულებაზე. ამ ერთეულებისა და სამსახურების ხელმძღვანელები იღებენ შესაბამის უფლებამოსილებას და ანგარიშვალდებულნი არიან ბიუჯეტის განმკარგავის წინაშე რესურსების მოხმარებაზე.

თავის მხრივ, ბიუჯეტის განმკარგავები ანგარიშვალდებულნი არიან თავდაცვის მუდმივი მდივნის და აპარატის უფროსის წინაშე თავდაცვის საბჭოს მეშვეობით მათ მიერ შესრულებული სამუშაოსა და რესურსების გამოყენების საკითხებზე. თავის მხრივ, მუდმივმოქმედი მდივანი, როგორც საუწყებო ანგარიშვალდებულნი პირი, პირადად არის ანგარიშვალდებულნი პარლამენტის წინაშე რესურსების ეკონომიკური და ეფექტური გამოყენების, მიზანშეწონილი ადმინისტრირებისა და თავდაცვის ხარჯების რეგულარობისა და კუთვნილების თაობაზე.

უფლებამოსილების დელეგირებისა და ანგარიშგაღებულების გაერთიანების მიზნით, გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სამინისტრო იყენებს მიდგომას, რომელიც ცნობილია, როგორც დაბალანსებული შეფასების ბარათი (Balanced Scorecard). ეს წარმოადგენს სტრატეგიული დაგეგმვისა და მართვის სისტემას, რომელიც ბიზნესის საქმიანობა შესაბამისობაში მოჰყავს ორგანიზაციის ხედვასა და სტრატეგიასთან ყველა დონეზე, მიზნებისა და ზომების, შიდა და გარე კომუნიკაციისა და მონიტორინგის მიზნით.

*წყარო: გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სამინისტრო: როგორ მუშაობს თავდაცვა. თავდაცვის ბაზა (ლონდონი: თავდაცვის სამინისტრო, 2009 წ.); გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სამინისტრო: თავდაცვის გეგმა 2007 წლისათვის (ლონდონი, თავდაცვის სამინისტრო, 2007 წ.).*

## სანდლობა და ყოვლისმომცველობა

სანდლობისათვის, თავდაცვის ბიუჯეტი უნდა იყოს რეალისტური და სათანადოდ შესრულებული. სანდლობის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი და თავდაცვის ბიუჯეტი უნდა იყოს ყოვლისმომცველი და ეფუძნებოდეს სანდო მონაცემებსა და ინფორმაციას.

სანდლობა ქვემოთ განხილულია სამი ძირითადი ხედვის ფარგლებში:

1. თავდაცვის პროგრამებისა და პროექტების ხარჯვის წინაწარი გამოთვლა უნდა ჩატარდეს სანდო სტატისტიკური ინფორმაციის საფუძველზე. იმ შემთხვევაში, თუკი ეს სტატისტიკა არ არის ხელმისაწვდომი, მაშინ ხარჯების გათვლა უნდა მოხდეს ზუსტი შედარებითი კვლევების საფუძველზე. ძირითადი რესურსების კონკრეტული პროგრამისკენ ან პროექტისკენ მიმართვის მიზნით გადაწყვეტილების მიღებამდე განხორციელებული დამოუკიდებელი შეფასების რეგულარული გამოყენება შეიძლება გახდეს შემოთავაზებული ბიუჯეტის სანდობის დამაჯერებელი მანიკნებელი.
2. არსებობს შესაბამისი აღრიცხვა. აღრიცხვის სისტემა არის ყოვლისმომცველი, დროული და ექვემდებარება რეგულარულ აუდიტს.
3. გაცნობიერებულია ის რისკები, რომლებიც ასოცირდება ყველა მნიშვნელოვანი პროგრამის შესრულებისას და აგრეთვე არსებობს რისკის მართვის ადეკვატური პროცედურები და ინსტრუმენტები.

სანდლობისათვის არსებითი მნიშვნელობისაა ასევე თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის ყოვლისმომცველობის შემდეგი სამი ასპექტი:

1. თავდაცვის უწყების ფისკალურ საქმიანობასა და ყველა ქმედებას ბიუჯეტის დამკვეთები ახორციელებენ. არც ერთი ქმედება არ ხორციელდება და არანაირი თანხა არ გაიცემა თავდაცვის ბიუჯეტის ფარგლებს გარეთ. იმ შემთხვევაში, თუკი თავდაცვის უწყება ჩართულია ეკონომიკურ საქმიანობაში ან უფლებამოსილია დააკისროს მომხმარებელს გადასახადი კონკრეტულ მომსახურებაზე, ყველა შესაბამის ოპერაციას ფარავს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცედურა. ეს გულისხმობს საერთაშორისო გადარიცხვებსა და ოპერაციებს ერთი საბიუჯეტო წლიდან მეორეში, აგრეთვე შესაძლო კომპენსაციას თავდაცვის ხარჯებზე.

2. ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის შესწავლა ხდება გულდასმით, თავიდან ბოლომდე, რომელიც იწყება პოლიტიკის მიზნების დასახვით და მთავრდება თავდაცვის მოთხოვნებითა და პროგრამებით, მოიცავს რა ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებასა და აუდიტს. ამ პროცესში კეთილსინდისიერება ყოველთვის დაცულია.
3. დაგეგმარების პროცესი რამოდენიმე ეტაპზე მოიცავს ალტერნატივების განხილვას. დამგეგმავეები იკვლევენ ყველა შესაძლო გადაწყვეტილების ალტერნატივას, ან იმ შემთხვევაში, თუკი ეს შეუძლებელია შეზღუდული ანალიტიკური შესაძლებლობების გამო, ისინი ახორციელებენ ორი ან მეტი ხარისხობრივად განსხვავებული ალტერნატიული გადაწყვეტილების შეფასებას.

ამგვარად, შესრულებისა და შედეგების ზედმიწევნითი აუდიტი იძლევა დამატებით გამოცდილებას და ხელს უწყობს თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ფინანსური მართვის გაძლიერებას. თავდაცვის სექტორში კეთილსინდისიერების განმტკიცებას და კორუფციის პოტენციალის შემცირებას ასევე ხელს შეუწყობს ცალკეული საკითხის წინასწარი აუდიტი. ასეთი აუდიტი უნდა განახორციელონ იმ პირებმა, რომლებიც უშუალოდ არ არიან ჩართულნი დაგეგმარების პროცესში მანანდე, სანამ მნიშვნელოვანი რესურსის გამოყოფა მოხდება.<sup>4</sup>

## გამჭვირვალობა მრავალეროვან ჭრილში

ბოლო რამოდენიმე ათწლეულის განმავლობაში, თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობა განიხილებოდა, როგორც უსაფრთხოებისა და ნდობის განმტკიცების მნიშვნელოვანი ღონისძიება. არ არის გასაკვირი, რომ ერთ-ერთი პირველი ინიციატივა სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის სტაბილურობის ხელშეკრულების ფარგლებში, რომელიც დაიწყო 90-იანი წლების ომების შემდეგ ყოფილ იუგოსლავიაში, გახლდათ ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ინიციატივა (BTI). იგი მოკლედ აღწერილია ჩანართი 6.5.

ამ ინიციატივის ერთ-ერთი მიზანი იყო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესების შესახებ ინფორმაციის გაცვლა. წლების მანძილზე, ორწლიანი წიგნი, რომელიც მომზადდა ინიციატივის სამდივნოს მიერ და რომელიც წარმოადგენს ერთ-ერთი ყველაზე ყოვლისმომცველ და ავტორიტატულს წყაროს სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვის შესახებ სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის, იყო სრულიად საჯარო.<sup>5</sup>

მეორე მიზანი იყო პრაქტიკული გამოცდილების მიღება იმ ქვეყნებისგან, რომელთა წინაშეც მსგავსი გამოწვევები იდგა, ისევე, როგორც თავდაცვაში ეფექტური მმართველობის მხარდაჭერა. თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის პრაქტიკული გამოცდილების მიღების ერთ-ერთი ინსტრუმენტი იყო საერთო მეთოდოლოგიის დანერგვა. მეთოდოლოგია, რომელიც ოფიციალურად დამტ-

<sup>4</sup> ვალერი რაჩევი, „ეფექტური თავდაცვის პოლიტიკა ინტეგრირებული მართვის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გზით,“ კეთილსინდისიერება თავდაცვაში: ეფექტური, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულებული მართვა (სოფია: ევროატლანტიკური განვითარების ინიციატივა, 2009 წ.), 1-94.

<sup>5</sup> ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ინიციატივის სამდივნო, სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში თავდაცვის ხარჯვის ყოველწლიური გამოცემა – 2001 (სოფია: ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ინიციატივის სამდივნო, 2002 წ.).

### ჩანართი 6.5. რეგიონული მიდგომა თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობის წასახალისებლად

90-იანი წლების მანძილზე, სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის (საე) რეგიონში დიდი დაძაბულობა იყო. საე-ს ქვეყნები იდგნენ ომისა და კონფლიქტების პრობლემების წინაშე, რომელიც, ყველაფერთან ერთად, ხელს უშლიდა ეკონომიკის გარდაქმნას საბაზრო ეკონომიკად. მძაფრი კონფლიქტების დასრულების შემდეგ, დემოკრატიულმა ტრანსფორმაციის პროცესმა გამოწვია შეირადებული ძალების ფუნდამენტალური რესტრუქტურისაცა, სამხედროთა როლის შეცვლა ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში. საე-ს ყველა ქვეყანა გადაწყვიტა შეირადებულ ძალებზე ეფექტური დემოკრატიული კონტროლის დამყარება იმ მოტივით, რომ წარედგინათ გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრაქტიკა მთავრობაში და იმ სფეროებში, რომელსაც მოიცავს თავდაცვა.

მაშასადამე, სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის სტაბილურობის ხელშეკრულების ერთ-ერთი ყველაზე უფრო ადრეული ინიციატივა გამიზნულია თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობის მხარდასაჭერად; გამჭვირვალობა შეიძლება გავიგოთ ბიუჯეტისა და მისი შესრულების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და აგრეთვე ღია, პოლიტიკურად ორიენტირებული გადაწყვეტილების მიღების უზრუნველყოფად, რომელიც ღიაა საზოგადოებრივი ჩართულობისათვის. იმის გაცნობიერებით, რომ სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვა წარმოადგენს შეირადებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის და ყოვლისმომცველი რეგიონალური სტაბილურობის საფუძველს, სტაბილურობის ხელშეკრულების ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ინიციატივა მიზნად ისახავს თავდაცვის ბიუჯეტისა და თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის შიდა და საერთაშორისო გამჭვირვალობის მხარდაჭერას სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპაში, ისევე როგორც პრაქტიკული გამოცდილების გადრმაგებას თავდაცვის სფეროს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში (პოლიტიკა, დაგეგმარება, პროგრამირება და ბიუჯეტის დაგეგმვა), სადაც განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება ანგარიშვალდებულებაზე.

იკვდა 2003 წელს, შედგება სტანდარტის, კითხვარისა და იმ სფეროების განსაზღვრისაგან, სადაც ყველაზე მძაფრად დგას გაუმჯობესების აუცილებლობა. სტანდარტი წარმოდგენილია შემდეგ ნაწილში.

ამ მიდგომის განხორციელება, რეგიონალურ ან სხვა მრავალეროვან ჭრილში, გულისხმობს ექსპერტთა შეფასებას ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციის გაერცვლების, ბიუჯეტის დაგეგმვის გამოცდილების გაზიარებისა და პროცესის გადრმაგების შესახებ. არსებობს პრაქტიკული მტკიცებულება, რომ მსგავსი მრავალეროვანი ხედვა თავდაცვის ბიუჯეტსა და ფინანსური მენეჯმენტში არსებული კარგი გამოცდილების გაზიარების ხელშეწყობია. იგი ასევე განიხილება, როგორც იმედისმომცემი ღონისძიება თავდაცვაში კეთილსინდისიერების და კორუფციის შესამცირებლად .

### სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის სტანდარტი ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის თაობაზე

თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობის შეფასების მეთოდოლოგია სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ითვალისწინებდა კონკრეტული განსაზღვრებისა და გამოცდილების შედარებას იმ იდეალიზირებულ

სისტემასთან, რომელიც მიიხნეოდა სტანდარტად.<sup>6</sup> არ არის აუცილებელი მსგავსი სისტემა არსებობდეს. ბიუჯეტის დაგეგმვის სისტემა, რომელიც ქვემოთ არის აღწერილი, შეიძლება განვიხილოთ, როგორც „საუკეთესო“ „ეფექტურ მმართველობაში“ ეფექტურობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით და იგი არ ითვალისწინებს სრულიად ლეგიტიმურ შემფოთებას ინფორმაციის სიზუსტის, საიდუმლოობისა და მისი ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის თაობაზე.

სტანდარტი აღწერილია შეფასების კრიტერიუმის ხუთ ძირითად კატეგორიაში: (1) ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის მიზანზე ორიენტირებულობა; (2) ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის ეფექტიანობა და მასშტაბი; (3) ბიუჯეტის შესრულება და ფექტიანი ზედამხედველობა; (4) თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობა; და (5) თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა.

## 1. სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვა, როგორც უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი

### ა. მიზნები, ხედვა, სტრატეგია

სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვა წარმოადგენს პროცესს, რომელიც კარგად არის შემუშავებული თავდაცვის დაგეგმვის ფარგლებში, ის უზრუნველყოფს ნათლად ჩამოყალიბებული თავდაცვის პოლიტიკის განხორციელებას საშუალო და გრძელვადიანი პერსპექტივით. რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებულ საკანონმდებლო აქტში ქვეყანა აყალიბებს უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის მიზნებს (მაგ. ალიანსში გაწევრიანება). უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად შექმნილია ყოვლისმომცველი სტრატეგია. ეს სტრატეგია, რომელიც შემუშავებულია საკანონმდებლო აქტში, შეფასებულია, როგორც რეალისტური ხედვა. ქვეყანას აქვს საკუთარი ძალოვანი სტრუქტურის ხედვა ათი ან მეტი წლის პერსპექტივით. ეს ხედვა შესრულებადია და შესაბამისად არის შემუშავებული კვლევისა და განვითარების სფეროს (R&D-ს) ინსტრუქტირებისათვის, ტექნოლოგიური განვითარებისა და შესყიდვების პოლიტიკისათვის. მისი განხორციელება ეფუძნება ძალოვანი სტრუქტურის უხეშად შეფასებულ გრძელვადიანი განვითარების გეგმას. ეს ხედვა და გრძელვადიანი გეგმა მტკიცდება მთავრობის ან კანონმდებლების მიერ.

### ბ. პროგრამული მიდგომა

ქვეყანას აქვს ჩამოყალიბებული საშუალოვადიანი გეგმის ან თავდაცვის პროგრამის<sup>7</sup> განვითარების პროცესი, რომელიც შემუშავებულია სახელმწიფო თავდაცვის პოლიტიკის მიზნების განხორციელების მიზნით.

<sup>6</sup> მეთოდოლოგია, აგრეთვე სტანდარტი და კითხვარი, წარმოდგენილია დეტალურად ტოდო ტაგარევის „სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის თავდაცვის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის შედარების გზები“, ინფორმაცია & უსაფრთხოება: საერთაშორისო ჟურნალი 11 (2003 წ.): 95-135.

<sup>7</sup> მაგ. აშშ იყენებს სამომავლო წლების თავდაცვის პროგრამას (FYDP). სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანამაც მიიღო ეს ვადიანი პროგრამა თავდაცვისა და შეიარაღებული ძალების განვითარების რესურსებში შეზღუდული საშუალოვადიანი გეგმის გასატარებლად.

პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად თავდაცვის პროგრამა და მისი კომპონენტები ნათლად არის განსაზღვრული. იგი მოიცავს სხვადასხვა მოთხოვნებს, მაგ. ქვეყნის თავდაცვის ან მოკავშირეთა დაგეგმვის მოთხოვნებს. თავდაცვის პროგრამა აგრეთვე მოიცავს იმ პროგრამებსა და პროექტებს, რომლებიც მიზნულია, როგორც უპირველესი პრიორიტეტი პოლიტიკის მიზნების მიღწევის თვალსაზრისით. იგი ამომწურავად ფარავს თავდაცვის ყველა ქმედებასა და ხარჯებს, მათ შორის კადრებს, ოპერაციებს, შესყიდვებს, გაუვნებელყოფას, განათლებასა და წრთვას, კვლევასა და ტექნოლოგიურ განვითარებას და ა.შ. თავდაცვის პროგრამა შეზღუდულია რესურსებით. თავის მხრივ, იგი ზღუდავს საჭირო რესურსს ნებისმიერი სხვა თავდაცვითი საჭიროებებისათვის, მაგალითად, შესყიდვების პროგრამას ან ოპერაციულ გეგმებს. იგი შეიცავს ალტერნატიულ ვარიანტებს დამატებითი ხარჯების ასახვისათვის. თავდაცვის პროგრამაში ეფექტურად არის შემუშავებული შესრულების ინდიკატორები. პირველი გეგმიური წლის<sup>8</sup> დეტალობის დონე საკმარისია იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მისი ზუსტი გარდასახვა საბიუჯეტო გეგმად.

### *ც. თავდაცვისა და ძალოვანი სტრუქტურის დაგეგმარების რისკები*

არსებობს ნათელი ხედვა იმ რისკის დონის შესახებ, რომელიც ასოცირდება ძალოვან სტრუქტურის და თავდაცვის ორგანიზების ბიუჯეტთან მოკლე და გრძელვადიანი პერიოდით.<sup>8</sup> ქვეყნას აქვს იმ რისკის შეფასების მეთოდები, რომელიც დაკავშირებულია თავდაცვისა და ძალოვანი სტრუქტურის დაგეგმვასთან, და ეს მეთოდები ამ ქვეყნის საჭიროებების ადეკვატურია. ეს მეთოდები ქმნის იმ პროცედურებს, რომლებიც აუცილებელია ძალოვანი სტრუქტურის საქმიანობის შესრულების სცენარის განვითარებისათვის, ყოველი სცენარის სავარაუდო განვითარების შესაფასებლად, დაგეგმილი ქმედებების შესრულების სტიმულირებისათვის, ისევე როგორც სიმულაციური შედეგებისა და რისკის გამოთვლის ანალიზისათვის. მეტიც, რისკის შეფასებისათვის არსებობს შესაბამისი ინსტრუმენტები, ხოლო მოწვეულ ექსპერტებს კი გააჩნიათ აუცილებელი ცოდნა და გამოცდილება. და ბოლოს, რისკის შეფასება სრულად და ეფექტურად არის შეთავსებული თავდაცვისა და ძალოვანი სტრუქტურის დაგეგმვის ციკლთან.

### *დ. მიზანზე ორიენტირებული სამხედრო ბიუჯეტირება*

საბიუჯეტო პროცესი ორიენტირებულია პოლიტიკური მიზნების და პროგრამული გადაწყვეტილებების განხორციელებაზე. ის საშუალებას იძლევა პოლიტიკის და პროგრამული გადაწყვეტილებების ეფექტიანად და ეფექტურად გადაიქმნას ბიუჯეტის ენაზე.

## **2. ბიუჯეტის დაგეგმარება**

### *ა. სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმარება*

ადმინისტრაციული შტოსა და ძალოვანთა როლი და პასუხისმგებლობა სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვასთან დაკავშირებით, სრულიად ნათელია.

<sup>8</sup> დაგეგმარების რისკების შესახებ ინფორმაციისათვის, იხ. პარი ბუკურ-მარკუს, ფილიპ ფლურისა და ტოდორ ტაგარევის „თავდაცვის მართვა: შესავალი“ (ქენევა: DCAF, 2009 წ.), 67-71, [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cmf?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cmf?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5).



პასუხისმგებლობა აგრეთვე აკისრიათ აღმასრულებელ ორგანოსა და სახელმწიფოს მეთაურს (უმაღლეს მთავარსარდალს); წამყვანი სამხედრო თანამდებობის პირებს, თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო თანამდებობის პირებსა და ფინანსთა სამინისტროს, აგრეთვე პასუხისმგებლობა აკისრიათ საჯარო სექტორს, კომერციულ ორგანიზაციებსა და ლობისტების-ჯგუფებს, განსაკუთრებით კი იმ ურთიერთობაზე, რომელიც არსებობს აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და თავდაცვის სამინისტროს ან სხვა სამთავრობო უწყების მიწოდებლობაში არსებულ კომერციულ ორგანიზაციებს შორის.

### *ბ. მოქნილობა*

სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვის ძირითად ასპექტებზე პასუხისმგებლობა განსაზღვრულია ამომწურავი კანონმდებლობით, რეგლამენტითა და ინსტრუქციებით, აგრეთვე კანონით საბიუჯეტო სისტემის თაობაზე. მოქნილობის ხარისხი ხელმისაწვდომია აღმასრულებელი შტოსათვის საჯარო თანხების ხარჯვაზე. პროგრამები და ბიუჯეტი შეიძლება შეიცვალოს რეგულარული დაგეგმვის ციკლში. თუმცა, აღმასრულებელთა დისკრეციული ძალაუფლება ნათლად არის აღწერილი საკანონმდებლო აქტებში. შემთხვევითი და სარეზერვო სიტუაციები, რომლებიც გათვალისწინებულია კანონში ბიუჯეტის შესახებ, განსაზღვრავს მკაცრ პირობებს ამ თანხების გამოსაყენებლად. აღმასრულებელთა ანგარიშებს თანხების ხარჯვაზე უტარდება დამოუკიდებელი აუდიტი.

### *გ. სამხედრო ბიუჯეტები*

სამხედრო ბიუჯეტი ამომწურავად ფარავს ყველა დაფინანსებასა (სუბსიდიებსა და „შემოსავლებს“) და ხარჯებს. სამხედრო ბიუჯეტი, ნათლად განსაზღვრული წყაროებითა და მიზნით, პასუხისმგებელია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ სუბსიდიებზე თავდაცვის სამინისტროსათვის; სხვა ორგანიზაციებისათვის სამხედრო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ სუბსიდიებზე, რომლებიც ახორციელებენ თავდაცვით და თავდაცვასთან დაკავშირებულ საქმიანობას, მაგ. საომარი რეზერვების მზადყოფნაში შენარჩუნება; სხვა ადგილობრივი პროგრამების დაფინანსება, მაგ. NATO-ში გაწევრიანებისათვის მზადება; საერთაშორისო და ორმხრივი პროგრამებიდან მომდინარე დაფინანსება (ცალსახად გაწერილი რეგლამენტით კომპენსირებული თანხების გამოყენება); ჭარბი აღჭურვილობის, ინფრასტრუქტურისა და სხვა სახის რეალიზაციის შემოსავლები; და კომერციული ორგანიზაციებისა და იმ ორგანიზაციების მოგების შემოსავალი, რომლებიც უზრუნველყოფს მომსახურებას სხვა ორგანიზაციებისათვის, როდესაც თავდაცვის სამინისტრო ფლობს სრულად ან წილს ამ ორგანიზაციებში.

ქვეყანას აქვს შესაძლებლობა – მეთოდოლოგია, ადეკვატური ცოდნა და გამოცდილი კადრები – რათა, ზუსტად შეაფასოს ყველა სამომავლო თავდაცვითი ხარჯები, მათ შორის ის ხარჯები, რომლებიც გათვალისწინებულია გაეროს სამხედრო ხარჯების სტანდარტიზირებული ანგარიშგების ინსტრუმენტში, გადასახადები, სოციალური და სამედიცინო დაზღვევის ხარჯები, საპენსიო ხარჯები და დეკრეტულ შევსებაში გასული პერსონალის სოციალური ხარჯები, აგრეთვე ხარჯები იარაღის სისტემის, აღჭურვილობისა და ინფრასტრუქტურის გაუყენებლყოფაზე, წინა პერიოდის კონტრაქტების დაფარვის ხარჯები და საკრედიტო

მომსახურების ხარჯები, აგრეთვე ნებისმიერი ფინანსური ვალდებულებები.

ყველა სახის შემოსავლები და ხარჯები კლასიფიცირებულია იმ ფორმით, რომელიც შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, მაგ. GFS<sup>9</sup> და გაეროს ინსტრუმენტებს. ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია იმ სახით, რომელიც ხელს უწყობს პოლიტიკის ანალიზს, და პოპულარიზაციას უწევს ანგარიშვალდებულებას. სამხედრო ბიუჯეტი წარმოდგენილია ასიგნირების ფორმით, მოიცავს რა მნიშვნელოვან დეტალებს. იგი ასახავს დეტალურ ინფორმაციას თანხების განაწილებაზე თავდაცვის ორგანიზაციებსა და თავდაცვის პროგრამებს შორის. ამ ბოლო შემთხვევაში, ბიუჯეტი ნათლად ასახავს იმ რესურსებს, რომლებიც გამოყოფილია წრთვანაზე, შესყიდვებზე, კვლევაზე, განვითარებაზე და სხვ. თითოეული პროგრამისა და მისი ელემენტებისათვის.

### 3. ბიუჯეტის შესრულება და ზედამხედველობა

#### ა. ბიუჯეტის შესრულება

ქვეყანას აქვს ამომწურავი რეგისტრაციის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სანდო ბაზას დავალიანებების შესაფასებლად. რეგისტრაციის სისტემას შეუძლია აკუმულირება გაუკეთოს მონაცემებს “შემოსავლებისა” და გადახდების ყველა სტადიაზე ბიუჯეტის ასიგნირების გათვალისწინებით, აგრეთვე ორგანიზაციებისა და პროგრამების დონეზე.

კადრები, ოპერაციები, შესყიდვები და კვლევისა და განვითარების (R&D) რეგულაციები სტანდარტიზირებულია და ხელმისაწვდომი ყველა დაინტერესებული მხარისათვის. არსებობს განსაზღვრული კრიტერიუმები დასაქმებისა და გადახდების საკითხებზე, რაც საშუალებას იძლევა ჩატარდეს კუნკურენტული წრთვანა. შესყიდვებზე ღია ტენდერის გამოცხადების, R&D და სხვა საკონტრაქტო მომსახურების რეგულაციები არის ნათელი და ყოვლისმომცველი, პერსონალზე ორიენტირებული. ყველა ეს რეგულაცია სრულად არის გატარებული პრაქტიკაში.

#### ბ. აუდიტი

თავდაცვის უწყებებში და/ან აღმასრულებელ შტოში, არსებობს დიდი შესაძლებლობა, ჩატარდეს შიდა აუდიტი. შიდა აუდიტის პროცედურები ნათელია და ექვემდებარება გარე აუდიტორების მიერ გადახედვას. არსებობს აუდიტის დიდი შესაძლებლობა ფინანსური შესაბამისობისა და შესრულების ეფექტურობის (“ეფექტურობის შემოწმების” აუდიტი) თვალსაზრისით. გარდა ამისა, არის კიდევ დამოუკიდებელი აუდიტის შესაძლებლობა, მაგ. ეროვნული აუდიტის სააგენტოს მიერ, რომელიც მუშაობს კანონმდებლობაზე. დამოუკიდებელი აუდიტის მოთხოვნები და პროცედურები ნათლად არის გაწერილი კანონში. არსებობს დამოუკიდებელი აუდიტის შესაძლებლობა ფინანსური შეუსაბამისობისა და თაღლითობის / არასწორი მართვის დადგენის შემთხვევების გამოსავლენად, აგრეთვე არსებობს “ეფექტურობის შემოწმების” აუდიტი. დამოუკიდებელი კვლევითი ცენტრები (უნივერსიტეტები, აკადემიური

<sup>9</sup> GFS ანუ მთავრობის ფინანსური სტატისტიკა. გაეროს კლასიფიკაციის შესახებ დეტალები ხელმისაწვდომია: <http://unstats.un.org/unsd/class/family2asp? CI=218>.

ინსტიტუტები და სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები) წარმოადგენს “ეფექტურობის შემოწმების” აუდიტის დამატებას განსაკუთრებული ინტერესის სფეროებში, მაგ. ძალოვანი სტრუქტურის მოდერნიზაციის პროგრამებში. არასამთავრობო ორგანიზაციებს აქვთ შესაძლებლობა აწარმოონ წარმატებული შესრულების აღრიცხვა. მათმა ანგარიშებმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა გადაწყვეტილების მიმღებებზე და საზოგადოებრივ დამოკიდებულებაზე.

### *ც. ანგარიშგება*

მთავრობა წარუდგენს რეგულარულ ფისკალურ ანგარიშს კანონმდებლებსა და საზოგადოებას. შუალედური წლის ანგარიში ბიუჯეტის განვითარების შესახებ აგრეთვე წარედგინება საკანონმდებლო ორგანოს. უფრო ხშირი – კვარტალური და ყოველთვიური – ანგარიშები ქვეყნდება. საბოლოო შეფასება წარედგინება საკანონმდებლო ორგანოს 6 თვის განმავლობაში ფისკალური წლის ბოლოს. მას თან ერთვის ყოველსიმომცველი და დეტალური ანალიზი ძირითადი თავდაცვის პროგრამების შესრულების შესახებ.<sup>10</sup>

## 4. სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობა

### *ა. გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალე პროცესი*

სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვის (დაგეგმარების, შესრულებისა და შეფასების) ყველა ასპექტი გამჭვირვალეა გადაწყვეტილების მიმღებთათვის და საზოგადოებისათვის. ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის ყველა მონაწილე – სამოქალაქო და სამხედრო დაგეგმვის სპეციალისტები, თავდაცვისა და ფინანსთა მინისტრები, სამთავრობო მრჩეველები, კანონმდებლები და საპარლამენტო კომიტეტები, ქვეყნის მეთაური, კონტროლის პალატა, ლობი-ჯგუფები, არასამთავრობო კომერციული და არაკომერციული ორგანიზაციები, მედია და საზოგადოება ზოგადად – დაიცავენ წესებს სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის ყველა ასპექტის ცოდნით, ყვრდნობიან რა დემოკრატიული მმართველობის პრინციპებს.

### *ბ. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა*

სამხედრო ბიუჯეტი და მასთან დაკავშირებული ინფორმაცია – უშიშროებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ძირითადი დოკუმენტები, თავდაცვითი პროგრამები, შესრულება და აუდიტის ანგარიში – საჯაროა. სამხედრო ბიუჯეტისა და მასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გასაიდუმლოებლობის შესახებ წესები აგრეთვე საჯაროა. ისინი ნათლად არის გაწერილი კანონში და არ აძლევს ფართო ასპარეზს აღმასრულებელ სააგენტოებს. მთავრობა და შესაბამისი სააგენტოები კანონით ვალდებული არიან გამოაქვეყნონ ინფორმაცია სამხედრო ბიუჯეტის შესახებ დეტალურად, რაც საშუალებას იძლევა ნატარდეს ზედმიწევნითი ანალიზი მოწვეული დამკვირვებლის მიერ. ინფორმაცია მოიპოვება

<sup>10</sup> ბულგარეთში, მაგალითად, პრემიერ მინისტრი კანონით ვალდებულია წარუდგინოს პარლამენტს „ყოველწლიური ანგარიში თავდაცვასა და შეიარაღებულ ძალებზე“. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი ამას პირდაპირ არ მოითხოვს, საგარაუდოა, რომ ანგარიშში წარმოდგენილი იქნება შესრულების ანალიზი და იგი შეეხება თავდაცვის აქტუალურ ხარჯებს.

დაბეჭდილი და ელექტრონული სახით, შესრულებული სახელმწიფო ენაზე და ნათარგმნი სხვა ენაზე, მაგ. ინგლისურად. მეტიც, აღმასრულებელი შტო, მაგ. თავდაცვის მინისტრი, კანონით ვალდებულია წერილობით უპასუხოს ინფორმაციის მოთხოვნაზე. თუკი მოთხოვნილი დოკუმენტის ნაწილი გასაიდუმლოებულია,<sup>11</sup> ამ ნაწილს ამოიღებენ და დანარჩენი ინფორმაცია მიეწოდება მომთხოვნ ორგანიზაციას ან პირს.

ბიუჯეტის შესახებ სრული ინფორმაცია, ისევე როგორც ინფორმაცია წინა ორი ფისკალური წლის აქტუალური ან მოსალოდნელი შედეგების შესახებ ხელმისაწვდომია. სრული ინფორმაცია ბიუჯეტის პროგნოზებზე ხუთი ან მეტი წლის პერსპექტივით აგრეთვე ხელმისაწვდომია.

ქვეყანა ასრულებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და პაქტებს, რომლებიც ითვალისწინებს სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვის შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროებას, მაგ. გაეროსა და ეუთოს ხელშეკრულებებსა და სტაბილურობის პაქტის ინიციატივებს, რომლებიც რეგულარულად და დროულად ასახავენ სრულ და ზუსტ ინფორმაციას.

## 5. კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა

სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვა მიმდინარეობს საბიუჯეტო/ფისკალური შეზღუდვების შესახებ არსებული ზუსტი და სანდო პროგნოზის საფუძველზე. მსგავსმა პროგნოზმა სრულად და ამომწურავად უნდა ასწავს მოსალოდნელი შეზღუდვები ხარისხობრივი მაკროეკონომიკური ხედვით. ყველა საგულისხმო მოსაზრება ბიუჯეტის დაგეგმვის შესახებ, მაგ. ძირითადი ფისკალური რისკები, ბუნდოვანი ხარჯები, კონკრეტული ხარჯები და ა.შ., დოკუმენტირებულია და შესაბამისად რეგისტრირებული. მეტიც, ძირითადი საგულისხმო ასპექტები, როგორცაა მაკროეკონომიკური პროგნოზი და ფისკალური პროგნოზი, ფასდება დამოუკიდებელი ექსპერტების მიერ.

თავდაცვის ყველა პროგრამა შეფასებულია იმის მიხედვით, თუ რომელი ხარჯთა ფაქტორებია გამოყენებული, რომლებიც დაკავშირებულია დამოუკიდებელი ეროვნული სტატისტიკის სააგენტოს დასკვნებთან. კეთილსინდისიერების შეფასებას ხელს უწყობს საინფორმაციო სისტემა. პროგრამირება და ბიუჯეტის დაგეგმვა სისტემატურად ხორციელდება საინფორმაციო სისტემის საფუძველზე ავტომატიზირებული ანალიზისა და გადაწყვეტილების მიღების საბაზისო ინსტრუმენტთა კრებულთ, რომელიც ხელს უწყობს შეთანხმებულ მუშაობას. ამასთან, აღნიცხვის პროცესში ნათლად არის განსაზღვრული ის ცვლილებები, რომელიც პრაქტიკაშია გატარებული ან ეხება აღრიცხვის მიმდინარე პოლიტიკას.

ალტერნატიული პროგრამები და ბიუჯეტები, რომლებიც ითვალისწინებს სხვადასხვა მოსაზრებას, ნათლად არის განსაზღვრული და დოკუმენტირებული. არსებობს ერთი ალტერნატივიდან მეორეზე გადასვლის ნათელი, წერილობითი პროცედურა, თუმცა მსგავსი გადასვლის ეტაპები დოკუმენტირებულია. გეგმის, შესრულებისა და შეფასების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია.

ფისკალური ანგარიშები შინაგანად თანამიმდევრულია და ასახავს სხვა წყაროებიდან მიღებულ შესაბამის ინფორმაციას. აღრიცხვის

<sup>11</sup> არა ზოგადი წესით, არამედ კონკრეტული გადაწყვეტილების საფუძველზე, რაც გულისხმობს ინფორმაციის გარკვეული ნაწილის გასაიდუმლოებას.

ანგარიშები ეფექტურად და დროულად ასახავს ბიუჯეტის შესაბამისობას და შეესაბამება საბანკო ანგარიშებს. აღრიცხვის ანგარიშების აუდიტი ტარდება დროულად და ეფექტურად. არსებობს ფისკალური და სავალუტო მონაცემთა მკაცრი შესაბამისობა. ქვეყნის სტატისტიკის სააგენტო, რომელსაც გააჩნია ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობა, ვალდებულია გადაამოწმოს საბიუჯეტო მონაცემთა ხარისხი. ბიუჯეტის მონაცემთა კეთილსინდისიერების და ხარისხის საერთაშორისო სტანდარტი სრულიად გათვალისწინებულია.

## თავი 7

# შესყიდვები თავდაცვის სფეროში

თავდაცვის სფეროში შესყიდვები წარმოადგენს ორი სრულიად განსხვავებული პროცესის განუყოფელ ნაწილს:

1. თავდაცვის ახალი აღჭურვილობის შესყიდვის პროცესი, მაგ. უფრო თანამედროვე შეიარაღების სისტემის წარდგენის გზით; ან
2. არსებული შესაძლებლობების შესაბამის მდგომარეობაში შენარჩუნება სავალი ნაწილების, საწვავის, ლოგისტიკური მომსახურებისა და სხვა საშუალებების უზრუნველყოფით.

ორგანიზაციაში არსებული კეთილსინდისიერება, პროცედურებისა და ამ პროცესებში ჩართული კადრების ნაკლებობა, ორივე ეს პროცესი წარმოადგენს კორუფციის ხელშემწყობ ფაქტორს. ეს თავი ძირითადად ფოკუსირებულია პირველ პროცესზე მთელი რიგი მიზეზების გამო:

- იგი ჩვეულებრივ გულისხმობს მეტი თანხის აუცილებლობას;
- თავდაცვის საჭიროებების დაკავშირება რეალურ შესყიდვებთან არ არის მარტივი;
- იგი ხშირად მოიცავს თანამედროვე ტექნოლოგიებს და შესაბამისად, არსებობენ მთელი რიგი პოტენციური მომწოდებლები;
- შესყიდვების შესაძლებლობები უფრო შეზღუდულია, როდესაც მიწოდების უსაფრთხოება ან სხვა ეროვნული უშიშროების ასპექტები ერთვებიან თამაშში;
- სტატისტიკა ხარჯების შესახებ შეზღუდულია, მიუწვდომელია ან არ არსებობს საერთოდ.

ამ და სხვა მიზეზების შედეგად, თავდაცვის შესყიდვები მოიცავს უფრო დიდი კორუფციის რისკს. მაგალითად, ამ შემთხვევების ნახევარზე მეტი ასახულია თავდაცვის ანტი-კორუფციულ დაიჯესტში,<sup>1</sup> რომელიც დაკავშირებულია ახალი შეიარაღების სისტემებისა და აღჭურვილობის საერთაშორისო შესყიდვებთან. მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილ თავში ყურადღება გამახვილებულია შესყიდვებზე, კვლევებისა და რეკომენდაციების უმეტესობა, აგრეთვე ვრცელდება არსებული შესაძლებლობების შენარჩუნების პროცესში აუცილებელ შესყიდვებზე.

შესყიდვებთან დაკავშირებული კორუფციის კვლევები ხშირად არის ფოკუსირებული საკონტრაქტო საკითხებზე, მაგ. შესყიდვის პროცესის იმ ეტაპზე, როდესაც საჯარო თანამდებობის პირები ამზადებენ, ხელს აწერენ და დებენ კონტრაქტებს თავდაცვითი აღჭურვილობისა და მომსახურების მომწოდებლებთან. თუმცა კორუფციის მექანიზმების გამოსავლენად, ჩვენ

<sup>1</sup> ეს დაიჯესტი რეგულარულად ქვეყნდება Transparency International-ის მიერ. იხ. [www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111](http://www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111).

ზედმიწვევით უნდა შევისწავლოთ შესყიდვების პროცესი და შევიმუშავოთ კორუფციის შემცირების ზომები.

## კეთილსინდისიერება შესყიდვების პროცესში

შესყიდვები თავდაცვაში დაკავშირებულია არსებულ შესაძლებლობებზე ახალი და გაუმჯობესებული აღჭურვილობის დამატებასთან. ამ პროცესმა შეიძლება მოიცვას ახალი ტექნოლოგიების დანერგვაც. ჩანართი 7.1 ასახავს პირობებისა და ვადების განსაზღვრას და ხაზს უსვამს შესყიდვების პროცესის სამ ძირითად სფეროს.

შესყიდვებთან დაკავშირებული პოტენციური კორუფციის შემცირების ძირითად ინსტრუმენტს წარმოადგენს კეთილსინდისიერი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი უნდა რეგულირდებოდეს იმ ფორმით, რომელიც უზრუნველყოფს შესყიდვების გადაწყვეტილებებს, ხოლო აქტუალური შესყიდვები კი დაკავშირებული უნდა იყოს თავდაცვის პოლიტიკის მიზნებთან და ითვალისწინებდეს ფისკალურ და სხვა რესურსების შეზღუდვებს. რეგულაციები უნდა უზრუნველყოფდეს კარგად განსაზღვრულ კავშირს თავდაცვის მიზნებსა და შესყიდვებს შორის.

პირველ რიგში, პოლიტიკოსებმა და დადაგეგვის სპეციალისტებმა ნათლად უნდა განაცხადონ მისიის საჭიროებების შესახებ. ამ განაცხადმა, მკაცრი ანალიტიკური თვალსაზრისით, უნდა გაამართლოს თავდაცვის შესაძლებლობების დეფიციტის მოგვარების აუცილებლობა ან თავდაცვის მისიების უფრო ეფექტურად განხორციელების ტექნოლოგიური შესაძლებლობების შესწავლის აუცილებლობა<sup>2</sup>. ხელისუფლების განაცხადი უნდა დაეფუძნოს მისიის დეტალურ ანალიზს, მაგ. მისიის მიმდინარე და პროგნოზირებადი შესაძლებლობების ანალიზს მომსახურების დაგეგმილ მოთხოვნასთან კავშირში, და უნდა შეიცავდეს საკმარის ხარისხობრივ ინფორმაციას ამ აუცილებლობის გასამართლებლად.<sup>3</sup> აღნიშნული განაცხადის შემუშავებამდე უნდა დასრულდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გატარებული საქმიანობის ანალიზი, რათა დადგინდეს შესაძლებლობების დეფიციტი. განაცხადი, შეიძლება შეიცავდეს ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ მისიის საჭიროებები არ კმაყოფილდება, ისევე როგორც მის კრიტიკას, ვადების და გრძელვადიანი რესურსების დაგეგმვის შეფასებას.

მეორეც, მწმენელოვანია ოპერაციული მოთხოვნების განსაზღვრა. ეს საშუალებას იძლევა ჩამოყალიბდეს ხარისხობრივი და რაოდენობრივი პარამეტრები, რომლებიც ადგენენ სასურველ შესაძლებლობების დონეს სისტემისათვის და ქმნიან ოპერაციული ეფექტურობისა და სისტემის შესაბამისობის დადგენის საფუძველს მისიის განხორციელებამდე.

<sup>2</sup> აშშ-ს თავდაცვის დეპარტამენტი და სხვა ფედერალური სააგენტოები ვალდებულნი არიან წარმოადგინონ ოფიციალური დოკუმენტი სათაურით „განაცხადება მისიის საჭიროებების შესახებ“. იხ. მაგალითი: ავიაციის ფედერალური ადმინისტრაცია, „მისიის ანალიზი. დანართი ბ: მისიის საჭიროებების შესახებ განცხადების ნიმუში“, <http://fast.faa.gov>.

<sup>3</sup> თავდაცვაში, ეს ჩვეულებრივ გახლავთ თავდაცვის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი მიმოხილვის ნაწილი, მაგ. „სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვა“ ან „ოთხწლიანი თავდაცვის მიმოხილვა.“

### ჩანართი 7.1. თავდაცვის შესყიდვების მასშტაბი

ტერმინი „თავდაცვის შესყიდვები“ ფარავს მთელ რიგ დისციპლინებსა და ამოცანებს, რომლებიც შეიძლება დაიყოს საქმიანობის სამ ფართო სფეროდ:

- რისი შესყიდვა უნდა მოხდეს;
- როგორ უნდა მოხდეს შესყიდვა;
- შესყიდვა.

იმის გადაწყვეტა, თუ რა არის შესაძენი, ერთი შეხედვით მარტივ ამოცანად შეიძლება მოგეგნეთ, მაგრამ ის ნამდვილად არ არის ტრივიალური და გახლავთ შესყიდვების პროექტის საყოველთაო წარმატების ძირითადი ფაქტორი. თავდაცვის ბიუჯეტები, რომლებიც ხშირად ექცევიან სამოქალაქო ხარჯვის კომპონენტა სიაში, იშვიათად არის საკმარისი იმისათვის, რომ დაფაროს თავდაცვის ყველა მოთხოვნა. შესყიდვების პროექტები გულდასმით უნდა იყოს პრიორიტიზირებული, რის საფუძველზეც შეიძლება თავდაცვის შესყიდვების მთელი სფეროს გაერთიანება, ის გახდება მაქსიმალურად ყოვლისმომცველი და დაბალანსებულია (და, რათქმაუნდა ცალკეული პროექტები უნდა წარმართოს იმის უზრუნველყოფით, რომ პროექტების ღირებულება აღეკავტურია და ამით თავდაცვის ხარჯების ჯეროვანი ხარჯვა იქნება უზრუნველყოფილი). შესყიდვების პროცესის კონკურენტული მოთხოვნების დეტალური შესწავლა და მათი მოგვარების საშუალებების შესახებ შემოქმედებითი აზროვნება არსებითი მნიშვნელობისაა შესყიდვების პროცესის წარმატებისათვის; ამ საქმიანობაში ჩადებული ინვესტიცია ხელს შეუწყობს რისკის შემცირებასა და გაზრდის პროექტის წარმატების შანსს.

იმის გადაწყვეტა, თუ როგორ უნდა მოხდეს აღჭურვილობისა და/ან მომსახურების შესყიდვა, ჩვეულებრივ ხდება შესყიდვის სტრატეგიის შემუშავების გზით, რომელიც წარმოადგენს იმ ფორმალურ დოკუმენტს, რომელიც ასახავს და ამართლებს სხვადასხვა მიღებულ გადაწყვეტილებებს. და კვლავ, ამ პროცესში ინვესტიციის განხორციელება ხელს შეუწყობს რისკის შემცირებას და ზრდის პროექტის წარმატების შანსს. აღჭურვილობისა და/ან მომსახურების რეალურად შესყიდვის პრაქტიკა, რომელიც ხელს უწყობს შიდა საქმიანობასა და ეტაპობრივად განკარგავს მას, ხშირად იყოფა ეტაპების სერიად, რათა საერთო ამოცანა გახდეს უფრო მართვადი და წარმოინდეს ის სტადიები, რომლებზეც პროექტი შეიძლება განვიხილოთ. ეს ცნობილია, როგორც შესყიდვების ციკლი.

საქმიანობის ეს სამი სფერო ურთიერთკავშირშია და არ არის აუცილებელია, განხორციელდეს პრაქტიკაში თანმიმდევრულად. არსებობს სარგებელი ამ საქმიანობის განხორციელებაში, რაც მიზნად ისახავს იმის დადგენასა და განსაზღვრას, თუ რა უნდა იქნას შექნილი თავად შესყიდვის ციკლის ფარგლებში.

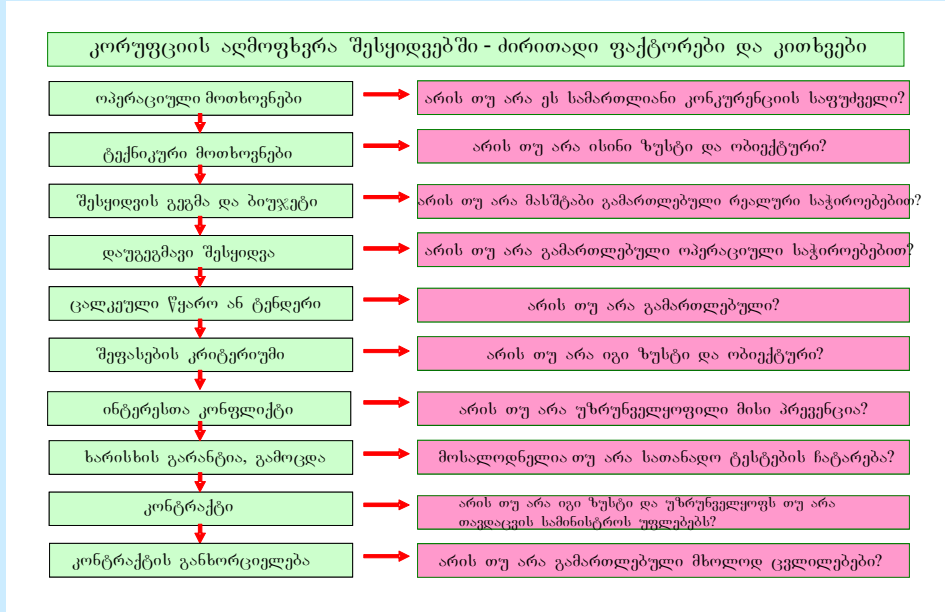
წყარო: ანტონი ლოურენსი, „შესყიდვების მართვა“, თავდაცვის მართვაში: შესავალი (გენევა: DCAF, 2009 წ.), 156-157.

მას შემდეგ, რაც პირველი ორი ეტაპი იქნება გაანალიზირებული და დოკუმენტირებული, პროცესი შეიძლება გადავიდეს შემდეგ – მესამე ეტაპზე. ამ დროს განისაზღვრება ტექნიკური მოთხოვნები და სტანდარტები, რის შემდგომ იწყება შესყიდვები და შესაბამისი ბიუჯეტის დაგეგმვა. მისიის საჭიროებებისა და ოპერაციული მოთხოვნების დადგენა ხელს უწყობს წინადადებების შეფასების ზოგიერთი ძირითადი კრიტერიუმის განსაზღვრას, და შესაბამისად მომწოდებელთა შერჩევას თავდაცვითი აღჭურვილობის, სისტემებისა და მომსახურების შესაძენად. ჩანართი 7.2 წარმოადგენს პოლონეთის ეროვნული თავდაცვის სამინისტროს გამოცდილებას შესყიდვებთან დაკავშირებული კორუფციის თავიდან აცილებაზე.



**ჩანართი 7.2. თავდაცვის შესყიდვების პროცესის კეთილსინდისიერების დაცვა და კორუფციის აღმოფხვრა პოლონეთში**

თავდაცვის შესყიდვები ნამდვილად გახლავთ მაღალი კორუფციის რისკის სფერო. არსებობს რამოდენიმე ძირითადი ფაქტორი ამ პროცესში, რომელსაც განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს რისკის მინიშუმამდე დასაყვანად. ეს ფაქტორები არსებობს მოსამზადებელ ეტაპზე, ტენდერისა და მოლაპარაკების ეტაპზე და კონტრაქტის განხორციელების ეტაპზე. აუცილებელია მივიღოთ კონკრეტული ზომები, მაგალითად დაგვსვით კონკრეტული კითხვები. მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანი მოყვანილია ქვემოთ. პოლონეთის ეროვნული თავდაცვის სამინისტროს პრაქტიკაში, ამ კითხვების დასმა, ვარიანტების მომზადება და გადაწყვეტილებების შეთავაზება გახლავთ ანტი-კორუფციული შესყიდვების ბიუროს მოვალეობა.



**მოსამზადებელი ეტაპი**

*ოპერაციული მოთხოვნები ახალი იარაღისათვის:* არის თუ არა ეს მომავალში სამართლიანი კონკურენციის კატალიზატორი? არის თუ არა ეს დაფუძნებული რეალურ ოპერაციულ შესაძლებლობებზე ან უბრალოდ შემთხვევით დანახულ სარეკლამო ბროშურაზე?

*ტექნიკური მოთხოვნები ახალი იარაღისათვის:* ეფუძნება თუ არა ისინი ოპერაციულ მოთხოვნებს, თუ მარტივად გადმოღებულია კონკრეტული პროდუქტის ტექნიკური აღწერიდან? არის თუ არა ისინი ზუსტი და ობიექტური? უწყობს თუ არა ხელს სამართლიან კონკურენციას? თუ არა, არის თუ არა ეს ნათლად ასახული და გამართლებული?

*დაგეგმარება და ბიუჯეტის დაგეგმვა:* არის თუ არა შესყიდვის გეგმა მომზადებული შესაძლებლობებისა და სისტემების შესყიდვის მიზნით თუ მხოლოდ ცალკეული ნივთების შესყიდვის მიზნით? არის თუ არა შესყიდვის მასშტაბი გამართლებული რეალური საჭიროებებით? არის თუ არა თანხები უზრუნველყოფილი მთლიანი პროექტისათვის და შემდგომი წლების გათვალისწინებით? არის თუ არა დაუგეგმავი შესყიდვა სანდო და გამართლებული რეალური გადაუდებელი ოპერაციული მოთხოვნებით?

**შესყიდვების პროცედურები**

*კონკურენტუნარიანობა:* არის თუ არა პროცედურა კონკურენტული, განსაკუთრებით ტენდერის პროცესი? თუ არა, შეიძლება თუ არა ცალკეული პროცედურა ან შეზღუდული ტენდერი იყოს გამართლებული? არის თუ არა პროცედურა მაქსიმალურად კონკურენტული?

*შეფასების კრიტერიუმი, დოკუმენტაცია:* არის თუ არა იგი ნათელი და ზუსტი? არის თუ არა იგი სამართლიანი და თანაბარი კონკურსის ყველა მონაწილისათვის? არის თუ არა ობიექტური კრიტერიუმის მასშტაბი (როგორიცაა, მაგალითად ფასი ან სრული ციკლის ღირებულება) მეტი, ვიდრე თავად სუბიექტები (როგორიცაა, მაგალითად დამატებითი შესაძლებლობები)? არის თუ არა ტენდერის დოკუმენტაცია ნათელი და ობიექტური?

*ინტერესთა კონფლიქტი:* აქვთ თუ არა სატენდერო კომიტეტის წევრებს, ისევე, როგორც სხვა ოფიციალურ პირებს, რომლებიც მონაწილეობენ მოსამზადებელ ან განხორციელების ეტაპებზე, რაიმე სახის ურთიერთობა პოტენციურ მონაწილეებთან, რომელიც შეიძლება განხილული იყოს, როგორც ინტერესთა კონფლიქტი? მოაწერეს თუ არა მათ ხელი დეკლარაციას, რომელიც ადასტურებს ინტერესთა კონფლიქტის არარსებობას? თუკი ასეა, რა გზით იქნა ეს შემოწმებული?

*სატენდერო კომიტეტის საქმიანობა:* განახორციელა თუ არა კომიტეტმა საქმიანობა იმ ფორმით, როგორც ეს იყო დადგენილი და შეთანხმებული დოკუმენტებში?

**კონტრაქტი და მისი განხორციელება**

*ხარისხის გარანტია, ტესტირება:* არის თუ არა სათანადო (ობიექტური და სანდო მეთოდოლოგიის საფუძველზე) ტესტები მოსალოდნელი? არის თუ არა ხარისხის გარანტია მოსალოდნელი კონტრაქტის განხორციელებისას?

*კონტრაქტის პროექტი და საბოლოო ვარიანტი:* არის თუ არა იგი ზუსტი და უზრუნველყოფს თუ არა იგი თავდაცვის სამინისტროს უფლებების დაცვას?

*კონტრაქტის განხორციელება:* ხორციელდება თუ არა კონტრაქტი იმ ფორმით, რომელსაც მოუწერა ხელი? არის თუ არა ცვლილებები ან დამატებები გამართლებული?

შესყიდვების პროცესის ეტაპებს შორის მიზეზობრივი კავშირის შენარჩუნებას აქვს სასიცოცხლო მნიშვნელობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად. იგი აგრეთვე უზრუნველყოფს დამოუკიდებელ შეფასებას<sup>4</sup> – მაგ. საზოგადოებრივი რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილის გამოყენებამდე – აგრეთვე შესყიდვის გადაწყვეტილების შედეგებისა და განხორციელების აუდიტს, რომელსაც ატარებს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანიზაცია ან დამოუკიდებელი მონიტორი.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კეთილსინდისიერება წარმოადგენს თავად პროცესის გამჭვირვალობის გარანტიის ძირითად ფაქტორს. იყო შემთხვევები, როდესაც “გამჭვირვალობის ნიშნად,” კონკურსის მონაწი-

<sup>4</sup> შეფასება, რომელიც დამოუკიდებელია კონკრეტული შესყიდვების შესახებ გადაწყვეტილების მიმღებების მხარდამჭერებისაგან. იგი შეიძლება შესრულდეს სპეციალურად შექმნილი გუნდის, თავდაცვის უწყების შიგნით, სხვა სახელმწიფო ორგანიზაციის ან დამოუკიდებელი მონიტორის მიერ. ამ უკანასკნელის შესახებ ინფორმაციისათვის, იხ. ჩანართი “თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაკტების” შესახებ.

ღეების წინადადებები იხსნება სატელევიზიო კამერების წინ, თუმცა ტენდერის სპეციფიკაცია ისეა მომზადებული, რომ უპირატესობას ანიჭებს კონკრეტულ მომწოდებელს ან ბლოკავს ყველა მონაწილეს.

თავდაცვის შესყიდვების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის დამატებითი ზომები მოიცავს:

- თავდაცვის პოლიტიკის ხელმისაწვდომ და საჯარო დოკუმენტაციას, რომელიც ასახავს ნათელ, თანამიმდევრულ და სანდო ინსტრუქციებს თავდაცვის მოდერნიზაციის თაობაზე;
- პოტენციური მომწოდებლების წინასწარი ინფორმირება მომავალი შესყიდვებისა და მოსალოდნელი მოთხოვნების შესახებ, მათ შორის იმ კომპანიებისა, რომლებიც მოიაზრებიან ქვეყნის თავდაცვის ინდუსტრიის სფეროში;
- ღია კონკურენციაში მონაწილეობის უზრუნველყოფა, მაგ. თავდაცვის კონტრაქტების შესაძლებლობების<sup>5</sup> შესახებ ევროპის განცხადებების დაფის (EBB) მეშვეობით, რომელსაც უზრუნველყოფს ევროპის თავდაცვის სააგენტო;
- შესყიდვების დაგეგმვის პროცესში და კონკურსის მონაწილეთა<sup>6</sup> წინადადებების შეფასების პროცესში მუდმივი ციკლის ღირებულების გამოყენება ავანსური ხარჯების მაგივრად; და
- რისკის ზუსტი შეფასება და გამჭვირვალობის რისკის მართვა.

ჩამოთვლილია მთელი რიგი ნეგატიური შედეგებისა, მათ შორის კორუფციის მაღალი რისკები, როგორც თავდაცვის შესყიდვებში გამჭვირვალობის ნაკლებობის შედეგი.

თავდაცვის უწყებებმა და საპარლამენტო კომიტეტებმა, რომლებიც ხელავენ თავდაცვის შესყიდვების პროცესის ხარვეზებს, უნდა გაითვალისწინონ საერთაშორისო სტანდარტის ISO 15288<sup>7</sup> შესრულება და NATO-ს შესაბამისი გამოცემები AAP-48. NATO-მ გადაწყვიტა შეასრულოს სტანდარტი ISO/IEC 15288 მთელი სისტემის მუდმივი ციკლის ექვს ეტაპად დაყოფის პროცესში:

1. კონცეფცია
2. განვითარება
3. წარმოება
4. უტილიზაცია
5. მხარდაჭერა

<sup>5</sup> იხ. [www.eda.europa.eu/ebbweb](http://www.eda.europa.eu/ebbweb).

<sup>6</sup> მუდმივი ციკლის ღირებულების შეფასებისა და ეფექტური სტანდარტების შეფასების უზრუნველყოფის მიზნით, რეკომენდირებულია საერთო ღირებულებების მოდელის გათვალისწინება. იხ. მუდმივი ციკლის ღირებულების ნორმები, RTO-TR-SAS-069 (პარიზი: NATO-ს კვლევისა და ტექნოლოგიების სააგენტო, სექტემბერი, 2009 წ.); მუდმივი ციკლის ღირებულების მეთოდები და მოდელები, RTO-TR-SAS-054 (პარიზი: NATO-ს კვლევისა და ტექნოლოგიების სააგენტო, ივნისი, 2007 წ.); ღირებულების სტრუქტურა და მუდმივი ციკლის ღირებულება სამხედრო სისტემაში RTO-TR-SAS-058 (პარიზი: NATO-ს კვლევისა და ტექნოლოგიების სააგენტო, სექტემბერი, 2003 წ.).

## 6. გადაღობა.

თითოეული ეტაპი წარმოადგენს თავდაცვის სისტემის მუდმივი ციკლის ერთ არსებით პერიოდს. სისტემის მუდმივი ციკლის დაყოფა ეტაპებად ეფუძნება სამუშაოს მცირე, გასაგებ და დროული ნაბიჯებით შესრულების პრაქტიკულობას. გარდა ამისა, ეტაპები ხელს უწყობს დაუზუსტებელი სიტუაციებისა და ხარჯებთან, გრაფიკთან, ზოგად მიზნებთან და გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ რისკებთან გამკლავებას. თითოეულ ეტაპს გააჩნია კონკრეტული მიზანი და წვლილი მუდმივ ციკლში. ეტაპებს შორის გადასვლისას გამოიყენება გადაწყვეტილებების ზღვრები და შესასვლელი/ გასასვლელის კრიტერიუმები.

ამგვარად, ISO 15288 და AAP-48 სტანდარტების გამოყენება უზრუნველყოფს სისტემების ჩამოყალიბებისა და პროექტის მართვის პერიოდში ერთობლივი და ინტეგრირებული პროცესის წარმართვას. სტანდარტების დანერგვა ასევე ხელს უწყობს პროექტის მართვის დისციპლინებას და მონაწილე ორგანიზაციების გამჭვირვალე ურთიერთქმედებას.

### ჩანართი 7.3. თავდაცვის შესყიდვებისას არასაკმარისი გამჭვირვალობის შედეგები

არასწორად განსაზღვრული ან ზედმეტად ორაზროვანი იარაღის შესყიდვის პოლიტიკა, ისევე, როგორც გასაიდუმლოებული შესყიდვის პროცედურა, იწვევს შემდეგს:

- შეიარაღების სისტემის შესყიდვების საფუძვლიანი მიზეზის არასაკმარის გააზრებას და შესწავლას;
- მთავრობის გადაწყვეტილებების არაეფექტურობას, რომელსაც მოჰყვება არაჯანსაღი შედეგები ქვეყნის და რეგიონალური უსაფრთხოებისათვის;
- შიშის შეგრძნებას მეზობელ ქვეყნებში;
- კორუფციას იარაღის შესყიდვაში და ყველა სახის სამხედრო შესყიდვებში; და
- შეიარაღებული ძალების მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის სერიოზულ გაუარესებას, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს არმიის დისკრედიტაცია და დამატებითი გართულებები.

*წყარო: პანს ბორნი და სხვ. საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა, მეექვსე გამოცემა (ლუზანი: საპარლამენტთაშორისო კავშირი და უნევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი, 2007 წ.), 173.*

ამ ფორმით თავდაცვის სისტემის მუდმივი ციკლის სტრუქტურირება ასევე უზრუნველყოფს თავდაცვის შესყიდვებზე მკაცრ საპარლამენტო ზედამხედველობას. ჩანართი 7.4 წარმოადგენს შესყიდვებზე ზედამხედველობის ნიმუშს ჰოლანდიის პარლამენტის პრაქტიკის მაგალითზე.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> მეტი ინფორმაციისათვის, რომელიც მოცემულია საერთაშორისო შედარებით კონტექსტში, იხ. ვილემ ვან ეიკელენის “თავდაცვის შესყიდვების საპარლამენტო განზომილება: მოთხოვნები, პროდუქცია, თანამშრომლობა და შესყიდვა” (ვენევა: უნევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი, 2005 წ.).

#### ჩანართი 7.4. საპარლამენტო ზედამხედველობა თავდაცვის შესყიდვებზე: ჰოლანდია

ჰოლანდიას აქვს თავდაცვის შესყიდვებზე მკაცრი საპარლამენტო ზედამხედველობის უდიდესი ტრადიცია და გამოცდილება. პრინციპში, ყველა შესყიდვის გადაწყვეტილებამ, რომლებიც აღემატება 25 მილიონ ევროს, უნდა გაიაროს პარლამენტი. ამის მექანიზმს წარმოადგენს ე.წ. შესყიდვის პროცედურა. მთავრობა (კონკრეტულად, თავდაცვის სახელმწიფო მდივანი, რომელსაც ეკუთვნის თავდაცვის პორტფოლიო) აგზავნის შემდეგი კატეგორიებიდან რომელიმე კატეგორიის წერილს – A, B, C ან D – კატეგორიების შერჩევა დამოკიდებულია შესყიდვის ეტაპზე.

ზოგადად რომ ვთქვათ, სხვადასხვა ფაზები ძირითადად გამომდინარეობს შეიარაღების ახალი სისტემის (ან არსებული სისტემის ცვლილების) მოთხოვნიდან, რაც გულისხმობს ახალი X სისტემის შესყიდვას Y მწარმოებლისგან. პარლამენტის პოზიცია გულისხმობს გავლენის მოხდენას გადაწყვეტილების მიღებაზე შესყიდვის პროცესის ნებისმიერ ეტაპზე. ავარად, როდესაც მთავრობა აყენებს შეიარაღების შეკვლის ან შესყიდვის საჭიროების პირობას (ან სთავაზობს პარლამენტს შესაძენი სისტემების ვარიანტებს), პარლამენტს შეუძლია განუცხადოს მას უარი, ან შეიტანოს ამ წინადადებაში ცვლილებები. შესყიდვის საბოლოო გადაწყვეტილება (“წინსვლა”) შეიძლება ასევე დაიბლოკოს ან შეიცვალოს, თუმცა პრაქტიკაში ეს არცთუ ისე ხშირად ხდება. თითქმის მთელი დროის განმავლობაში, მთავრობის გეგმებზე გავლენას ახდენს შემდეგი ოთხი – A, B, C ან D წერილები, რომლებსაც განიხილავს პარლამენტი.

იმ პროექტებისათვის, რომელთა თანხაც აღემატება 100 მილიონ ევროს (“დიდი პროექტები”), დაწესებულია სპეციალური პროცედურები, რომლებიც მოიცავს უფრო დეტალური და ხშირი ანგარიშების წარდგენას პარლამენტში. ამის ტიპიურ მაგალითს წარმოადგენს ჰოლანდიის მთავრობის ჩართულობა ამერიკული F-16 ტიპის საფრენი აპარატის შემდგომი თაობის, გამანადგურებლის განვითარების ფაზაში. თუმცა, არსებობს სხვა მსხვილი პროექტებიც, როგორცაა მაგალითად, საჰაერო მობილური ბრიგადა. საბოლოო ჯამში, რჩება ისეთი წარმოდგენა, რომ ჰოლანდიაში არსებული სიტუაცია შეიძლება ზოგადად დამაკმაყოფილებლად შეფასდეს. იმართება დისკუსიები ფინანსურ ზღვარზე და ზოგჯერ ერთობ ტექნიკური პროცესის პარლამენტის მიერ ზედმიწევნით შესწავლის მიზანშეწონილობის თაობაზე. ამ ჭრილში, დღის წესრიგში კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება მთავრობის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი და დამოუკიდებლობა, ისევე როგორც “კონტრ-მტკიცებულების” წარდგენის საჭიროება, მაგ. თავდაცვის დამოუკიდებელი უწყების მიერ. და ბოლოს, ინდუსტრიისა და ლობისტთა როლი და მათი ხელმისაწვდომობა თავდაცვის კომიტეტის წევრებზე ხშირად ხდება დისკუსიის საგანი. თუმცა, ამ მხრივ არცერთი სერიოზული ინციდენტი არ მომხდარა.

*წყარო: იან ჰოიკემა, ჰოლანდიის პარლამენტის ყოფილი წევრი, 2002, ციტირებული პანს ბორნში: “საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების სექტორზე” (2007), 174.*

უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის ჩართულობა ანელებს შესყიდვების პროცესს, მაგრამ იმავე დროს, იგი ხელს უწყობს კეთილსინდისიერებას და ზრდის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობას, რითიც მნიშვნელოვნად ამცირებს თავდაცვის შესყიდვებში კორუფციის პოტენციალს.

ერთობ შემაშფოთებელია კორუფცია კომპენსაციის გადახდის დროს, რომლებიც დაკავშირებულია თავდაცვის შესყიდვებთან, და მოცემულია ამ კრებულის შემდეგ თავში.

## მონაწილე ორგანიზაციების კეთილსინდისიერება

კეთილსინდისიერების პროცესის გარდა, თავდაცვის მოთხოვნებისა და მომარაგების სფეროში, ორგანიზაციები უნდა იქცეოდნენ კეთილსინდისიერად, რომ შემცირდეს კორუფციის რისკი.

ამ თავში მოცემულია მოთხოვნების მხარე, ანუ თავდაცვის სამინისტროებისა და იმ სააგენტოების ორგანიზაცია, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან თავდაცვის შესყიდვებზე, აგრეთვე ეს თავი მოიცავს მთავრობის მოთხოვნებს თავდაცვის კონტრაქტორების მიმართ. თავი 20 ეთმობა მომარაგების მხარეს, ანუ თავდაცვის სფეროსა და მასთან დაკავშირებული უწყებების ძალისხმევას, დაამყაროს და გააძლიეროს კეთილსინდისიერების სტანდარტები საერთაშორისო დონეზე.

არ არსებობს ზოგადად აღიარებული თავდაცვის შესყიდვების ორგანიზაციის მოდელი. ერთი ზოგადი წესი გახლავთ ის, რომ შესყიდვის პროცესი უნდა იყოს კარგად კოორდინირებული თავდაცვის დაგეგმვისა და მართვის სხვა ძირითად პროცესებთან. ეფექტური ორგანიზაციული მოდელის კიდევ ერთი მახასიათებელია აუცილებელი კომპეტენციის, გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებისა და ზედამხედველობის პასუხისმგებლობის ნათლად დადგენა.

წარმოადგენს შესყიდვის კომპეტენციებისა და დაინტერესებული პირების მცნებას, რომელიც საერთოა იმ ქვეყნებისათვის, რომელთაც გააჩნიათ კარგად ჩამოყალიბებული თავდაცვის სისტემის მმართველობა და თავდაცვის დემოკრატიული კონტროლი. თუმცა, ყოფილი ტოტალიტარული თავდაცვის უწყებებისათვის, ხშირად პრობლემატურია შესაბამისი კომპეტენციების დადგენა და აუცილებელი ექსპერტიზის ჩატარება და კოორდინაცია, რადგანაც ცნობილია გადაწყვეტილების რეალური მიმღებების ვინაობა, ხოლო თავად გადაწყვეტილების მიღების პროცესი კი გამჭვირვალეა.

ამ მხრივ, საინტერესოა ბულგარეთის გამოცდილება. 2009 წლის შემოდგომაზე, ბულგარეთის თავდაცვის მინისტრმა, ნიკოლაი მლადენოვმა წარმოადგინა ცვლილებები, რომლებიც უნდა ყოფილიყო შეტანილი კანონში თავდაცვისა და შეიარაღებული ძალების შესახებ. ამ ცვლილებებით, იზღუდებოდა მისი საკუთარი უფლებამოსილება თავდაცვის შესყიდვის პროცესში. ამ ცვლილებების თანახმად, მინისტრს ექნებოდა უფლება მიეღო გადაწყვეტილება შესყიდვის შესახებ 25 მილიონ ევრომდე თანხის ფარგლებში. 25 და 50 მილიონი ევროს თანხის ღირებულების შესყიდვებისათვის, თავდაცვის მინისტრს უნდა მიეღო წინასწარი დასტური მინისტრთა საბჭოს (კაბინეტის) მხრიდან, ხოლო იმ შემთხვევებისათვის, რომლებიც აღემატება 50 მილიონი ევროს თანხას, მინისტრთა საბჭოს უნდა მიეღო წინასწარი თანხმობა პარლამენტისაგან. მაშინაც კი, როდესაც ყველა ეს კომპეტენცია არ იყო ხელმისაწვდომი, მთავრობას მაინც გააჩნია ის ინსტრუმენტი, რითიც იგი შეეძლო გაეზარდასაორგანიზაციო კეთილსინდისიერება და შეემცირებინა შესყიდვასთან დაკავშირებული კორუფციის რისკი. ჩანართი 7.6 წარმოადგენს სიერა ლეონეს მაგალითს, რომელიც აგრეთვე მიიჩნევა საუკეთესო გამოცდილებად.

## ჩანართი 7.5. შესყიდვების კომპეტენცია და დაინტერესებული მხარეები

არსებობს იმ ხალხის, ან დაინტერესებული მხარეების ოთხი ძირითადი კატეგორია, რომლებიც ჩართული არიან თავდაცვის შესყიდვის პროცესში. პირველი კატეგორია გახლავთ ის ხალხი, რომელიც *იღებს გადაწყვეტილებას იმ საჭიროების შესახებ*, რომელიც არსებობს აღჭურვილობის და/ან მომსახურების შესყიდვაზე. ვეფქტური მოთხოვნების დადგენა არ ხდება ცალკეულ შემთხვევაში, არამედ მოთხოვნები დგინდება იმ პერიოდის განმავლობაში და კვლევის საფუძველზე, რომლის დროსაც მოთხოვნა ეტაპობრივად ზუსტდება და დეტალურად ყალიბდება. მაგალითად, თავიდანვე მასშტაბური მოთხოვნა პოტენციური მტრის საბრძოლო ტანკების განადგურების შესაძლებლობაზე, შესაძლებელია, არსებული ვარიანტების გადახედვის გზით, შემცირდეს იმ მოთხოვნამდე, რომელიც შეეხება პორტაბელური ანტი-სატანკო სარაკეტო სისტემას, რაც შეიძლება ეტაპობრივად გარდაისახოს დეტალურ აღწერილობაში, რომელიც მოიცავს ზუსტი შესრულების გეგმას. ამ პერიოდისა და კვლევის შესრულების ამოცანა ყოველთვის არ განეკუთვნება რომელიმე კონკრეტულ უწყებას, არამედ შეიძლება გადადიოდეს ერთი ჯგუფიდან მეორეზე კვლევის გაღრმავებასთან ერთად. თუმცა, როდესაც ამოცანა დასახულია, ერთი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი დაინტერესებული მხარე ამ კატეგორიაში გახლავთ მომხმარებელი – შეიარაღებული ძალების წარმომადგენელი, რომელიც პასუხისმგებელია ამ მოთხოვნის შემუშავებაზე იმათი ხედვის საფუძველზე, ვინც იყენებს და მუშაობს ამ აღჭურვილობასთან. ნათელია, რომ ამ მომხმარებელს გააჩნია კომპეტენტური და ექსპერტული ცოდნა იმისა, თუ პრაქტიკაში როგორ მუშაობს სამხედრო სისტემა, და შესაბამისად, რა სახის შესაძლებლობებია აუცილებელია მოცემული სამხედრო ამოცანის შესასრულებლად. თუმცა, არ არის აუცილებელი, მომხმარებელი იყოს საუკეთესო ამ სფეროში. მომხმარებელთა თანამეგობრობა – შეიარაღებული ძალები – ზოგადად წამყვან როლს ითამაშებს მოთხოვნათა ჩამოყალიბების საწყის ეტაპებზე, მაგრამ შემდგომ ეტაპებზე პროცესში ერთგვებთან შესყიდვის სპეციალისტები. სწორედ ისინი წარმოადგენენ დაინტერესებულ მხარეებს მფორე კატეგორიას.

*შესყიდვის სპეციალისტები* ჩვეულებრივ, პასუხისმგებლები არიან შესყიდვის პროექტის ძირითადი ფაზის შესრულებაზე: დეტალური მოთხოვნების დაკონკრეტება, მომწოდებლებთან დაკავშირება, აუცილებელი აღჭურვილობის და/ან მომსახურების მიღების უზრუნველყოფა, მენეჯმენტი და საბოლოო განკარგულების მოგვარება. იმის ნიადაგზე, რომ შესყიდვა შეიძლება ერთობ კომპლექსური იყოს, ბევრმა ქვეყანამ ჩათვალა, რომ იმ დეპარტამენტების ან სააგენტოების შექმნა უფრო ბენეფიციური იქნებოდა, რომელთა ამოცანაც იქნებოდა საქმიანობის განხორციელება და შესყიდვის მართვის კულტივირება, როგორც სპეციალიზაცია. ამ მიდგომას უამრავი დადებითი მხარე აქვს, რაც ხელს უწყობს შესყიდვის ექსპერტული ცოდნის განვითარებასა და გაზიარებას ინდივიდუალურ და კორპორატიულ საფუძველზე, ათავისუფლებს რა მომხმარებელს ძირითად სამხედრო საქმიანობაზე კონცენტრირებისაგან. თუმცა, გარდა ამისა, შესყიდვის პროექტის მართვა მოითხოვს ფინანსურ ვალდებულებასაც – სახელმწიფო სახსრების გონივრულად დახარჯვის პასუხისმგებლობას – ეს ვალდებულება უნდა დაეკისროს *შესყიდვის მმართველს* და შესრულდეს ამ პროექტზე გამოყოფილი თანხების მართებულად გამოყენების გზით. ეს წარმოშობს ძირითად პრინციპს: მომხმარებლის ფუნქცია განცალკევებული უნდა იყოს ფინანსური ფუნქციისაგან. ეს იმის გამო უნდა მოხდეს, რომ მომხმარებელი, გასაგები და გამამართლებელი მიზეზების გამო, გეგმავს მიიღოს საუკეთესო ტექნიკური გადაწყვეტილება კონკრეტულ მოთხოვნაზე, მიუხედავად იმისა, რომ თავდაცვის უწყებების, რომ აღარაფერი ვთქვათ მთავრობის, პარლამენტისა და გადამხდელთა უფრო ფართო ინტერესს წარმოადგენს შეიარაღებული ძალების მაქსიმალურად აღჭურვასა და სახელმწიფო რესურსების მართებულად ხარჯვას

შორის ბალანსის მიღწევა. თავის მხრივ, ეს მოითხოვს ნეიტრალური მოქმედი მხარის – შესყიდვების მმართველის – არსებობას და მის აღჭურვას იმ უფლებამოსილებით, რომელიც ითვალისწინებს ოპტიმალური გადაწყვეტილების მიღებას იმ დაძაბულობის განმუხტვისათვის, რომელიც ზოგჯერ არსებობს ამ ორ მოთხოვნას შორის.

დაინტერესებული მხარეების მესამე კატეგორიას წარმოადგენენ ის პირები, ვინც განახორციელებს *ზედამხედველობას* და *დაკვირვებას* შესყიდვის პროექტებზე. ესენი, ჩვეულებრივ არიან თავდაცვის უწყების წამყვანი თანამდებობის პირები. დაინტერესებული მხარეების ბოლო კატეგორიას წარმოადგენს *გარე სააგენტოები*, რომელთაც გააჩნიათ შესაძენი აღჭურვილობის და/ან მომსახურების მიწოდების გზები. ჩვეულებრივ, ესენია კერძო ბიზნესები, მაგრამ ეს კატეგორია შეიძლება აგრეთვე მოიცავდეს სხვა სამთავარობო სააგენტოებს ან მთავრობებს.

*წყარო: ლოურენსი, “შესყიდვის მართვა” (2009 წ.), 157-159.*

## ჩანართი 7.6. ვებრძოლოთ კორუფციას შესყიდვებში

აბდულ ტეჯან კოლმა, ანტი-კორუფციული კომისიის (ACC) თავმჯდომარემ სიერა ლეონეში, წამოიწყო აგრესიული კამპანია, რომლის მიზანიც გახლდათ გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულების გაძლიერება სიერა ლეონეს სამინისტროებში, დეპარტამენტებსა და სააგენტოებში. ანტი-კორუფციული კომისია დაარსდა კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით, მისი ამოცანა იყო იმის გაანალიზება, რომ საჯარო პირები და სამინისტროები დგანან თავდაცვის პირველ რიგებში. თავდაპირველად, კორუფციული დანაშაულის ცხრა ვარიანტი იქნა განსაზღვრული, თუმცა 2008 წლის სექტემბერში, ახალმა ანტი-კორუფციულმა კანონმა განაგრძო კორუფციულ დანაშაულთა სია 22-მდე. შესყიდვებთან დაკავშირებული დანაშაულებზე, მათ შორის ტენდერის პროცესში მონაწილეობის ქმედებებზე, ვრცელდება ანტი-კორუფციული კანონი. ახალი კანონის მიღებამდე, შესყიდვების გადაწყვეტილების მიღებას შედეგად ხშირად მოსდევდა ხარვეზები, ხოლო მინისტრის მოადგილეებზე, რომლებიც პასუხისმგებლნი იყვნენ ამ გადაწყვეტილების მიღებაზე, არ ვრცელდებოდა სასჯელი. შესყიდვებში არსებული კორუფცია მსოფლიოში ცნობილია, როგორც მნიშვნელოვანი საკითხი. ეხლა უკვე, ინტერესთა კონფლიქტი მიჩნეულია კანონის დარღვევად, ხოლო ქცევის კოდექსის ნებისმიერ დარღვევას შედეგად მოსდევს დისციპლინარული ქმედება. საჯარო თანამდებობის პირებს ხშირად მოეთხოვებათ ყველა აქტივის ფორმალურად გასაიდუმლოება.

ამჟამად, უპირატესობა ენიჭება მოსამართლის მიერ ჩატარებულ სასამართლოს ნაფიც მსაჯულთა მაგივრად, და როგორც აცხადებს კომისიის თავმჯდომარე, უფრო ადვილია 12 ნაფიც მსაჯულთაგან რომელიმეს შესთავაზო ქრთამი, ვიდრე მოსამართლეს. ამჟამად, სიერა ლეონეს ჰყავს ორი მოსამართლე კორუფციის სპეციალისტით. აგრეთვე, ძალაში შევიდა სასჯელის მინიმალური ზღვარი. ეს თავიდან აცილებს ქვეყანას იმ პრობლემებს, რომლებიც ადრე დაკავშირებული იყო სასჯელის გამოტანასთან, რომელიც ზოგჯერ მხოლოდ გაფრთხილებით შემოიფარგლებოდა.

გაეროს კონვენციის დებულებები ჰარმონიზაციაში იქნა მოყვანილი ქვეყნის კანონთან. ამან ხელი შეუწყო კორუფციასთან ბრძოლის გაძლიერებას. მოწმეთა დაცვა გაუმჯობესდა მოქმედი კანონის საფუძველზე. მათ ახლა იცავს კანონი და ისინი ექვემდებარებიან თანხის 10%-ის ანაზღაურებას ინფორმაციის წარმატების, ძიებისა და გასამართლების საფუძველზე. დაწესდა უფასო სატელეფონო ხარი ცხელ ხაზზე. პოტენციურ მოწმეებს აგრეთვე შეახსენებენ, რომ დაუსაბუთებელ ბრალდებას შესაძლებელია მოჰყვეს მცდარი მოკავშირის გასამართლება.

*მეტი ინფორმაციისათვის მიმართეთ კომისიის ვებ-გვერდს: [www.anticorruption.sl](http://www.anticorruption.sl).*



კიდევ ერთი ინსტრუმენტი, რომელსაც ხელისუფლება იყენებს შესყიდვის კეთილსინდისიერების გასაზრდელად, გახლავთ იმ მოთხოვნათა ჩამოყალიბება, რომლებიც მიმართულია თავდაცვის სფეროს მომწოდებლების მიერ ეთიკის სტანდარტების შესრულებისაკენ. ჩანართი 7.7 წარმოადგენს აშშ-ს თავდაცვის ნორმათა კრებულს, რომელიც 2009 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაფართოვდა.

## ინდივიდუალური ქცევის კეთილსინდისიერება

შესყიდვასთან დაკავშირებულ კორუფციასთან ბრძოლის არცერთი მეთოდი არ იქნება სრულად ეფექტური, თუკი ამ პროცესში ჩართული ინდივიდების კეთილსინდისიერება არ იქნება საკმარისი. ბევრი ქვეყანა ცდილობს განახორციელოს „მკაცრი“ და „რბილი“ მეთოდები თავდაცვის შესყიდვებთან დაკავშირებული კორუფციის რისკის შესამცირებლად.

მკაცრი ზომები გამოიყენება ინტერესთა კონფლიქტისა და პირდაპირი თუ შუამავლური ქრთამის ფაქტების კრიმინალიზაციისათვის. თავდაცვის თანამდებობის პირთა ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ ნორმები ვრცელდება შესყიდვის პროცესის პერიოდზე და ინდივიდთა წინასწარ კავშირზე თავდაცვის სფეროს მომწოდებლებთან, აგრეთვე პოტენციურ კავშირზე კონტრაქტორებთან კონკრეტული პერიოდის განმავლობაში მას შემდეგ, რაც ისინი შეწყვეტენ თავდაცვის სამინისტროში ან შესყიდვების სააგენტოში მუშაობას.

მაგალითად, ბევრ ქვეყანაში ინტერესთა კონფლიქტად მიჩნეულია ის შემთხვევა, როდესაც თავდაცვის თანამდებობის პირი – სამოქალაქო ან სამხედრო – იწყებს მუშაობას ან იღებს სარგებელს თავდაცვის სფეროს მომწოდებლისგან ერთი, ორი ან მეტი წლის განმავლობაში მას შემდეგ, რაც ისინი წყვეტენ მთავრობაში მუშაობას.<sup>8</sup>

ეს წესი, ჩვეულებრივ, ვრცელდება არა მარტო იმ თანამდებობის პირებზე, რომელთა საქმიანობაც ეხებოდა თავად ხელშეკრულებების დადებას, არამედ იმ საჯარო მოხელეებზე და სამხედრო მოსამსახურეებზე, რომლებმაც ითამაშეს თავიანთი როლი შესყიდვის პროცესში – მოთხოვნათა განსაზღვრიდან პროდუქტის ან მომსახურების ხარისხის შეფასებამდე.

რბილი წესები ინდივიდუალურ კეთილსინდისიერებაზე აგრეთვე ხელს უწყობს კორუფციის რისკის შემცირებას. ქცევის კოდექსი ვრცელდება სამთავრობო ორგანიზაციებსა და თავდაცვის მომწოდებლებზეც.

მკაცრ და რბილ ზომებთან ერთად არსებობს კიდევ ერთი მეთოდი, რომელიც მდგომარეობს იმ პირთა წახალისებაში, რომლებიც ფლობენ ინფორმაციას კორუფციული ქმედების შესახებ. ეს წახალისება ერთდროულად ხორციელდება იმ ნორმათა კრებულთან ერთად, რომელიც განსაზღვრავს „მოწმეთა“ დაცვას.

ჩანართი 7.7 მოიცავს ინფორმაციას აშშ-ს ნორმათა კრებულის შესახებ, რომელიც განსაზღვრავს ქცევის პროგრამებს, წრთვნებს, ანგარიშგებასა და

<sup>8</sup> ინფორმაციისათვის მსგავსი საჯარო შემთხვევისა და მთავრობისა და კონტრაქტორთა მასზე რეაგირების შესახებ, მიმართეთ ვებ-გვერდებს: [www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal\\_Issues/unethicalboeing.html](http://www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html) ან [www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing\\_AirForceEthicsScandal.html](http://www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.html). კონგრესის რეაგირების შესახებ, მიმართეთ ვებ-გვერდს: [www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html](http://www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html).

მოწმეთა დაცვის აუცილებლობას. მსგავსი ანგარიშგების მოთხოვნა აგრეთვე ვრცელდება სახელმწიფო მოხელეებზე იმ საფუძველზე, რომ ანგარიშის წარდგენის ნებისმიერი შემთხვევა – ფოსტით, ელექტრონულად ან ტელეფონის საშუალებით – მოხდება ანონიმური ინფორმატორის სურვილის შესაბამისად. აშშ თავდაცვის სამინისტროს განცხადებები მსგავსი ინფორმაციის შესახებ მოცემულია ნახაზი 7.1.<sup>9</sup>

პოლონეთში, რომელიც წარმოადგენს ერთ-ერთ ქვეყანას, რომელიც შედარებით ცოტა ხნის წინ შეუერთდა NATO-ს, ყოველი უფროსი თანამდებობის პირი, გარდა სამხედრო მოსამართლეებისა და პროკურორებისა, რომლებზედაც ვრცელდება ზოგად ნორმათა კრებული მოსამართლეებისა და პროკურორების თაობაზე, და უმცროსი თანამდებობის პირები, რომლებიც მსახურობენ საფინანსო ან ლოგისტიკის დეპარტამენტში, ვალდებული არიან შეავსონ აქტივების გამხელის ფორმა. შევსებული ფორმები არ არის საჯარო და მათ აკონტროლებს სამხედრო პოლიცია. იმ პირებს, რომლებიც ბოლო სამი წლის სამხედრო სამსახურის განმავლობაში, მონაწილეობას იღებდნენ შესყიდვების პროცესში – რომელიც მოიცავს სატენდერო პროცედურის დაგეგმარებას, მომზადებასა და განხორციელებას, ან ხელშეკრულების შესრულებას, არ აქვთ უფლება დასაქმდნენ თავდაცვის უწყებაში. თავდაცვის უწყებებად მოიაზრება ის კომპანიები, რომლებიც აწარმოებენ ან აწვდიან თავდაცვით საქონელს, მომსახურებას ან მშენებლობას, და არ აქვს მნიშვნელობა, მიღებული აქვთ მათ თავდაცვის სამინისტროს ტენდერში მონაწილეობა თუ არა.<sup>10</sup>

## კეთილსინდისიერების პაქტები

შესყიდვასთან დაკავშირებული კორუფციის რისკთან გამკლავების კიდევ ერთი, საბოლოო მეთოდის განსაზღვრა შეიძლება მოხდეს მულტიეროვნული ხედვით და გარე დამკვირვებლების გამოყენებით.

მთავრობისა და მეწარმეების ურთიერთობა, აგრეთვე საერთაშორისო თანამშრომლობა თავდაცვის უწყებებს შორის, აუცილებლად მიგვიყვანს საერთაშორისო ანტი-კორუფციულ კონსორციუმამდე და შესაბამის ქცევის კოდექსამდე. მსგავსი კონსორციუმები ახორციელებენ ზეწოლას გლობალურ მარეგულირებელ ჩარჩოზე უფრო ძლიერი ანტი-კორუფციული მოთხოვნების ინიცირებისათვის და შეიარაღების შესყიდვების სფეროში „ქრთამის გარეშე“ ურთიერთობები დამკვიდრდებისათვის.

მაგრამ, რადგანაც ყველაზე გრძელი გზა იწყება მცირე ნაბიჯებით, იმ ქვეყნებმა, რომლებიც ცდილობენ კეთილსინდისიერი მმართველობის დამკვიდრებას, შეიძლება ეს გზა დაიწყოთ კონცენტრირებული მცდელობით, როგორცაა მაგალითად, კონკრეტული თავდაცვის შესყიდვის საქმის გახსნა გარე განხილვისათვის. ჩანართი 7.8 წარმოგიდგინებს “თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტების” გამოცდილებას, რომელიც გახლავთ ორგანიაცია საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით შემუშავებული მეთოდი კონკრეტულად შესყიდვასთან დაკავშირებული რისკების გასაუვნებელყოფად, და რომელიც სულ უფრო წარმატებულად გამოიყენება მსოფლიოში.

<sup>9</sup> იხ. [www.dodig.mil](http://www.dodig.mil).

<sup>10</sup> პირადი კორესპონდენცია მასიუ ენუტან, 2 დეკემბერი, 2008 წ.

**ჩანართი 7.7. აშშ ფედერალური კანონმდებლობა შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულების მხარეთა ეთიკის პროგრამებზე**

2007 წლამდე, აშშ-ს თავდაცვის ნორმათა კრებული მოითხოვდა ხელშეკრულების მხარეებისაგან კეთილსინდისიერების და პატიოსნების მაღალ ხარისხს. კონკრეტულად, თავდაცვის კანონმდებლობა განსაზღვრავდა, რომ ხელშეკრულების მხარეებს უნდა ჰქონოდათ: (1) წერილობითი ეთიკური ქცევის კოდექსი; (2) ეთიკური ქცევის ინსტრუქციები პერსონალისათვის; (3) სხვა ეთიკური ქცევის კოდექსთან შესაბამისობის პერიოდული შემოწმება; (4) შიდა აუდიტი, გარე აუდიტი ან ორივე; (5) დისციპლინარული სანქციები არასათანადო ქცევისათვის; (6) დროული ანგარიშგება შესაბამის მთავრობის ოფიციალურ პირებთან ნებისმიერ სამთავრობო კონტრაქტებთან დაკავშირებული კანონის სავარაუდო დარღვევაზე; და (7) მჭიდრო თანამშრომლობა ნებისმიერ სამთავრობო დაწესებულებასთან, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა გამოძიებაზე ან გამოსასწორებელ ზომებზე. იმის მიუხედავად, რომ თავდაცვის კანონმდებლობა განსაზღვრავდა ხელშეკრულების მხარეების მიერ ასეთი ელემენტების ქონის აუცილებლობას, ისინი მაინც არ იყო სავალდებულო.

2007 და 2008 წლებში შეტანილი შესწორებებით, ფედერალური შესყიდვის კანონმდებლობა (FAR) მოიცავს და აფართოვებს ხელშეკრულების მხარეთა ქცევის პროგრამების ნორმებს. ამჟამად, თავდაცვის კანონმდებლობა მოითხოვს სამთავროვო კონტრაქტორებისაგან წერილობით ბიზნეს ეთიკის კოდექსის ქონას და ქცევის შესაბამისობის ინსტრუქციას პროგრამებს პერსონალისათვის, აგრეთვე „თაღლითობის შემთხვევების ცხელი ხაზის“ განთავსებას კონტრაქტორის სამუშაო გვერდებზე პერსონალის წასახალისებლად თაღლითური ქცევის შესახებ ანგარიშგებაზე.

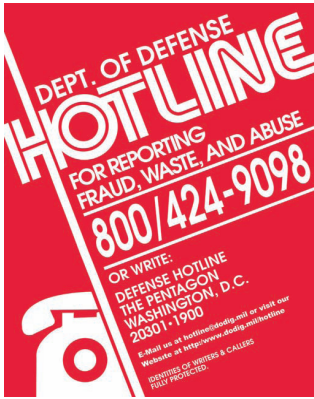
გარდა ამისა, ცვლილებების შედეგად, ფედერალური შესყიდვის კანონმდებლობა ეხლა უკვე ვრცელდება საომარ ხელშეკრულებებზე, მაგ. ერაყში და ავღანეთში, და მოითხოვს კონტრაქტორებისაგან სისხლის სამართლის კანონის დარღვევის შესახებ ინფორმაციის გამხელას, რომელიც მოიცავს თაღლითობას, ინტერესთა კონფლიქტს, მოქრთამვას ან სამოქალაქო მცდარ პრეტენზიათა აქტის დარღვევას სამთავრობო ხელშეკრულების დადებასთან დაკავშირებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მოთხოვნები სრულდება ხელშეკრულების მუხლების საფუძველზე და ატარებს სავალდებულო ხასიათს.

ფედერალური შესყიდვის კანონმდებლობა მოითხოვს თითოეული კონტრაქტორისაგან შიდა კონტროლის სისტემის შექმნას შემდეგი მიზნით:

- არასათანადო ქცევის დადგენის ხელშეწყობა;
- გამოსასწორებელი ზომების შესაბამისად გატარების გარანტია;
- საორგანიზაციო კულტურის სხვა სახის პოპულარიზაცია, რაც გააძლიერებს ქცევის კოდექსს და მის კანონთან შესაბამისობას.

2009 წლის იანვრის შემდეგ, ფედერალური შესყიდვის კანონმდებლობა ითვალისწინებს ხელშეკრულების მონაწილე იმ პერსონალის დაცვას, რომლებიც ამხელენ ინფორმაციას მთავრობის ოფიციალურ პირების მიერ ფლავის ან არასათანადო მართვის, საზოგადოების ჯანრმთელობისათვის საფრთხის თუ უსაფრთხოების, ან თავდაცვის დეპარტამენტის (DOD-ის) ხელშეკრულებასთან ან გრანტთან დაკავშირებული კანონის დარღვევის შესახებ. სახელდობრ, პერსონალი შეიძლება არ იყოს განთავისუფლებული, ჩამოკვეთიებული ან სხვაგვარად დისკრიმინირებული, თუკი იგი უარს იტყვის ინფორმაციის გამხელაზე. აგრეთვე, კონტრაქტორები ვალდებული არიან წერილობით შეატყობინონ პერსონალს მოწმეთა ამ ფედერალური უფლებებისა და დაცვის შესახებ.

*წყარო: აშშ მთავრობის ანგარიშგების სააგენტო, თავდაცვის საკონტრაქტო კეთილსინდისიერება: არსებული შესაძლებლობები DOD-ის საკონტრაქტო ეთიკის პროგრამის ხელშეწყობის გაუმჯობესების მიზნით, GAO-09-591 (ვაშინგტონი: აშშ მთავრობის ანგარიშგების სააგენტო, სექტემბერი, 2009 წ.), 6-7 და 16.*



ნახაზი 7.1: განცხადებები ანონიმურ მოწმეთათვის.

**ჩანართი 7.8. მსხვილი შესყიდვების გაძლიერება “თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტებით”**

90-იან წლებში, საერთაშორისო გამჭვირვალობამ (TI) შეიმუშავა კეთილსინდისიერების პაქტი, როგორც იარაღი, რომელიც შეიძლება მთავრობამ გამოიყენოს კორუფციასთან ბრძოლაში შესყიდვის სატენდერო და საკონტრაქტო ეტაპზე. საერთაშორისო გამჭვირვალობის (TI) თავდაცვის გუნდმა შეიმუშავა ეს ბერკეტი თავდაცვის შესყიდვებისათვის. თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტი წარმოადგენს კონტრაქტს, რომელიც კონკრეტული შესყიდვისას აკავშირებს მხარეებს არა-მექრთამეობის ვალდებულებით. საერთაშორისო გამჭვირვალობა (TI) იყო პირველი ორგანიზაცია, რომელიც იყენებს ამ მეთოდს სამოქალაქო სექტორში 15 წლის განმავლობაში, და ამ წინის განმავლობაში ეს მეთოდი კარგად დაინერგა ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა მექსიკა.

თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტები ავალდებულებენ მხარეებს შეამცირონ კორუფციის შესაძლებლობა, რომელიც შესაძლოა მოხდეს ტენდერამდე, ტენდერის განმავლობაში და მის შემდეგ. ჩვეულებრივ, პაქტები მოიცავს ვალდებულებებს და მხარეების მიერ განხორციელებულ ზომებს ქრთამის შეთავაზების და მიღების აღკვეთაზე. თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტები აგრეთვე ზღუდავს მთავრობის თანამდებობის პირების ან მათი მეუღლეების დაშვებას პაქტის მეორე მხარის სამსახურში და მოითხოვს აგენტების ან შუამავლების შესახებ ინფორმაციის გამხელას. ის, რაც თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტების სატენდერო და საკონტრაქტო პროცესს ხდის გამჭვირვალეს, გახლავთ დამოუკიდებელი მონიტორის ან მონიტორთა ჯგუფის დანიშვნა. დამოუკიდებელ მონიტორს უნდა ჰქონდეს დაშვება ყველა დოკუმენტზე. იმისათვის, რომ დამოუკიდებელი მონიტორი იყოს წარმატებული და სანდო, მის თანამდებობაზე შეირჩევიან მხოლოდ ის პირები ქვეყნის მასშტაბით და მის გარეთ, რომლებიც სარგებლობენ დიდი პატივისცემით.

საერთაშორისო გამჭვირვალობის თავდაცვის პროგრამა ხორციელდებოდა კოლუმბიისა და პოლონეთის მთავრობებში და ისინი ვრცელდებოდა თავდაცვის სფეროში მსხვილ შესყიდვებზე. თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტები რეალიზებული უნდა იყოს მაქსიმალურად ადრეულ ეტაპზე. მათ აქვთ მეტი გამჭვირვალობის პოტენციალი და იმის გამო, რომ მათი მეშვეობით უმჯობესდება საკონტრაქტო დოკუმენტაცია და ზედამხედველობა, ისინი ხელს უწყობს უკეთეს აღჭურვილობას. ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენება, როგორცაა თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტები, წარმოადგენს ცვლილებების კატალიზატორს სხვა ორგანიზაციებსა და სამინისტროებში.

მეტი ინფორმაციისათვის კოლუმბიის თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტის შესახებ, იხ: მ. პაიმანი, ა. ვალდრონი და ლ. აველია, “თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაქტის პრაქტიკული განხორციელება. კოლუმბიის გამოცდილება” (2006 წ.); “სამხედრო აღჭურვილობის შესყიდვის დამოუკიდებელი განხილვა” (2006 წ.). ორივე პუბლიკაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: [www.defenceagainstcorruption.org](http://www.defenceagainstcorruption.org).

## თავი 8 **კომპენსაცია**

კეთილსინდისიერების განმტკიცება და კორუფციის რისკის შემცირება თავდაცვის შესყიდვებში მოიცავს ბევრ ცალკეულ სფეროს: ტექნიკური აღწერილობის შემუშავებიდან შეფასების პროცესამდე. ამ სფეროთა უმეტესობაში არსებობს ცოდნა იმის შესახებ, თუ რა წარმოადგენს კეთილსინდისიერების ეფექტურ გამოცდილებას. მიუხედავად იმისა, რომ კომპენსაციების სფეროს თავდაცვის შესყიდვებში უზარმაზარი და სწარვად მზარდი როლი აკისრია, არსებობს ძალიან მცირე ცოდნა და გამოცდილება, ნაკლებად მიმდინარეობს ღია საუბარი იმის შესახებ, თუ რას წარმოადგენს კარგი პრაქტიკა.

ორგანიზაცია საერთაშორისო გამჭვირვალობის შეფასების მიხედვით კომპენსაცია წარმოადგენს კორუფციის ძირითად რისკს ყველაზე განვითარებულ ქვეყნებშიც კი. საერთაშორისო გამჭვირვალობის გამოცდილებით, თავდაცვის თანამდებობის პირები ბევრ ქვეყანაში იზიარებენ ამ ხედვას, თუმცა დღეს მთავრობები შესაბამისად ვერ აკონტროლებენ ამ რისკებს. საერთაშორისო დონეზე არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა თავდაცვისა და ხელისუფლების მიერ გატარდეს ერთიანი ძალისხმევა, რათა დამყარდეს და გაძლიერდეს კომპენსაციებთან დაკავშირებული გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების სტანდარტების უფრო მაღალი ხარისხი.

ეს თავი იწყება კომპენსაციების გაცემის პრაქტიკის მოკლე მიმოხილვით. შემდგომ, იგი ასახავს კონკრეტულ კორუფციულ რისკებს. თავის ბოლო ნაწილი წარმოადგენს, თუ დღეს რა არის მიჩნეული ეფექტური გამოცდილების მინიმალურ სტანდარტად.

### **მიმდინარე კომპენსაციების გაცემა**

ზოგადად, მიიჩნევა, რომ კომპენსაციები წარმოადგენს პრაქტიკას, რომელიც აუცილებელი პირობაა უცხოური კომპანიისგან აღჭურვილობის ან მომსახურების შესასყიდად. კომპენსაციები იყოფა პირდაპირ კომპენსაციებად, რაც წარმოადგენს საკონტრაქტო ხელშეკრულებებს, რომლებიც მოიცავს თავდაცვასა და მომსახურებას, რომელიც მითითებულია სამხედრო ექსპორტის გაყიდვების ხელშეკრულებაში, და ირიბ კომპენსაციებად, რაც წარმოადგენს იმ პროდუქციასა და მომსახურებას, რომელიც არ ეხება თავდაცვის საგნებსა თუ მომსახურებას გაყიდვის ხელშეკრულებაში.

კომპენსაციების გაცემა დაიწყო ევროპაში 1945 წლის შემდეგ და იგი მთაზრებოდა, როგორც ევროპის ეკონომიკის აღდგენის ერთ-ერთი საშუალება მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. ისინი გამოიყენება თითქმის ექსკლუზიურად თავდაცვის ხელშეკრულებებში. დღესდღეობით, ბევრი ქვეყანა მოითხოვს კომპენსაციებს, რომელთა ღირებულებაც იქნება ძირითადი კონტრაქტის ღირებულების ეკვივალენტის 100%. მაგალითად, ზედა პოზიციებზე არიან შემდეგი ქვეყნები: ავსტრია 174%-ით და ჰოლანდია 118%-ით. დაბალ პოზიციებს იკავებენ ისეთი ქვეყნები, რომელთაც სურთ კომპენსაციების დაკინება, მაგალითად ტაივანი 20%-ით ან ტაილანდი 27%-ით. საჰაერო სივრცის სფეროში დადებული ხელშეკრულებებისათვის,

ქვეყნები ზოგადად ითხოვენ კომპენსაციების 20% იყოს პირდაპირი. კომპენსაციების უმეტესობა არაპირდაპირია, ირიბია. 1995 წლიდან 2005 წლამდე განხორციელებული ხელშეკრულებებში ირიბი კომპენსაციების წილი შეადგენს 60%, ხოლო პირდაპირი კომპენსაციები 40%-ს.

მათი გამოყენება ბოლო ათი წლის განმავლობაში გაიზარდა. 2005 წელს კომპენსაციის ღირებულებამ საშუალო 49%-იდან აიწია 103%-მდე. მსხვილ თავდაცვის კომპანიებს აქვთ საკმაოდ დიდი ზომის კომპენსაციების განყოფილება და ვრცელი ვალდებულებები. მაგალითად ლოკჰიდ მარტინს, რომელიც გახლავთ ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილი თავდაცვის კონტრაქტორი, აქვს 19 მილიარდი ამერიკული დოლარის ღირებულების კომპენსაციების ვალდებულებები 12 ქვეყანაში.<sup>1</sup>

მეტიც, ბევრი ქვეყანა, მაგალითად ინდოეთი და ბრაზილია, ცდილობენ გააფართოვონ კომპენსაციები, რათა ისინი გაცდეს თავდაცვის შესყიდვებს და გავრცელდეს სამთავრობო ხარჯვის სფეროზე.

### კომპენსაციების პაკეტების გაზომვა ტენდერის შეფასებაში

არსებობს შეფასების მთელი სპექტრი, დაწყებული 60%-იდან ისეთ ქვეყანაში, როგორცაა თურქეთი და 40%-დან კანადაში, და დამთავრებული 10-15%-ით ისეთ ქვეყნებში, სადაც თავდაცვის სამინისტროს სურს თავდაცვის აღჭურვილობის არჩევანზე კომპენსაციების პაკეტების გავლენის შეზღუდვა.<sup>2</sup>

### კომპენსაციები დამატებითი ღირებულებები

არსებობს ინფორმაციის დეფიციტი კომპენსაციების რეალურ ღირებულებაზე. კომპენსაციების ტენდერები არ მოითხოვს ისეთ ღირებულებას, რომელიც შეიძლება ცალკე გამოიყოს ან განისაზღვროს. საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ ჩატარებული დაკვირვების მიხედვით, ზოგიერთ ქვეყანაში ძირითადი კონტრაქტის საშუალო მონაცემები იზრდებოდა 5-8%-ით, ხოლო სპეციფიკური დიდი კონტრაქტისათვის სხვა ქვეყნებში ასეთი ზრდა აღწევდა საკონტრაქტო ღირებულებების 15-30%-ს.

გარდა ამისა, არსებობს კიდევ კომპენსაციების მართვის ხარჯები შემსყიდველ ქვეყანაში, მაგალითად კომპენსაციების სააგენტოსა და მისი პერსონალის შენარჩუნების მიზნით.

### ოფსეტების სარგებელი

თავდაცვის სფეროში მომუშავე ეკონომისტებს შორის მიმდინარეობს დებატები იმის თაობაზე, თუ რა არის კომპენსაციების სარგებელის რეალური ღირებულება. ამ კითხვას პასუხი ვერ გაეცა, რადგანაც არ არსებობს ეკონომიკური ანალიზის მეთოდი, რომელიც განსაზღვრავდა კომპენსაციის პაკეტის გავლენას, ასევე, არ არსებობს კომპენსაციების ხელშეკრულებების განხორციელების შესახებ საჯაროდ ხელმისაწვდომი მონაცემები. როგორც სტივ სქუნერმა, ჯორჯ ვაშინგტონის უნივერსიტეტის შესყიდვების კანონის ფაკულტეტის დეკანმა განაცხადა:

<sup>1</sup> კეთილსინდისიერება და თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა, საკონფერენციო ანგარიში (მონტრეა, 25-17 თებერვალი, 2009 წ.), გვ. 91.

<sup>2</sup> იქვე: გვ. 91-92.

ამჟამად არსებობს კონსენსუსი ისეთ საკითხებზე, როგორცაა გამჭვირვალობის, კეთილსინდისიერების და ანგარიშვალდებულების აუცილებლობა თავდაცვის შესყიდვებში. თუმცა, რაც შეეხება კომპენსაციების საკითხს, კონსენსუსი ამ საკითხზე ჯერ ისევ შორ პერსპექტივაშია. არ არსებობს საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყნებს შორის თანხმობას ამ საკითხზე. იმის მაგალითი, თუ რამდენად შორსაა ასეთი ხელშეკრულების შესახებ თანხმობის მიღწევა, გახლავთ EDA-ს ქვეყნის კოდექსი, რომელიც კომიკურად ცდილობს ერთდროულად გაზარდოს და შეამციროს კომპენსაციები. ამის მსგავსად, მსოფლიოს საგაჭრო ორგანიზაცია აცხადებს, რომ კომპენსაციები. ცუდია და კრძალავს მათ თავის სექტორში, თუმცა იგი ამავდროულად აცხადებს, რომ ისინი მისაღებია თავდაცვაში. აგრეთვე არ არსებობს ხელშეკრულება ქვეყნების დონეზე. აშშ ირონიულად იხსენიებს კომპენსაციებს, თუმცა ინარჩუნებს “იყიდე ამერიკული” პოლიტიკას თავდაცვაში. მაშასადამე, რეალური საკითხი, რაზედაც შეიძლება მსჯელობა - არის ის, თუ როგორ, გაუმჯობესდეს კომპენსაციების მართვის პროცესი, მაშინ, როდესაც კონსენსუსის მიღწევა იმის თაობაზე, უნდა არსებობდეს თუ არა ოფსეტები საერთოდ, დროს მოითხოვს.<sup>3</sup>

კომპენსაციების როლის და მნიშვნელობის შესახებ წარმოდგენა ნელ-ნელა ფართოვდება. იმისათვის, რომ კომპენსაციებმა დააკმაყოფილოს კეთილსინდისიერების ყველა გამართლებული სტანდარტი, აუცილებელია გადაიდგას მინიმალური და აუცილებელი პირველი ნაბიჯი იმისაკენ, რომ კომპენსაციები გახდეს გამჭვირვალე და ცალკე ხელშეკრულების საგანი.

## კომპენსაციების პოლიტიკური განზომილება

კომპენსაციებმა მთავრობას შეიძლება მისცეს შესაძლებლობა, გაამარტივოს მსხვილი თავდაცვის ხარჯების პოლიტიკა. ისინი, თითქოსდა, ჰპირდებიან მათ გადარიცხვების, კვლევებისა და განვითარების ტექნოლოგიებს და გაფართოებულ საწარმოო ბაზას, აგრეთვე ინვესტიციებსა და ამ სფეროს მაღალი რანგის სპეციალისტებს. კომპენსაციების შესყიდვის პოლიტიკამ შესაძლოა სრულიად დაჩრდილოს სამხედრო შესყიდვის აუცილებლობა ან სურვილი. იგი აგრეთვე ქმნის საგრძნობ დაძაბულობას მთავრობის ორ სხვადასხვა სექტორს შორის – ჩვეულებრივ, ფინანსთა ან ეკონომიკის სამინისტრო ახორციელებს ზედამხედველობას კომპენსაციების შესყიდვაზე, ხოლო თავდაცვის სამინისტრო კი სამხედრო აღჭურვილობის შესყიდვაზე.

## კომპენსაციების კორუფციული რისკები

კომპენსაციების კორუფციული რისკი გამოვლინდა საჯაროდ ხელმისაწვდომ ოფიციალური ანგარიშებში აღწერილ კომენტარებსა და ბრალდებებში, აკადემიურ კვლევებში და ინტერვიუებში, რომელიც ჩაატარა საერთაშორისო გამჭვირვალობამ, ისევე როგორც საგაზეთო სტატიებში.

## ევროპის თავდაცვის სააგენტოს ანგარიში კომპენსაციების შესახებ

ევროპის თავდაცვის სააგენტომ დაავალა თავის გუნდს, ჩაეტარებინა კვლევა თავდაცვის კომპენსაციების ფენომენის დასადგენად, რომლის დროსაც განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექციათ იმ კომპენსაციებისათვის,

<sup>3</sup> იქვე, 97.



რომელიც ეხება ევროპის თავდაცვის ინდუსტრიის საფუძვლების განვითარებას. შედეგად მომზადდა ანგარიში კომპენსაციების შესახებ, რომელიც გამოიცა 2007 წლის ივლისში. რადგანაც კორუფციის რისკი არ წარმოადგენდა დოკუმენტის ძირითად ფოკუსს, ავტორებმა ისაუბრეს იმ სირთულეებზე, რაც ახლავს კომპენსაციების პაკეტის ბუნდოვანობიდან მომდინარე კორუფციის რისკებს. ანგარიშში ნათქვამია:

*არსებობს თემა, რომელიც თავისებურებად გამოიკვეთა ზოგიერთ ინტერვიუში. ეს გახლავთ თავდაცვის კონტრაქტებთან დაკავშირებული კორუფციის საკითხი, და იგი რეალურია და დაკავშირებულია კომპენსაციებთან. იგი თავისთავად არ ეკუთვნის კომპენსაციებს, მაგრამ უდავოა, რომ ბუნდოვანი და არაპროფესიონალური კომპენსაციების განხორციელება ქმნის კორუფციის შესაძლებლობას, რაც მივიყვანს სულ სხვა სისტემაში, ვიდრე იმ შედეგამდე, რაც უნდა მივიღოთ ღია და გამჭვირვალე ბაზრის შემთხვევაში. ინტერვიუებში პერიოდულად მეორდებოდა თემა იმის შესახებ, თუ რამდენად არასაკმარისი იყო კომპენსაციების გამოცდილება და რამდენად მართებული იყო მისი ჩანაცვლება. იმის მიუხედავადაც კი, რომ მონაწილე წევრი ქვეყნების წარმომადგენლები ბუნებრივად აცხადებენ პრეტენზიას, რომ მათთან მიმდინარე კონპენსაციების გამოცდილება კარგად ფუნქციონირებს, დარჩა შთაბეჭდილება, რომ კომპენსაციების გამოცდილების გამჭვირვალეობა და პროფესიონალიზმი ერთობ განსხვავდება ამ ქვეყნებს შორის და რომ არსებობს მათი პრაქტიკის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი შესაძლებლობები.<sup>4</sup>*

## აკადემიური კვლევა

საერთაშორისო თანამშრომლობისა და უსაფრთხოების ცენტრი, თავის ანგარიშში “სიღარიბესა და განვითარებაზე შეიარაღების გადაცემა”, აცხადებს, რომ:

*კორუფციული პრაქტიკის კიდევ ერთი პოტენციური ნიადაგი გახლავთ “კომპენსაციები”. ცოტა ხნით ადრე, კომპენსაციების როლი განიხილებოდა როგორც სამხედრო ხარჯებზე შეიარაღების გადაცემის გავლენა. მაგრამ მნიშვნელოვანია აგრეთვე, გათვალისწინებული იყოს, შეუძლია თუ არა კომპენსაციების პაკეტს ხელს შეუწყოს მსხვილი ქრთამის დაფარვას, ან აქვთ თუ არა მათ არასათანადო გავლენა ქვეყნის გადაწყვეტილებებზე იარაღის შესყიდვისას. კომპენსაციების პაკეტს აქვს რეპუტაცია, რომ ის “ზრდის ხელშეკრულების ფასს დაახლოებით ერთი მეხუთედით; რთულია მისი მონიტორინგი, არ მოაქვს დაპირებული სარგებელი ყიდვისთანავე, და ხელს უწყობს კორუფციას.” კომპენსაციები აგრეთვე ხელს უწყობს შიდა კორუფციის გაზრდას, რადგანაც ხელშეკრულებები შეიძლება განხორციელდეს იმ ადგილობრივ კომპანიების მიერ, რომლებიც შეირჩა მათი პოლიტიკური კავშირების მიხედვით. სამხრეთ აფრიკის შემთხვევაში, ადგილობრივ*

<sup>4</sup> ე. ანდერს ერიკსონი და მ. აქსელსონი, კ. ჰარტილი, მ. მასონი, ა.ს. სტენერუ და მ. ტრაიბუ: ოფსეტის გავლენის კვლევა ევროპის თავდაცვის ინდუსტრიისა და ბაზრის განვითარებაზე (ბრიუსელი: ევროპის თავდაცვის სააგენტო, 2007 წ.), 46, [www.eda.europa.eu/Default.aspx](http://www.eda.europa.eu/Default.aspx).

*კომპანიებთან დადებული ქვე-ხელშეკრულებებმა საშუალება მისცა თანამდებობის პირებს, გაემსხვილებინათ ჯიბეები.<sup>5</sup>*

კომპენსაციების ეკონომიკური გავლენის სხვადასხვა აკადემიური ანალიზია ჩატარებული, რომელთაგან რამოდენიმე განიხილავს მასთან დაკავშირებულ კორუფციის რისკს.<sup>6</sup> ტრევორ ტეილორის მიზანს წარმოადგენდა განეხილა, იღებენ თუ არა შესყიდვის სფეროს თანამდებობის პირები გადაწყვეტილებებს მოთხოვნებისა და კომპენსაციების პაკეტის ფორმის შესაბამისად ეკონომიკური რეალობის გათვალისწინებით, თუ ეს გადაწყვეტილებები ეფუძნებოდა პოლიტიკურ სიტუაციას. ეს გახლავთ ემპირიული დოკუმენტი, რომლის საფუძველსაც წარმოადგენს არსებული მოდელების ტრანსაქციის დონის მონაცემები და სწავლობს მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებს სექტორების მიხედვით. ავტორის მიერ მიღებული შედეგებიდან ჩანს, რომ როდესაც მათავრობის ოფიციალური პირები ეკონომიკის რაციონალური მოთხოვნების სფუძველზე არჩევენ კომპენსაციებს, მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იყოს პოლიტიკური ეკონომიკის ცვლადები. ზოგიერთი კომპენსაცია ითვალისწინებს, რომ ეკონომიკური ცვლადები (მაგ. ფასი, ხარისხი, ტრანსაქციის ღირებულება და ინფლაციური განვითარების პოლიტიკა) დომინირებდნენ პოლიტიკურ ცვლადებზე (მაგ. ბიუროკრატიის მაქსიმიზაცია, ეროვნული უსაფრთხოების საკითხები და მიზნობრივი ჯგუფის თეორია). თუმცა, სხვა გარემოებებში, კომპენსაციების მახასიათებლები შეიძლება ასახავდეს პოლიტიკურ პრიორიტეტებს. იგი შედეგად ასკვნის:

*რეკომენდაცია, რომლის საფუძველზეც შეიძლება მოხდეს მსგავს კორუფციასთან გამკლავება, იწყება იმით, რომ გაიზარდოს კომპენსაციების გამჭვირვალობა. მაგ. თითოეულმა ქვეყანამ უნდა მოიწვიოს დამოუკიდებელი, გარე აუდიტორთა გუნდი, რომელიც შეაფასებს თითოეული კომპენსაციის შეთავაზების წვლილს, და შემდეგ მოამზადებს დეტალურ, შედეგების საფუძველზე დაფუძვებულ ანგარიშს. ეს ანგარიში შეიძლება გამოქვეყნდეს და გახდეს საჯარო განხილვის საგანი.*

## საერთაშორისო გამჭვირვალობის ინტერვიუები თავდაცვის ექსპერტებთან

ფრენკ ბოლანდი, დირექტორი, შეიარაღებული ძალების დაგეგმვის, თავდაცვის პოლიტიკისა და დაგეგმვის დეპარტამენტი, NATO:

*კომპენსაციები პოპულარული გახდა, რადგან ერთის შეხედვით, ისინი ხელსაყრელია მთავრობებისათვის. როდესაც მთავრობა ფულს ხარჯავს იმპორტზე, მაშინ კომპენსაცია საშუალებას იძლევა მოხდეს უცხოური ვალუტის ხელახალი კუპირება, ისე, რომ ხილული გახდეს მისი მიმზიდველობა... [თუმცა] ეს გახლავთ ის შემთხვევა, როდესაც კომპენსაციების უმეტესობა უბრალოდ არ მატერიალიზდება. რეალური პრობლემა გახლავთ*

<sup>5</sup> მაიკ ბორნი, მალკოლმ ჩალმერსი, ტიმ ჰიტი, ნიკ ჰუპერი და მენდი ტერნერი: შეიარაღების გადატანის გავლენა სიღარიბისა და განვითარებაზე, საერთაშორისო თანამშრომლობისა და უსაფრთხოების ცენტრი (ბრედფორდის უნივერსიტეტი, სექტემბერი, 2004 წ.), 44, [http://bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/transfers/AVPI\\_Arms\\_Transfers\\_and\\_Poverty.pdf](http://bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/transfers/AVPI_Arms_Transfers_and_Poverty.pdf).

<sup>6</sup> ტრევორ კ. ტეილორი, „ოფსეტის პოლიტიკის მოდელირება სამთავრობო შესყიდვებში,“ პოლიტიკის მოდელირების ჟურნალი 25:9 (2003 წ.): 985-98.

ის, რომ კომპენსაციები აფერხებს და აზიანებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. სამხედროებს სჭირდებათ აღჭურვილობა კონკრეტული მიზნებისათვის; კომპენსაციები საშუალებას იძლევა გაუქმდეს შესყიდვები გარე ფაქტორების გათვალისწინებით.<sup>7</sup>

განიმ ალ ნაჯარი, პოლიტოლოგიის პროფესორი, ქუვეითის უნივერსიტეტი:

ქუვეითში კომპენსაციების პროგრამები გათვალისწინებულია ახალი პროექტებისათვის, რაც გულისხმობს ხელახალი გადახდის ნაწილის გამოყოფას. კომპენსაციები თითქმის არც კი ფუნქციონირებს. არავინ არ იცის, რა ხდება კომპენსაციებთან დაკავშირებით. გამოყოფილი თანხის ძირითადი ნაწილი არ იხარჯება. არსებობს თუ არა რაიმე ზედამხედველობა კომპენსაციებზე? თითქმის არა: აქამდე არც თუ ისე დიდი თანხაა დახარჯული. მე არ ვფიქრობ, რომ ამაზე ეფექტური ზედამხედველობა არსებობს. ხალხი ცდილობს დაინახოს, რამდენად ეფექტური იქნება კომპენსაციების პროგრამები ადგილობრივ პროექტებთან მიმართებაში, მაგრამ ხშირად ეს ის შემთხვევაა, როდესაც პროცედურა კომპლექსურია, ან პროგრამა არ ფარავს საკმარის თანხას. ზოგჯერ, ის თანხა, რომელიც უნდა ყოფილიყო გამოყოფილი, არსებობს, მაგრამ მასზე არ ხორციელდება ზედამხედველობა.

მაშინაც კი, როდესაც არ არსებობს კორუფციის ეჭვი, კომპენსაციების პრაქტიკა ხშირად წარმოქმნის შეშფოთების მიზეზებს, როგორიცაა:

- არ არის ნათელი, თუ როგორ იქნება შეფასებული კომპენსაციების შესახებ შემოსული წინადადებები;
- არ არსებობს ნათელი ეროვნული სტრატეგია იმის შესახებ, თუ რა მიზანს ემსახურება კომპენსაციები;
- თუკი ჩართულია ერთზე მეტი სამინისტრო, კომპენსაციების გამო შესყიდვებზე და მათ შესაბამის შეფასებაზე წარმოიქმნება კონტროლის დაკარგვის დიდი შესაძლებლობა;
- კომპენსაციებზე მოლაპარაკებების ინიცირება ხდება მხოლოდ კონტრაქტის გადაცემის შემდეგ;
- არაადეკვატური კომპენსაციების ზედამხედველობის მექანიზმები კონტრაქტის დადებამდე და მის შემდეგ (მათ შორის კომპენსაციების პროგრამების ვადა და ქვე-კონტრაქტორების განაცხადები);
- არაადეკვატური და არარსებული ჯარიმების მექანიზმები შეთანხმებული კომპენსაციების ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო;
- კანონიერი ზედამხედველობის, შუამავლობისა და სასამართლო პროცესის არაადეკვატური პროცესები;
- არაადეკვატური დრო, რომელიც განსაზღვრულია კომპენსაციების პაკეტის მოსამზადებლად;
- კომპენსაციებისათვის ერთობ განსხვავებული პირობები, სადაც ზუსტი მოთხოვნები და შერჩევის კრიტერიუმები არაა ჩამოყალიბებული;

<sup>7</sup> ინტერვიუ გამოქვეყნდა Transparency International-ის თავდაცვის ანტი-კორუფციის დაიჯესტში, № 17 (იენიბი, 2007 წ.), [www.defenceagainstcorruption.org](http://www.defenceagainstcorruption.org).

- სახვადასხვა კომპენსაციის ტენდერის ელემენტების უმრავლესობის შეუსაბამობა ტენდერის პოტენციური მონაწილეების ექსპერტიზასთან;
- გამოცდილი პერსონალის არასაკმარისი ექსპერტიზა, რომ შეაფასოს კომპენსაციის პირობები;
- ზედამხედველობის კომიტეტის წევრების არასაკმარისი ექსპერტიზა კომპენსაციების წინადასებების და მათი განხორციელების შესაფასებლად.

## კომპენსაციების კორუფციის კონკრეტული რისკები

არსებობს კორუფციის სამი კონკრეტული რისკი, რომელიც უკავშირდება კომპენსაციებს:

### შესაძლებლობების საჭიროების უგულვებელყოფა

მთავრობის გადაწყვეტილებაზე, თუ რა არის აუცილებელი, და არის თუ არა საერთოდ შესაძლებლობები საჭირო, შეიძლება გავლენა იქონიოს სხვა საკითხებმა. ასეთი სხვა საკითხი შეიძლება იყოს თავდაცვის შესყიდვის შეთავაზება.

#### ჩანართი 8.1. გაზეთების ბრალდება კორუფციის შესახებ კომპენსაციების გამოყენებისას

პორტუგალია: გამოძიებისა და სასჯელადსრულების ცენტრალური დეპარტამენტი (DCIAP) იძიებს გერმანიის წყალქვეშა ნავების კონსორციუმის მიერ ორი წყალქვეშა ნავის შეძენის ხელშეკრულების კომპენსაციას. კომპენსაციის ხელშეკრულება, რომლის ღირებულებაც შეადგენს 1210 მილიონს, და რომლის მიზანია პორტუგალიაში ამ ინვესტიციის შესრულება, მოლაპარაკების საგანი გახდა თავდაცვის სამინისტროსა და Escom-ს შორის, რომელიც გახლავთ Group Espirito Espirito Santo-ს კომპანია.

სამხრეთ აფრიკა: 1999 წელს სამხრეთ აფრიკული შეიარაღების შეძენა წინააღმდეგობრივი იყო კორუფციის მხრივ, ამ შესყიდვებში მონაწილეობდა ევროპული კომპანიები და სამხრეთ აფრიკის პოლიტიკოსები. მაშინ, როდესაც სამხრეთ აფრიკის მთავრობა ყურადღებას ამახვილებდა კომპენსაციების ხელშეკრულების მნიშვნელობაზე, მედია უფრო სეპატიკურად იყო განწყობილი – 2008 წლის თებერვალში *Business Day* აცხადებდა საყვედურს, რომ კომპენსაციების პაკეტის წარმატებულად წარმოჩენა დამოუკიდებლად რთული იყო, რადგანაც მათი მოთხოვნა ინფორმაციის თაობაზე იგნორირებული იყო კომერციული ფაქტორების საფუძველზე. თისენკრუპსი, რომლის საქმესაც სამხრეთ აფრიკის ელტარული მძიმე დანაშაულის განყოფილება იძიებდა კორუფციის ბრალდების თაობაზე ფრევატების გაყიდვასთან დაკავშირებით, დაიბარეს პოლიციის განყოფილებაში კომპენსაციების პროგრამებთან კავშირის გამო. თუმცა, კორუფციისა და კომპენსაციების შორის აშკარა კავშირი დადგინდა გრიპენის ტიპის თავმდამსხმელი თვითმფრინავების BAE-სა და SAAB-ისგან შესყიდვის დროს. სამხრეთ აფრიკის გაზეთმა Mail & Guardian განაცხადა 2008 წლის 20 მარტს, რომ თავდაცვის მინისტრმა ჯო მოდისმა, შესყიდვის განხორციელებისას საიდუმლოდ მიიღო წილი Conlog/Log-Tek Electronics Group-ში.

ჩეხეთის რესპუბლიკა: ჩეხეთში იყო გრიპენის ტიპის თავმდამსხმელების შესყიდვის კიდევ ერთი მაგალითი, რომელსაც იძიებდნენ ქრთამის გამო. წამოიჭრა კითხვები კომპენსაციის პაკეტის შესახებ, რომელიც თანდართული იყო საგამოძიებო საქმეში. გამოძიება ფოკუსირებული იყო ჩეხეთის თანამდებობის

პირებისათვის გადახდილ თანხებზე, რომელიც 2001 წელს განხორციელდა ტენდერის სტრუქტურის გამო. კომპენსაციები, რომლებიც თან ერთვოდა პაკეტს, აგრეთვე გააკრიტიკეს და უწოდეს ილუზორული, რის გამოც ორი მინისტრი გადადგა.

გაერთიანებული სამეფო და საუდის არაბეთი: ალ იამამა-ს კონტრაქტზე მოლაპარაკება მიდიოდა 80-იან წლებში გაერთიანებულ სამეფოს მთავრობას (რომელიც გამოდიოდა BAE-ს სახელით), და საუდის არაბეთს შორის. ეს კონტრაქტი ვახდა გაერთიანებული სამეფოს ისტორიაში ყველაზე დიდი ექსპორტს და ასევე მუდმივი დაპირისპირების საგანი მხარეებს შორის. კონტრაქტი შეიცავდა კარგად ცნობილი კომპენსაციების მიხედვს, სადაც BAE-ს შემოსავლის ნაწილის რე-ინვესტირება მოხდა გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სისტემაში; თუმცა კომპენსაციის შესახებ განაცხადეს, რომ მან მოიტანა მცირე მოგება. აშშ იუსტიციის დეპარტამენტი აცხადებდა წუხილს იმის შესახებ, რომ კომპენსაციების მუხლი გამოძიების ინტერესში მოხვდა.

ისრაელი: 2005 წლის სექტემბერში, გაზეთმა Defense News განაცხადა, რომ როგორც ოკეანის იქით განხორციელებული თაღლითური გადახდების გამოძიების ნაწილი, ისრაელის უმსხვილესი საჰაერო და თავდაცვის კომპანიის შტაბბინაში ჩატარდა ჩხრეკა. გამოძიება ფოკუსირებული იყო საეჭვო ქრთამების ათწლიან პერიოდზე.

რუმინეთი: 2003 წელს, რუმინეთის მიერ ორი ფრეგატის შესყიდვისას, გაჩნდა ეჭვები საკომისიოების გადახდის თაობაზე. გამოძიების ძირითადი ნაწილი ფოკუსირებული იყო ხელშეკრულების შეუსაბამოებებსა და დაკარგულ თანხებზე (რომელიც კომპენსაციების პაკეტის ფარგლებში მოხდა). 2006 წლის ივნისში, გაზეთმა Bucharest Daily News განაცხადა, რომ „რეალური პრობლემა არის კომპენსაციის კონტრაქტის შესრულება“. ამ ხელშეკრულებით, BAE-ს სისტემას უნდა გამოუყენებინა შესყიდვის თანხის 80% პროდუქტისა და მომსახურების შესაძენად რუმინეთისაგან პირდაპირ და ირიბ კომპენსაციებთან კომბინაციაში. კომპენსაციები, როგორც აღმოჩნდა, ურთიერთგამომრიცხავი იყო. როგორც გაზეთმა Jurnalul National განაცხადა 2003 წლის სექტემბერში, რუმინეთის თავდაცვის მინისტრი გეგმავდა BAE-ს სისტემის წინააღმდეგ სარჩელის შეტანას სასამართლოში, თუკი კომპანია არ შეასრულებდა საკუთარ ვალდებულებებს, რომლებიც გათვალისწინებული იყო კომპენსაციის კონტრაქტით. გაზეთმა აგრეთვე განაცხადა, რომ ეს საქმე კვლავ რჩება გამოძიებაში გაერთიანებულ სამეფოში თაღლითობის საქმეების სააგენტოს მიერ.

ტაივანი: გაზეთში Defense News დაბეჭდილმა სტატიამ გააშუქა აშშ-ს შემფორთება ტაივანში თავდაცვის შესყიდვის პროცესის, კორუფციისა და იმ თანხების გამო, რომლებიც გადაუხადეს თანამდებობის პირებს. აშშ მიიჩნევს ამ ფაქტს უდიდეს პრობლემად. ამ პროცესის გაუმჯობესების მიზნით გამოთქმულ რეკომენდაციებს შორის იყო ფართო ხელშეკრულების გაფორმება, რომლის მიხედვითაც კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით საკომისიოები და კომპენსაციები ან მკაცრად გაკონტროლდებოდა ან საერთოდ არ გაგრძელდებოდა ეს პრაქტიკა.

წყაროები: „შეარაღებული ძალების ჯვაროსანი დაბრუნდა სასამართლოში“, Business Day (25 თებერვალი, 2008 წ.), <http://armsdealvpo.co.za/articles12/crusader.html>; „გამოძიება შეიარაღებაზე განახლდა“, Mail & Guardian (20 მარტი, 2008 წ.), [www.mg.co.za/articles/2008-03-20-arms-probe-reopened](http://www.mg.co.za/articles/2008-03-20-arms-probe-reopened); ჯერემი დრაკერი, „ჩეხეთი-BAE კორუფციის გამოძიება აშფოთებს პრედას“, ISN Security Watch (27 თებერვალი, 2007 წ.), „ისრაელის პოლიციის ჩხრეკა IAI“, Defense News (30 სექტემბერი, 2005 წ.); „რუმინეთი სარჩელს შეიტანს BAE სისტემების წინააღმდეგ ხელშეკრულების დარღვევის გამო“, Jurnalul National (3 სექტემბერი, 2007 წ.); „აშშ აფრთხილებს ტაივანს: მოეფინოს ნათელი თავდაცვის შესყიდვებს“, Defense News (11 სექტემბერი, 2006 წ.).

თავდაცვის შესყიდვები იშვიათად წარმოადგენს მარტივ ეკონომიკურ შესყიდვას. მათ ხშირად აქვთ საერთაშორისო პოლიტიკური განზომილება, სადაც შემსყიდველი ქვეყანა აგრეთვე იმედოვნებს პოლიტიკური ურთიერთობის გაღრმავებას მომწოდებელ ქვეყანასთან. ხშირად, ისინი იმდენად მასშტაბურია, რომ ახდენენ გავლენას შიდა პოლიტიკურ დღის წესრიგზე. ასეთ შემთხვევებში, აშკარა უფასო საქონლის შეთავაზებას შეუძლია გავლენა მოახდინოს ადგილობრივ პოლიტიკაზე. მეტიც, მთელ რიგ მიმზიდველ დამატებით სარგებელის შეუძლია მიმზიდველი გახადოს ძირითადი არამიმზიდველი პროდუქტი. მსგავსი შემთხვევა დაფიქსირდა ჩეხეთში, სადაც ჩატარდა გამოკითხვა, არის თუ არა პირველ ადგილზე რეაქტიული საფრენი აპარატების შესყიდვის აუცილებლობა.

## კონკურენტულ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენა არაგამჭვირვალე ფორმით

გაუგებარია, კომპენსაციების პაკეტების წვლილი როგორ ბალანსდება გადაწყვეტილების მიღების სხვა კრიტერიუმებთან. როგორ არის კომპენსაციების წვლილი დაბალანსებული ეკონომიკური, ტექნიკური თუ სხვა კრიტერიუმებით? ზოგჯერ ისმის მტკიცებულებები კომპენსაციების ბალანსის არასათანადოდ შესრულების შესახებ, მაგალითად სამხრეთ აფრიკის შეიარაღების შესყიდვის მაგალითზე.

## სარგებელის მეორედ გადახდა

ხშირად, კომპენსაციები მოითხოვს ვალდებულებების შესრულებას, რომლებიც არ არის ჩამოყალიბებული კონტრაქტის დადებისთანავე. ამ შემთხვევაში, შეიძლება წლები დასჭირდეს მის სრულიად ჩამოყალიბებას. ამ გაწეილი პერიოდის განმავლობაში და პოლიტიკური და მედიის ყურადღების მოდუნების ფონზე, არსებობს ბუნდოვანი გარიგებებისა და იმ სარგებლის დაბრუნების შანსი, რომელმაც ხელი შეუწყო კონტრაქტის გაფორმებას. კომპენსაციების კონტრაქტებზე ხშირად სუსტი მონიტორინგი ტარდება, ასე რომ, კორუფციის აღმოჩენის შანსი მცირეა.

## კომპენსაციებთან დაკავშირებული რისკის შემცირება

არსებობს ორი არჩევანი ამ რისკებთან გასამკლავებლად: 1) შევწყვიტოთ კომპენსაციების გამოყენება თავდაცვის ხელშეკრულებებში; ან 2) მათზე კონტროლისა და ზედამხედველობის გაძლიერება. ასეთი კონტროლი უნდა ხორციელდებოდეს კომპენსაციის პროგრამის მთელი პერიოდის განმავლობაში, მაშინაც კი, თუკი ეს პერიოდი 20 და მეტ წელს მოიცავს.

არსებობს იმის ნიშნები, რომ კომპენსაციის კორუფციის რისკის საკითხი მოგვარდება, რადგანაც ამას მიანიშნებს შემდეგი მაგალითები:

- კომპენსაციის მოლაპარაკებების პრაქტიკა, რომელიც მხოლოდ კონტრაქტის დადების შემდეგ მიმდონარეობს, რადიკალურად შეიცვალა ბოლო რამოდენიმე წლის განმავლობაში. უფრო და უფრო მეტი ქვეყანა ითხოვს კომპენსაციაზე მოლაპარაკების დასრულებას შესყიდვის ხელშეკრულების დადებაამდე. ამ ინდუსტრიის ექსპერტები მოელოან, რომ ეს კურსი გაგრძელდება და ქვეყნის კომპენსაციის პოლიტიკის სტანდარტიზაცია.

- შეუსრულებლობის გამო სასჯელის ფორმალური რეჟიმი მკაცრდება. ქვეყნების უმრავლესობაში, ჯარიმები მერყეობს შეუსრულებელი კომპენსაციის 3-10%-მდე სხვადასხვა პერიოდში, იქნება ეს განხორციელების პერიოდი თუ მისი დასრულების ეტაპი. ის, რაც იცვლება, წარმოადგენს ამ ჯარიმის ფორმას. ჩვეულებრივ, ჯარიმა გამოიხატება ლიკვიდირებული ზარალის ფორმით, რაც გულისხმობს, რომ როდესაც პირი ჯარიმას იხდის, იგი ახდენს შეუსრულებელი ვალდებულების “ლიკვიდაციას”. ბოლო დროს, კომპენსაციის სფეროში მომუშავე ექსპერტა მიხედვით, ბევრი ქვეყანა მოითხოვს არალიკვიდრებადი ზარალის არსებობას, რაც იმას ნიშნავს, რომ პირმა უნდა გადაიხადოს ჯარიმა და მაინც შეასრულოს ვალდებულება, არშესრულების შემთხვევაში, იგი დაექვემდებარება შავ სიაში შეტანას და აკერძალება სამომავლოდ სამთავრობო შესყიდვებში მონაწილეობა, სანამ მის მიერ არ შესრულდება კომპენსაციის ყველა ვალდებულება. გარდა ამისა, თავდაცვის კონტრაქტორებს მოეთხოვებათ წინასწარ გასცენ შესრულების ობლიგაცია პოტენციური ჯარიმების დასაფარად. შესრულების ობლიგაციის ღირებულება მცირდება კომპენსაციის კრედიტის მიღების პროპორციულად თავდაცვის კონტრაქტორის მიერ კომპენსაციის ვალდებულების დასაკმაყოფილებლად;
- 2008 წლის მაისში, გლობალური ინდუსტრიის თანამშრომლობის ყოველწლიურ კონფერენციაზე, რომელიც ორგანიზებული იყო მსხვილი კომპენსაციების ასოციაციების მიერ, დაიწყო დისკუსია კომპენსაციასთან დაკავშირებული კორუფციის რისკების თაობაზე და მისი აღმოფხვრისა და პრევენციის გზებზე;
- 2009 წლის თებერვალში, მონტერეიში, კალიფორნია, ჩატარდა NATO-ს სემინარი “კეთილსინდისიების მმართველობის განმტკიცება და თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა.” კონფერენციაში მონაწილეობდნენ თავდაცვის უმაღლესი თანამდებობის პირები და ევროპისა და აშშ-ს თავდაცვის უწყებების წარმომადგენლები. მათ შესთავაზეს ნატოს წინადადებები, რომელიც განხილვის სტადიაშია.

ეს წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯს კომპენსაციებთან დაკავშირებული კორუფციის რისკების შემცირების ყოველმხომცველი ხედვისაკენ, რომელიც ეფუძნება:

- გამჭვირვალობის გაზრდასა და ანგარიშგების ხარისხის გაუმჯობესებას;
- ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების გაძლიერებას;
- ეფექტურ ფუნქციონალურ პროცესებს;
- ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენას; და
- ძირითად მხარეთა პროაქტიულ ჩართულობას.

შემთავაზებულ წინადადებებს თითოეულ სფეროში, თუკი მათ ერთად მოეუყრიოთ თავს, შეუძლია შექმნას კარგი გამოცდილება. თუმცა, მკითხველმა უნდა იცოდეს, რომ კეთილსინდისიერება კომპენსაციის ტენდერში ახალი მცნებაა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ტერმინი ხელსაყრელი და

კონსტრუქციულად გვეჩვენება, ჯერ უნდა მოხდეს მისი განხორციელება და გამოცდა.

### **გამჭვირვალობა და ანგარიშგება**

ტენდერში მონაწილეობის სპეციფიკა მოითხოვს, რომ წარმოდგენილი იყოს ორი ფასი: ერთი კომპენსაციის პაკეტით, ხოლო მეორე – მის გარეშე. ეს წინადადება შეესაბამება ზემოთხსენებული კონფერენციის რეკომენდაციათა პროექტს:

*გამჭვირვალობის გაზრდა კომპენსაციების პროგრამების განვითარების, განხორციელებისა და მართვის პროცესში, მთავრობების მიერ კომპენსაციის რეალური ღირებულების განხილვა, მთავრობების მიერ ტენდერის გამოცხადება, რომელიც უზრუნველყოფს შემოთავაზებული კომპენსაციების პროგრამების იმგვარად განხორციელებას, რაც დაეფუძნება პაკეტის მოვება-ღირებულების შეფასებას, და რომელიც გაითვალისწინებს ქვეყნის მიზნებს მათი კომპენსაციების პროგრამების შესახებ.<sup>8</sup>*

მთავრობამ უნდა მოითხოვოს დეტალური ყოველწიური ანგარიში ყველა კომპენსაციის ხელშეკრულების შესრულების შესახებ, რომლებიც უკავშირდება მსხვილ შესყიდვებს. ეს ანგარიში უნდა გამოქვეყნდეს, რაც დღესდღეობით არ ხდება.

მთავრობამ უნდა გამოსცეს ძირითადი ხელშეკრულებისა და კომპენსაციის პაკეტის შეფასების კრიტერიუმი, რომელიც უნდა შეიცავდეს ყოველი ელემენტის დეტალურ შეფასებას. არც ეს წარმოდგენს დანერგილ პრაქტიკას დღესდღეობით.

უნდა არსებობდეს კონკრეტული მოთხოვნა კომპენსაციის პაკეტის ღირებულებისა და მოსალოდნელი სარგებელის დამოუკიდებელ შეფასებაზე, რომელიც უნდა შესრულდეს კონტრაქტის დადებიდან 2-3 წლის შემდეგ. ეს შეფასება უნდა გამოქვეყნდეს, რაც აგრეთვე არ ხდება ამ ეტაპზე.

სამოქალაქო საზოგადოების მიერ ამ პროცესის დაკვირვება შეიძლება კარგი საშუალება აღმოჩნდეს გაუმჭვირვალე ასპექტებისათვის ნათელის მოსაფენად. მთავრობამ აქტიურად უნდა ჩართოს სამოქალაქო საზოგადოება კომპენსაციის პაკეტების განხილვაში.

### **ანგარიშგაღებულებისა და კეთილსინდისიერების გაძლიერება**

უმეტეს ქვეყნებში, კონტროლის პალატა ამზადებს ანალიზს თავდაცვის ბიუჯეტებსა და თავდაცვის რეალური ხარჯის შესახებ და შემდეგ წარუდგენს მას პარლამენტს ან უზენაეს გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს. იგივე დონის დამოუკიდებელი ანალიზი უნდა გავრცელდეს კომპენსაციებზეც.

არსებობს იმის რისკი, რომ კონტრაქტები დაიდება კონკრეტული კომპანიების ან ინდივიდების სასარგებლოდ. შესაბამისად, ინტერესთა კონფლიქტი არ უნდა იყოს დაფარული. თავდაცვის სფეროს ასოციაციებმა ხელი უნდა შეუწყონ ამ პროცესს გზამკვლევის შექმნით (იხ. აგრეთვე რეკომენდაციები ამ სფეროსა და ასოციაციების საქმიანობის თაობაზე).

<sup>8</sup> კეთილსინდისიერება და თავდაცვის ინსტიტუტების მშენებლობა, კონფერენციის ანგარიში (2009 წ.), 101.



## ჩანართი 8.2. არაპირდაპირი კომპენსაციების მართვის გამჭვირვალობა

2006 წელს, იმ კომპენსაციების მოთხოვნების წარდგენის შემდეგ, რომლებიც თანახმად თავდაცვის მსხვილ შესყიდვებს, ბუღალრეთის მთავრობამ შექმნა “კომპენსაციების პროგრამების” ღირებულებები ეკონომიკისა და ენერჯეტიკის სამინისტროს მონაწილეობით. ეს ღირებულებები პასუხისმგებელია არაპირდაპირი ოფსეტების მართვაზე.

ღირებულებები შექმნა ქვე-ვებ-გვერდი სამინისტროს ვებ-გვერდზე (იხ.: [www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html](http://www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html)). ამ ვებ-გვერდზე მოცემულია დეტალური ინფორმაცია შემდეგზე:

- კომპენსაციებთან დაკავშირებული ნორმები;
- პრიორიტეტული ეკონომიკური სექტორები, სადაც მთავრობა იზიდავს კომპენსაციებთან დაკავშირებულ ინვესტიციებს;
- კომპენსაციის პროექტის ჩამოყალიბების მეთოდი (მისი წვლილის გამოთვლაში – ან კომპენსაციის სარგებელში – კომპენსაციის ვალდებულებების შესრულების მიზნით) ეკონომიკური სექტორისა და ტექნოლოგიური დონის მიხედვით;
- იმ კომპანიების რეგისტრაცია, რომლებმაც გამოთქვეს სურვილი და აკმაყოფილებენ “კომპენსაციის მიმღების” კრიტერიუმს. 2009 წლის ივლისის მდგომარეობით ბუღალრეთში დარეგისტრირდა 64 კომპანია;
- კომპენსაციების შემოთავაზებების სია, რომელიც დამტკიცებულია ეკონომიკისა და ენერჯეტიკის სამინისტროს მიერ. 2009 წლის ივლისის მონაცემებით, სია შეიცავს 24 საინვესტიციო წინადადებას. პოტენციური ინვესტიციის ღირებულება აგრეთვე საჯაროა. თავდაცვის კონტრაქტორებს აქვთ უფლება აირჩიონ ერთი ან მეტი შემოთავაზება;
- კომპენსაციის მიმდინარე პროექტები სუფთა ღირებულებითა და კომპენსაციის სარგებელით (პროექტების საშუალო ფაქტორების რაოდენობა, რომლებიც ჩამოთვლილია 2009 წლის ივლისის მდგომარეობის სიაში, შეადგენს 3-ს);
- კომპენსაციის ხელშეკრულებების სია თავდაცვის კონტრაქტორებთან, რომლებიც გულისხმობს შეიარაღების სისტემისა და აღჭურვილობის მომარაგებას ბუღალრეთის შეიარაღებული ძალებისათვის, და შესაბამისი კომპენსაციის პროექტები. ვებ-გვერდი მოიცავს თითოეული პროექტის სუფთა ღირებულებას, ზრდის (გამრავლების) ფაქტორს და კომპენსაციის სარგებელს, შესრულების ბოლო ვადასა (დედლაინს) და შუალედურ შეფასებას, აგრეთვე მოკლე აღწერილობას.

გარდა ამისა, ვებ-გვერდი მოიცავს შესაბამის ანგარიშებსა და კონფერენციის ჩანაწერებს. სრული ტექსტი მოცემულია ბუღალრულ ენაზე. ინფორმაციის მნიშვნელოვანი ნაწილი აგრეთვე ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე: [www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html](http://www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html).

ყველა, ვინც ჩართულია ტენდერში, მათ შორის ტენდერის შეფასების კომიტეტები და შესაბამისი სამინისტროები, ვალდებული უნდა იყვნენ წარადგინონ ყოველწლიური ანგარიშები ინტერესთა კონფლიქტის თაობაზე.

## ეფექტური ფუნქციონალური პროცესები

რაც უფრო დაბალი პროცენტული მაჩვენებლით არის შეფასებული კომპენსაციის ხელშეკრულება შეფასების დოკუმენტში, მით უფრო დაბალია რისკის დონე. დაბალი შეფასება, მაგ. 10-15% მიიჩნევა მიზანშეწონილად.

როდესაც პროცენტულობა მაღალია, შესაბამისად კორუფციის რისკიც მაღალია.

სამთავრობო შესყიდვის დეპარტამენტებმა უნდა გააცნობიერონ, რომ ეს ხელშეკრულებები არ არის მხოლოდ „დამატება“ ძირითად კონტრაქტზე. უნდა შეიქმნას გუნდი, რომელიც იმუშავებს კომპენსაციებზე და უზრუნველყოფს იმას, რომ კომპენსაციის ხელშეკრულების მომზადებას ექვევას ისეთივე ყურადღება, როგორც ძირითად კონტრაქტისას. გარდა ამისა, წამყვანმა სამინისტრომ უნდა განსაზღვროს და წერილობით ჩამოაყალიბოს სამინისტროებს შორის პასუხისმგებლობების ზუსტი გადაანაწილება შესყიდვის პროცესის დაწყებამდე (თუკი ჩართულია რამოდენიმე სამინისტრო). წამყვანმა სამინისტრომ აგრეთვე უნდა მოითხოვოს წინასწარ ჩატარებული სამუშაოების ანგარიში.

## თავდაცვის კომპანიების პროაქტიული ქმედება

ინდივიდუალურმა კომპანიებმა უნდა მიუსადაგონ თავიანთი პროგრამები კომპენსაციის პროგრამებს და უნდა ჩართონ ამ პროცესში აპარატი და კონსულტანტები. ეს დღესდღეობით ასე არ ხდება.

მეორეც, თავდაცვის კომპანიის ბიზნეს ეთიკისა და ბიზნესის ქცევის სტანდარტები ზუსტად უნდა შეესაბამებოდეს კომპენსაციებს და კონტროლის აუცილებლობას.

კომპანიებმა შეიძლება მიიღონ მხარდაჭერა, თუკი ისინი გამოხატავენ თავიანთ შეშფოთებას პოტენციურ მყიდველებთან არსებული რისკის თაობაზე. ჩვენი გამოცდილების საფუძველზე, შემსყიდველი მთავრობები მიესაღებებიან კონკრეტული მოთხოვნის წაყენებისა და მოთხოვნათა ჩამოყალიბების შესაძლებლობას კომპენსაციის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით, თუკი მათ ეცოდინებათ, რომ მიიღებენ თუნდაც ტენდერის ზოგიერთი მონაწილის მხარდაჭერას.

## თავდაცვისა და პან-სამთავრობო ორგანიზაციების პროაქტიული ქმედება

საერთაშორისო გაჭვირვალობამ ჩაატარა დაკვირვება: ის კომპანიები, რომლებსაც გააჩნდათ სხვა ფორმის ეფექტური ანტი-კორუფციული პროგრამები, უფრო თავშეკავებულად აცხადებდნენ თანხმობას კომპენსაციის პროგრამებზე. იგივე ვრცელდება თავდაცვის ასოციაციებზეც. ქვემოთ ჩამოთვლილია ის კონსტრუქციული ნაბიჯები, რაც თავდაცვას შეუძლია განახორციელოს ამ სფეროში არსებული წუხილების საპასუხოდ:

- თავდაცვის სფეროს ასოციაციები მზად უნდა იყვნენ კარგად კონტროლირებადი კომპენსაციის პროგრამების იმ სტანდარტების დასადგენად, რასაც, მათი აზრით, ასოციაციის წევრები აღიარებენ;
- მათ, ასევე, შეუძლიათ გამოსცენ გზამკვლევი დეტალურ მოთხოვნებზე, რომლებიც უნდა შეასრულონ კომპენსაციის ბროკერებმა. გზამკვლევი უნდა შეიცავდეს მოთხოვნებს კომპანიებისაგან და ბროკერებისაგან საკუთარი სტანდარტების დაკმაყოფილების თაობაზე, რადგანაც იმ კომპანიებს, რომლებიც იღებენ კომპენსაციას, არ გააჩნიათ შესაბამისი კავშირები მთავრობისა და პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებთან;

- ეს განსაკუთრებით ეხება ევროპის თავდაცვის ასოციაციას და აშშ-ს საჰაერო სივრცის ინდუსტრიის ასოციაციას. ისინი უკვე ჩართულნი არიან იმ საქმიანობაში, რომელიც გაზრდის ანტი-კორუფციულ სტანდარტებს საერთაშორისო შეიარაღების ბაზარზე;
- ევროპის თავდაცვის სააგენტო ახორციელებს უზარმაზარ სამუშაოს ევროპაში თავდაცვის შესყიდვის დაწყების სფეროში. თუმცა, მისი მიდგომა კომპენსაციისადმი ურთიერთგამომრცხავი და სუსტია. მათი მოქმედი საპროცესო კოდექსი ამ სფეროში განსაკუთრებით მწირია და საერთოდ არ ასახავს კორუფციის რისკებს. სააგენტომ უნდა გაითვალისწინოს კომპენსაციის საკითხზე მომუშავე მიზნობრივი ჯგუფის აღდგენა, რომელიც მიმართული იქნება კეთილსინდისიერების დონის გაზრდისაკენ ტენდერებისა და კომპენსაციის პაკეტების შესრულებაში.

### სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის პროაქტიული ქმედება

კომპენსაციები დარჩა „ფარულ“ საკითხად, მიუხედავად ზემოთ ნახსენები რისკისა. აშკარად არსებობს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის აუცილებლობა ეფექტური მმართველობისა და გამჭვირვალობის პოპულარიზაციისათვის. აუცილებელია, რომ ის მთავრობები, რომლებმაც გაატარეს კონკრეტული ზომები კომპენსაციის თაობაზე დისკუსიის დასაწყებად, წახალისდნენ.

იმის საფუძველზე, რომ კომპენსაციის მასშტაბი მზარდია და ისინი უკვე გასცდა თავდაცვის სფეროს, ეფექტური მმართველობის ინტერესებშია, ქვეყანაში დაიწყო ამ საკითხის ფართომასშტაბიანი განხილვა.

### დასკვნები

კომპენსაცია წარმოადგენს კორუფციის ძირითად რისკს. მას აქვს პოტენციალი, შეცხვალოს თავდაცვის საჭიროებებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. ის არ რეგულირდება და თითქმის სრულიად ბუნდოვანია.

თავდაცვის სფეროსა და მთავრობის მზადყოფნა კორუფციის რისკთან გასამკლავებლად უკეთესობისკენ იცვლება. თუმცა, კორუფცია კომპენსაციის ტრანსაქციებში თითქმის ხელშეუხებელი რჩება. მთავრობებმა უკეთესად უნდა შეაფასონ რისკი, და შეძლებისდაგვარად მიიღონ უკეთესი შედეგები, თუკი ისინი შეწყვეტენ კომპენსაციის პრაქტიკის განხორციელებას. როდესაც ეს შეუძლებელია, მთავრობებსა და კომპანიებს მარტივად შეუძლიათ გახადონ ეს ტრანსაქციები გამჭვირვალე და ნაკლებად შეეხოს კორუფციული რისკი.

## თავი 9

# თავდაცვაში გარე რესურსების ჩართულობის, პრივატიზაციისა და საჯარო-კერძო პარტნიორობის დადებითი და უარყოფითი მხარეები

### შესავალი

იმ რეკომენდაციათა უმეტესობა, რომლებიც ვრცელდება სტანდარტულ თავდაცვის შესყიდვებზე კორუფციის რისკის შესამცირებლად, აგრეთვე ძალაშია ისეთ ტრადიციულ საკონტრაქტო ხელშეკრულებებზე, როგორიცაა (1) გარე რესურსების ჩართულობა (აუთსორინგი), („ბაზრის გამოცდა“ და „კონკურენტული წყაროების მოზიდვა“) და (2) პრივატიზაცია და საჯარო-კერძო პარტნიორობა. ეს ორი მუდმივა წარმოადგენს მდგრადი კონკურენციისა და დამოუკიდებელი ზედამხედველობის უმნიშვნელოვანეს ნაწილს. ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე ამ ორი რეკომენდაციის განხორციელებას კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტებთან ერთად, შეუძლია შეამციროს კორუფცია, გაზარდოს რა იმ ოპორტუნისტული თანამდებობის პირთა ხარჯები, რომლებიც ჩათრეულნი არიან კორუფციულ ქმედებებში.<sup>1</sup>

თანამედროვე თავდაცვის სამინისტროები განიხილავენ ორ საკითხს:

- ეფექტურობა – საუკეთესო ხარისხის თავდაცვის ძალების შექმნა ქვეყნისა და კოლექტიური უსაფრთხოების მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად; და
- ეფექტიანობა – შეზღუდული ბიუჯეტის მაქსიმალურად ნაყოფიერად ათვისება.

მიმდინარე ბიუჯეტირების გარემოს ფონზე, ეს პროცესი მოითხოვს მთავრობამ გადახედოს, თუ როგორ ფუნქციონირებს თავდაცვა. მთავრობის გამოწვევას, გახდეს მეტად ეფექტური და ეფექტიანი, შეიძლება პასუხი გაეცეს კერძო სექტორის მეშვეობით.

NATO-ს წევრმა და პარტნიორმა ქვეყნებმა აღმოაჩინეს, რომ სულ უფრო მეტად ხდებიან დამოკიდებული კერძო სექტორზე სამი მიმართულებით:

1. იარაღით მომარაგებისა და დამხმარე მომსახურების მხარდაჭერა (გარე წყაროების მოძიება);
2. უარის თქმა შემოსავლის გაზრდაზე ჭარბი ქონებისა და ალტურვილობის რეალიზაციის გზით (პრივატიზაცია); განსაკუთრებით მკაცრი საბიუჯეტო პირობების დროს;

<sup>1</sup> სიმონ ჯაკოვი და პიტერ მიურელი, „საწარმოს რესტრუქტურუზაცია გარდამავალ პერიოდში: რაოდენობრივი კვლევა.“ ეკონომიკური ლიტერატურის ჟურნალი 40:3 (სექტემბერი, 2002 წ.): 739-92.

3. კერძო სექტორის ინვესტიციების ხელშეწყობა თავდაცვის პროექტებში და ოპერაციებში (კერძო-საჯარო პარტნიორობა).

მიუხედავად იმისა, რომ გარე რესურსების მოძიება, პრივატიზაცია და კერძო-საჯარო პარტნიორობა გეთავაზობს თავდაცვის ძალების ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესების შესანიშნავ შესაძლებლობას, არსებობს მისი მეორე მხარეც – კორუფცია. გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობისგან სასურველი შედეგის მისაღებად საჭიროა ნათელი და ეთიკური ხელმძღვანელობის დელიკატური ბალანსის მიღწევა, ძლიერი ინსტიტუტები (კონკურენტული ბაზრები, განსაზღვრული ნორმები და წესები, კომპეტენტური კანონიერი/იურიდიული სისტემა) და ეფექტური ზედამხედველობა (შეფასება და მონიტორინგი/აუდიტი), რათა მოხდეს კორუფციის პრევენცია ეფექტურობისა და ეფექტიანობისათვის ზარალის მიუყენებლად. ძირითადი კეთილსინდისიერების და ეფექტური ინსტიტუტების კომბინაცია უზრუნველყოფს გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის შესაძლო საუკეთესო შედეგებს.

### ჩანართი 9.1. წყაროების მოძიება

*გარე რესურსების მოძიება:* საორგანიზაციო ქმედებები გადაეცვა იმ მწარმოებლებს ან მომწოდებლებს, რომლებსაც აქვთ სპეციალიზაცია ამ სფეროში (ჩვეულებრივი, კონკურენტული ფორმით).

*კონკურენტული წყაროების მოძიება:* არსებული საჯარო მომწოდებლები და კერძო მომწოდებლები (აგრეთვე, ცნობილი, როგორც კერძო-საჯარო კონკურენცია ან “ბაზრის გამოცდა”).

*პრივატიზაცია:* არსებული სამთავრობო აღჭურვილობა, მომსახურება და მუშაკები გადავიდნენ კერძო სექტორში – კონკურენტული ფორმით ან ინდივიდუალური წყაროს საფუძველზე.

*კერძო-საჯარო პარტნიორობა:* კოოპერაციული წარმოება საჯარო და კერძო სექტორებს შორის, რომელიც ეფუძნება თითოეული მხარის ექსპერტიზას, საუკეთესოდ აკმაყოფილებს ნათლად განსაზღვრულ საჯარო საჭიროებებს რესურსების, რისკებისა და ანაზღაურების შესაბამისად გამოყოფის გზით. ხორციელდება მცდელობები, რათა გაერთიანდეს საჯარო და კერძო სექტორების საუკეთესო მახასიათებლები – კონკურენტულ გარემოში ან ინდივიდუალური პირისათვის. კერძო-საჯარო პარტნიორობის ერთ-ერთი ფორმა წარმოადგენს კერძო ფინანსური ინიციატივას. საჯარო ინვესტიციების ჩადების მაგიერ, სამუშაო ფინანსდება კერძო სექტორის მიერ დანაზოგის წილის მიღების ან სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული შესყიდვის სანაცვლოდ.

*სამთავრობო მეწარმეობა (“ფრანჩაიზი”):* ერთი სამთავრობო სააგენტო სპეციალიზირდება ზემოთხსენებულ საქმიანობაში და უზრუნველყოფს მის განხორციელებას სხვა სამთავრობო სააგენტოებისათვის ან თუნდაც კერძო სექტორისათვის – და კვლავ, კონკურენტულ გარემოში ან ერთი წყაროს პირობებში.

*წყაროები:* ჯაკ ს. განსლერი და როჯერ ც. ლიპიცი, „ბაზრზე დამყარებული ხელისუფლებისკენ სვლა: მთავრობის, როგორც მომწოდებლის, ცვალებადი როლი. სერიათა მართვის ახალი მეთოდები (არლინგტონი: IBM წვლილი ხელისუფლების საქმიანობაში, 2003 წ.), 10, [http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler\\_Report.pdf](http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler_Report.pdf); კანადის კერძო-საჯარო პარტნიორობის საბჭო, [www.pppcouncil.ca](http://www.pppcouncil.ca).

იდეალურ შემთხვევაში, NATO-ს თითოეული წევრი და პარტნიორი ქვეყნის მიზანი უნდა იყოს ინიციატივათა ოპტიმალური ნაზავის მიღება კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, და ამ პროცესში ჩართული უნდა იყოს სხვა წევრები და პარტნიორები იმისათვის, რომ შემცირდეს კორუფციის რისკი გარე რესურსების მოძიებაში, პრივატიზაციასა და კერძო-საჯარო პარტნიორობაში. კოორდინირებული ანტი-კორუფციული ინიციატივები, როგორცაა საერთაშორისო გამჭვირვალობის “თავდაცვის კეთილსინდისიერების პაკტები” (იხ. თავები 7 და 17), სტიმულს აძლევს ძირითად მოქმედ პირებს, გაზარდონ ქვეყნისა და საერთო უსაფრთხოების ვალდებულებების ეფექტურობა.

## კორუფციის რისკი გადაწყვეტილებაში “აწარმოე ან იყიდე”

თავდაცვის სამინისტროს წინაშე არსებული გამოწვევა წარმოადგენს თავდაცვის აღჭურვილობის, ინფრასტრუქტურის, მომარაგებისა და მომსახურების “წარმოება ან ყიდვა” სფეროს. უნდა ჩაერთოს თუ არა თავდაცვის სამინისტრო უფრო მეტად თავდაცვის საქმიანობაში (წარმოებაში), თუ გადასცეს ეს ფუნქცია კერძო სექტორს (ყიდვა)?

აუცილებელია ორი ძირითადი ნაბიჯის გადადგმა “აწარმოე ან იყიდე” საკითხის გადასაჭრელად: პირველი ნაბიჯი მოიცავს “ეფექტურობის” საკითხის გადახედვას, ხოლო მეორე კი “ეფექტიანობის” გადახედვას. ეფექტურობის გადახედვის მაგალითები მოცემულია აშშ-ს “ოთხწლიან თავდაცვის მიმოხილვაში” ან მის “სამხედრო ბაზის ხელახალი ფორმირებისა და დახურვის” დოკუმენტებში. ეფექტურობის გადახედვაში შეფასებულია თავდაცვის ინფრასტრუქტურისა და საქმიანობის შესაბამისი მასშტაბი არსებულ და მოსალოდნელ საფრთხეებთან გასამკლავებლად, და ეს ხდება ალიანსის წევრ ქვეყნებთან და პარტნიორებთან თანამშრომლობით. გაანჩინათ რა შესაბამისი შესაძლებლობები და ძალოვანი სტრუქტურა, ეფექტიანობის გადახედვის საშუალებით ხდება იმ შესაძლებლობების ძიება, რომელიც აუცილებელია ხარჯების შესამცირებლად და/ან შესრულების ხარისხის გასაუმჯობესებლად.

ეფექტურობის გადახედვის შედეგად ვიღებთ აქტივებისა და საქმიანობის ორ კატეგორიას: “აუცილებელი” და “არააუცილებელი.” არააუცილებელი ინფრასტრუქტურა და საქმიანობა წარმოადგენს ჩამორთმევის ან პრივატიზაციის კანდიდატებს. აუცილებელი აქტივები და საქმიანობა შეიძლება დაიყოს იმ სეგმენტებად, რომლებიც არის “არსით სამთავრობო” და ბუნებით “კომერციული.”

აშშ-ს მართვისა და ბიუჯეტის სააგენტოს ცირკულარი A-76 განსაზღვრავს “არსით სამთავრობო საქმიანობას,” როგორც:

*საქმიანობა, რომელიც იმდენად არის დაკავშირებული საჯარო ინტერესთან, რომ მისი შესრულების ვალდებულება გადაცემულია ხელისუფლების წარმომადგენლებზე. ეს საქმიანობა მოითხოვს მოქმედების თავისუფლებას*

სამთავრობო უფლებამოსილების გამოყენებისას და/ან გადაწყვეტილების მიღებისას.<sup>2</sup>

კომერციული ინფრასტრუქტურა და სხვა მხარდამჭერი საქმიანობა შეიძლება გადაეცეს კერძო სექტორს შესასრულებლად ან “ბაზრის გამოცდის” ანდა “კონკურენტული წყაროების” მოძიების გზით. ამავდროულად, როდესაც მკაცრი ბიუჯეტი ზღუდავს თავდაცვის ინვესტიციებს, საჯარო-კერძო პარტნიორობა საშუალებას აძლევს მთავრობას ისარგებლოს კერძო მფლობელობაში არსებული ინფრასტრუქტურით, ტექნოლოგიებით, შესაძლებლობებითა და კერძო ინვესტიციების დაფინანსებით სამთავრობო ან კომერციული საქმიანობის გასაუმჯობესებლად (იხ. ნახაზი 9.1). გაერთიანებულ სამეფოში გამოიყენება ტერმინი – კერძო ფინანსური ინიციატივა.

## ჩანართი 9.2. სამხედრო “ინფრასტრუქტურა” და წყაროების მოძიება

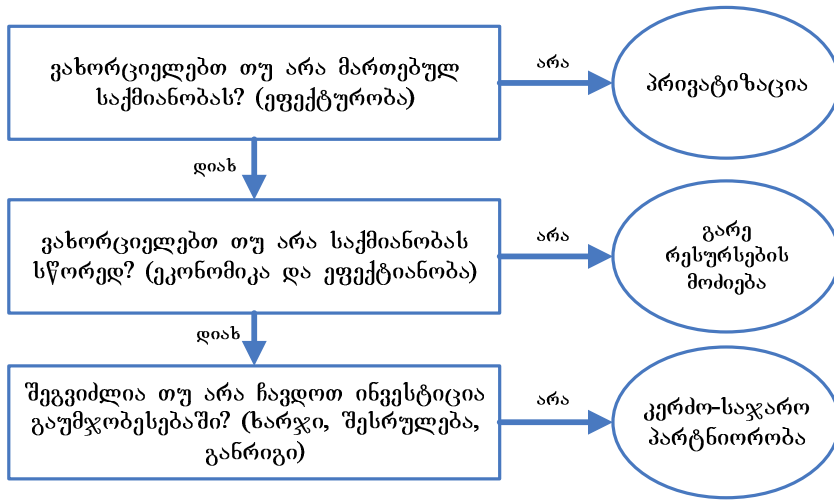
სამხედრო „ინფრასტრუქტურა“ ზოგადად მოიცავს:

- შესყიდვას;
- ცენტრალურ ლოგისტიკას;
- ცენტრალურ პერსონალს;
- კომუნიკაციას;
- ძალების მართვას;
- აღჭურვილობას;
- სამედიცინო ფუნქციებს;
- მეცნიერებასა და ტექნოლოგიას;
- განათლებასა და წროვნას.

ამ თავში განიხილება წყაროების მოძიების ის სამი ვარიანტი, რომლებსაც იყენებს სამხედრო სექტორი მთელს მსოფლიოში. მაგალითად:

- გარე რესურსების მოძიება გამოიყენება ლოგისტიკური მომსახურების უზრუნველსაყოფად;
- კერძო-საჯარო პარტნიორობა სამხედროების მომსახურებისათვის და
- პრივატიზაცია სამედიცინო ფუნქციების უზრუნველყოფაში.

<sup>2</sup> მიშელ ე. დანიელსი უმცროსი, “ცირკულარი A-76, გადახედვა” (ვაშინგტონი: აშშ-ს მართვისა და ბიუჯეტის ცირკულარის სააგენტო, 29 მაისი, 2003 წ.), [www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76\\_rev2003.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf).



ნახაზი 9.1: თავდაცვის სფეროში მიღებულ გადაწყვეტილებათა რუკა.

ეფექტიანობის შეფასება საჭიროებს ხელისუფლების უნარს – შიდა შეფასების სტანდარტის შემოღების საფუძველზე შეადაროს თავდაცვის შესაძლებლობებისა და მომსახურების შიდა ღირებულება კომერციული მომწოდებლების ფასებს. ეს პროცესი წარმოადგენს საქმიანობაზე დაფუძნებული ღირებულების სხვა ფორმაზე გადასვლას იმ სრული ხარჯების დასადგენად, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო ფუნქციებთან. ეს “სრული ხარჯები” უნდა შეიცავდეს ყველა “ირიბ” ხარჯებს, რომლებიც საჭიროა კონკრეტული ფუნქციების განსახორციელებლად, მათ შორის ის ხარჯები, რომლებიც აშუამდ არ განეკუთვნება ამ ფუნქციას – მაგ. ფინანსური, იურიდიული მხარდაჭერა, პერსონალის მართვა და ა.შ.<sup>3</sup> ამავდროულად, გარე რესურსების მოძიებისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის ხარჯების მოლოდინში, უნდა იყოს გათვალისწინებული არა მხოლოდ მთავრობის ხარჯები პროდუქციისა და მომსახურების შესყიდვაზე ხელშეკრულების მიხედვით, არამედ მთავრობის ის ხარჯებიც, რომლებიც დაკავშირებულია ხელშეკრულების დადებასთან, მონიტორინგთან და მართვასთან. ამაში უნდა შედიოდეს უფრო მაღალი ღირებულების რისკებიც, რომელიც გამოვლინდება მას შემდეგ რაც მთავრობა დამოკიდებული გახდება მხოლოდ მოგებულ კონტრაქტორზე. და ბოლოს, კორუფციის რისკთან გამკლავება უნდა მოხდეს ადრეულად, შეფასების პროცესში, რადგანაც ამან შეიძლება მნიშვნელოვნად გაზარდოს გარდამავალი ხარჯები და დააზიანოს საჯარო ნდობა გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის მიმართ.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> განსლერი და ლიბიცი, “ბაზარზე დამყარებული ხელისუფლებისკენ სვლა:“ (2003 წ.), II.

<sup>4</sup> ფრანცუა მელესი, რეიმონდ ფრენკი, დიანა ანგელისი და ჯონ დილარდი, „გარდამავალი ხარჯის ეკონომიკის ხედვის გამოყენება გაუმჯობესებული ხარჯების შეფასებაზე საჯარო სექტორის შესყიდვებისათვის: აშშ-ს სამხედრო შესყიდვების საქმე“, საერთაშორისო საჯარო მართვის ჟურნალი 10:4 (ოქტომბერი, 2007 წ.): 357-85.



### ჩანართი 9.3. გარე რესურსების მოზიდვის სარგებელი საჯარო-კერძო სექტორების კონკურენციის შედეგად

გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სამინისტროს “ბაზრის გამოცდა”:

- 1987 ფინანსული წლიდან 1992 ფინანსურ წლამდე, თავდაცვის სამინისტრომ განახორციელა 246 აქტივობა პირველი წლის საშუალო 24%-იანი დანახოვით.

1966 წელს, აშშ-ს მართვისა და ბიუჯეტის სააგენტომ გამოსცა ცირკულარი A-76, კომერციული საქმიანობის განხორციელება, რომელმაც ჩამოაყალიბა კომერციული საქმიანობის შესყიდვის პოლიტიკა. 1979 წელს, აშშ-ს მართვისა და ბიუჯეტის სააგენტომ გამოსცა პროცედურები ცირკულარისათვის A-76 ხარჯების შედარების კვლევაზე, რათა დაეღვინათ, უნდა ყოფილიყო თუ არა კომერციული საქმიანობა განხორციელებული მთავრობის მიერ, სხვა ფედერალური სააგენტოს მიერ თუ კერძო სექტორის მიერ. A-76-ის მიზანი იყო, უზრუნველყო “სამართლიანი” კერძო-საჯარო კონკურენტული წყაროების მოძიების პროცესი, რომელიც გამიზნული იქნებოდა მომსახურების მიღების ბაზარზე ხელმისაწვდომი ყველაზე მეტად მომგებიანი მეთოდის დასადგენად.

- 1979 ფინანსური წლიდან 1996 ფინანსურ წლამდე, აშშ-ს ჯარმა შეასრულა 486 ხარჯების შედარება. შიდა ხარჯებმა უპირატესობა მიიღო 240 შემთხვევაში, ხოლო კონტრაქტორებმა კონკურენცია მოიგეს 228 შემთხვევაში. საშუალო დანახოვმა შეადგინა წინა საკონკურსო ხარჯების 28%, 4 მილიარდი ამერიკული დოლარი მთელი პერიოდის განმავლობაში.
- 1978 ფინანსური წლიდან 1992 ფინანსურ წლამდე, თავდაცვის სამინისტრომ ჩაატარა 2000 კონკურსი საშუალო დანახოვით 30%-ით.

ამჟამად, A-76-ის კვლევა მოითხოვს სააგენტოსგან ჩამოაყალიბოს სამუშაოს შესრულების დადგენილება, რომელიც გამიზნული იქნება მომავალში შესასრულებელი სამუშაოების განსასაზღვრავად, სამთავრობო შიდა ხარჯების შესაფასებლად, კერძო სექტორის ტენდერში მონაწილეობის ხელშესაწყობად და ამ შეფასების შესადარებლად ყველაზე დაბალ ან საუკეთესო ფასთან. მთავრობა გამოხატავს მზადყოფნას სამუშაოს შესრულება გადააბაროს კერძო სექტორს, თუ შემოთავაზება შიდა პერსონალის უშუალო ხარჯებთან შედარებით 10-ით დაბალია ან 10 მილიონ ამერიკულ დოლარით აღემატება მისი ხარჯები. ხარჯების შედარების პერიოდი შეადგენს 24 თვეს ყოველი თითოეული ფუნქციისათვის და 48 თვეს მრავალფუნქციური კონკურსებისათვის.

90-იანი წლების ბოლოს, აშშ-ს მართვისა და ბიუჯეტის სააგენტომ შეაფასა დანახოვი 9.2 მილიარდად 1997 წლიდან 2005 წლამდე პერიოდისათვის და 2.8 მილიარდად ყოველწლიურად 2005 წლის შემდეგ.

*წყარო: ვანსლერი და ლიპიცი, “ბაზარზე დამყარებული ხელისუფლებისკენ სვლა” (2003 წ.).*

#### ჩანართი 9.4. გარე რესურსების მოზიდვის, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის კონკრეტული მაგალითები

ავსტრალიის თავდაცვის ძალების მიერ გამოყენებული ტერიტორიები ძირითადად იმართება თავდაცვის ქონების ორგანიზაციის მიერ. ამ ორგანიზაციის მისიაა ამ აქტივების მართვა იმ ბიზნესის პრინციპების მიხედვით, რომლებიც ასდენენ მთავრობის შემოსავლების ოპტიმიზაციას. შეიარაღებული ძალები დამქირავებლის სტატუსშია და მთელი რიგი შენობებისა და მიწებისა გაიყიდა ან დაგირავდა. აქტივების პრივატიზება და გამოუყენებელი ქონების განკარგვა ზრდის შემოსავლებს.

პოლონეთის თავდაცვის ძალების მიერ გამოყენებული ტერიტორიები დანამდვილებით იმართება სამხედრო ქონების სააგენტოს მიერ. მისია მდგომარეობს ყველა ჭარბი სამხედრო ქონების გაყიდვაში, დაწყებული ტექნიკიდან დამთავრებული ძველი სამხედრო აღჭურვილობით. რეალიზაციისგან მიღებული ნებისმიერი მოგება პირდაპირ მიმართულია თავდაცვის სამინისტროში, რომელიც იყენებს მას პოლონეთის შეიარაღებული ძალების მოდერნიზაციისათვის.

*წყარო: ბონის კონვერსიის საერთაშორისო ცენტრი, კონვერსიის კვლევა 2001 წ. – გლობალური ვანიარაღება, დემილიტარიზაცია და დემობილიზაცია (გერმანია: NOMOS, 2001 წ.).*

კერძო-საჯარო კონკურსები ყოველთვის უნდა ჩატარდეს ისე, რომ ითვალისწინებდეს მთავრობის მოთხოვნას მაღალხარისხიან, სანდო და მდგრად მომსახურებაზე, ასევე თანხის დაზოგვისა და კორუფციის რისკის შესაძლებლობაზე. ეფექტიანობის გადახედვას შეუძლია სტიმული მისცეს ინოვაციებსა და ინვესტიციებს. იმის მიუხედავად, ვინ იქნება გამარჯვებული ფასების შედარებისას, კერძო თუ საჯარო სექტორი, თავდაცვის სამინისტროს თანამდებობის პირებმა აღნიშნეს, რომ 20%-ის ან მეტის დაზოგვა არ არის გამონაკლისი. ეს შეიძლება მოხდეს იმის გამო, რომ სათანადოდ გამართულმა კონკურსმა შეძლო ეფექტიანობის გაზრდა, კორუფციის შემცირება და თავდაცვის ღონისძიებების ხარისხობრივი გაუმჯობესება.<sup>5</sup>

#### კორუფციის რისკები გარე რესურსების მოძიებაში, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობაში

არა-აუცილებელი აქტივების გაყიდვა (პრივატიზაცია/ლიკვიდაცია) საშუალებას აძლევს მთავრობებს, მოახდინონ ფოკუსირება ძირითად საქმიანობაზე, და შეამცირონ ძვირადღირებული სუბსიდიები და გადასახადის გადამხდელთა ტვირთი. არა-აუცილებელი თავდაცვის აქტივებისა და საქმიანობის აუქციონზე გამოტანას შეუძლია შექმნას ახალი ბიზნეს შესაძლებლობები კერძო სექტორისათვის. მას აგრეთვე შეუძლია გაზარდოს მთავრობის შემოსავალი თავდაცვის ოპერაციების რეკაპიტალიზაციისათვის ან ბიუჯეტის დეფიციტის შესამცირებლად. ალტერნატიულად, გაუჩერების პრივატიზაცია სტიმულს აძლევს ფართოდ გავრცელებულ

<sup>5</sup> კომერციული საქმიანობის საბჭო, „გავაუმჯობესოთ წყაროების მოძიების შესახებ მთავრობის გადაწყვეტილებები“ (ვაშინგტონი: სამთავრობო საბუღალტრო ოფისი, 2002 წ.).

წილის მფლობელობასა და სამეწარმეო ინიციატივას, აამუშაოს აქტივები და განახორციელოს საქმიანობა წილის მფლობელთა სასარგებლოდ.

ქვემოთხამოთვლილი მიზნები განკუთვნილია გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის ინიციატივათა უმეტესობისათვის:

- ეფექტიანობის გაუმჯობესება და მთავრობის სესხების შემცირება (ხარჯების დაზოგვა);
- ეფექტურობის გაუმჯობესება (განხორციელების ხარისხის გაუმჯობესება);
- წილის მფლობელობის წახალისება;
- აუქციონის შემოსავლების გენერირება თავდაცვის რეკაპიტალიზაციის ან საჯარო ვალის შემცირების მიზნით; და
- ძირითად საქმიანობაზე ფოკუსირება.

მიუხედავად იმისა, რომ როდესაც საჯარო სარგებელი შეიძლება მივიღოთ გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის კონკურენტული და გამჭვირვალე პროცესებიდან, არსებობს აგრეთვე სერიოზული რისკებიც.

პირველი რისკი მდგომარეობს იმაში, რომ თუკი კონკრეტული აქტივები, საქმიანობა ან რესურსები (მიწა, შრომა, კაპიტალი და ა.შ.) საკმარისად ღირებულია კერძო სექტორისათვის, კონკრეტულმა კერძო დაინტერესებულმა პირებმა შეიძლება სცადონ გავლენა მოახდინონ საჯარო შედეგებზე გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის სასარგებლოდ. რისკი მდგომარეობს იმაში, რომ კანონიერი ლობირებისა და არაკანონიერი ქრთამის ან გავლენის გზით, ის პირები, ვინც დაინტერესებულინი არიან მოგებით, ცდილობენ გავლენა მოახდინონ პოლიტიკურ და ბიუროკრატიულ პროცესებზე ისე, რომ ღირებული აქტივები განისაზღვროს როგორც „არა-აუცილებელი“ თავდაცვის ძალებისათვის, რაც გამოიწვევს მათ გადასვლას კერძო ხელში პრივატიზაციის გზით. ალტერნატიულად, კანონიერი და არაკანონიერი პოლიტიკური და ბიუროკრატიული გავლენა შეიძლება გამოვიყენოთ ღირებული გარე რესურსების მოძიების ან კერძო-საჯარო პარტნიორობის შესაძლებლობების „შესაძენად.“

კიდევ ერთი ფაქტორი ქმნის ასეთივე სერიოზულ რისკს. ხშირად, თავდაცვის სამინისტროები ექვემდებარებიან ინტენსიურ საჯარო ზეწოლას და (კანონიერ და არაკანონიერ) ლობირებას სახელმწიფოს, ქალაქების, მუნიციპალიტეტებისა და კონკრეტული ბიზნესის სფეროს დაინტერესებული მხარეების მიერ, რათა პრევენცია გაუკეთონ ბაზების დახურვას ან ქონების გადაცემას პრივატიზაციის, გარე რესურსების მოძიების ან კერძო-საჯარო პარტნიორობის გზით, რომელსაც შეუძლია გამოიწვიოს არსებული შემოსავლებისა და სამუშაო ადგილების დაკარგვა, მაშინაც კი, როდესაც ეს აქტივები ან საქმიანობა აღარ წარმოადგენს აუცილებლობას ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის.

ბოლო ათწლეულების მანძილზე, აშშ შედარებით წარმატებული გახდა ამ რისკებთან ბრძოლაში. რამოდენიმე ბოლოდროინდელ თავდაცვის ინფრასტრუქტურისა და საქმიანობის „ეფექტურობის“ გადახედვის დოკუმენტში, აშშ-ში ჩამოაყალიბა დამოუკიდებელი სამხედრო ბაზის ხელახალი ფორმირებისა და დახურვის კომისია (იხ. ჩანართი 9.6). ერთმა მნიშვნე-

ლოგანმა ინოვაციამ მინიმუმამდე შეამცირა კანონიერი ლობირება და არაკანონიერი გავლენა. კომისიის რეკომენდაციები არ ექვემდებარებოდა შეცვლას და არ იყო მოლაპარაკების საგანი. მას შემდეგ, რაც ამ რეკომენდაციებს წარუდგენდნენ პრეზიდენტს ან კონგრესს, ისინი მხოლოდ მთლიანობაში უნდა ყოფილიყო მიღებული ან უარყოფილი.

გარე რესურსების მოძიებას, პრივატიზაციასა და კერძო-საჯარო პარტნიორობას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს რამოდენიმე გზით:

1. ინდივიდუალური წინადადება ან პირდაპირი რეალიზაცია, ან ერთობლივი საწარმოს შექმნა სტრატეგიულ ინვესტორთან;
2. კონკურენტული დახურული აუქციონი ან ინტერნეტ-აუქციონი აქტივების გასაყიდად (ან ხელშეკრულების დასადებად) უმაღლეს (უმაღლეს) ფსონის დამდებთან; და
3. პრივატიზაციის შემთხვევაში – საწყისი საჯარო წილის შეთავაზება, გაუჩნერის დისტრიბუცია ან პირდაპირი რეალიზაცია საჯარო წილის მფლობელობის გეგმებზე და/ან მართვის შესყიდვაზე, ან მათ კომბინაციაზე.

თითოეული მეთოდი მოწვევლია კორუფციის წინაშე.

ხშირად, კორუფცია მომდინარეობს აუქციონის მონაწილისაგან (რომელიც სთავაზობს არაკანონიერ ანაზღაურებას შედეგებზე გავლენის მიხედნის მიხედვით, ანუ ქრთამი) ან საჯარო თანამდებობის პირისაგან (რომელიც ითხოვს ანაზღაურებას შედეგებზე გავლენის მიხედნას, ანუ გამოძალვა). როგორც როუზ-აკერმანი აღნიშნავს, “... კომპანიამ შეიძლება გადაიხადოს იმისათვის, რომ იგი შეიყვანონ კვალიფიცირებულ აუქციონის მონაწილეთა სიაში ან რათა შეიზღუდოს სიის რაოდენობა. მან შეიძლება გადაიხადოს იმისათვის, რომ მიიღოს გასაყიდ ან გასაქირავებულ საჯარო ქონებაზე დაბალი შეფასება, ან რომ მას მიენიჭოს უპირატესობა შერჩევის პროცესში. ის კომპანიები, რომლებიც ახორციელებენ ამ გადახდებს, მოელიან არა მხოლოდ ხელშეკრულების მიღებას ან აუქციონზე გამარჯვებას, არამედ “მომავალში არაეფექტიანი სუბსიდიების, მონოპოლიისა და მარეგულირებელი ნორმების მიღებას.”<sup>6</sup> მეტიც, რაც უფრო მეტია კორუფციის რისკი, მით უფრო რთულია უცხოური პირდაპირი ინვესტიციებისა და ახალი ტექნოლოგიების მოზიდვა, და რაც უფრო ნაკლებია კონკურსის მონაწილთა რაოდენობა, მით უფრო უარესია შედეგი.

ცენტრალური დამოუკიდებელი ანტი-კორუფციული დაწესებულების არსებობა ხელსაყრელი იქნებოდა არატრადიციული შესყიდვის ზედამხედველობისათვის, მათ შორის გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობისათვის. საკანონდებლო ორგანოს, აღმასრულებელი ხელისუფლების ან სასამართლოს მხარდაჭერის შემთხვევაში, ასეთ დაწესებულებას უნდა გააჩნდეს შესაძლებლობა გამოიძიოს და განახორციელოს სამართლებრივი დევნა კორუფციის ფაქტებზე.

<sup>6</sup> სიუზან როუზ-აკერმანი, “როდესაც კორუფციას მოაქვს ზიანი” (ვაშინგტონი: მსოფლიო ბანკი, 1996 წ.).

**ჩანართი 9.5. სამხედრო სექტორის ღირებულების კონკრეტული კრიტერიუმი ამერიკის შეერთებული შტატების ბაზის ხელახალი ფორმირებისა და დახურვისათვის (BRAC)**

აშშ-ს ბაზის ხელახალი ფორმირებისა და დახურვის კომისიამ გამოიყენა ის კრიტერიუმები, რომლებიც სრულიად გამჭვირვალე იყო აქციონერთათვის და ზოგადად საზოგადოებისათვის. მაგალითად, კომისიამ განიხილა:

- მიმდინარე და სამომავლო მისიების მოთხოვნები და მათი გავლენა თავდაცვის დეპარტამენტის ოპერაციულ მზადყოფნაზე;
- მიწის, აღჭურვილობისა და შესაბამისი საჰაერო სივრცის ხელმისაწვდომობა და პირობები არსებულ და პოტენციურ მიმღებ ადგილმდებარეობაზე;
- კონტინგენტის, მობილიზაციისა და სამომავლო ძალების მოთხოვნების განლაგების შესაძლებლობა არსებულ და პოტენციურ მიმღებ ადგილმდებარეობაზე;
- თანხებისა და პერსონალის ჩართულობა, და ა.შ.

**ჩანართი 9.6. კორუფციული ქცევა აქციათა პრივატიზაციისას**

ზოგიერთ ქვეყანაში, ვაუნერების პრივატიზაციის პროგრამების შემდეგ კომპანიების მმართველებმა და უდიდესი წილის აქციონერებმა სხვადასხვა გზებით შეეცადნენ მოეპოვებინათ კომპანიებზე კონტროლი. ერთ-ერთი საშუალება იყო კომპანიებზე კონტროლის მოპოვება თავდაპირველი აქციონერების ხარჯზე, რომელსაც ეწოდა “გაზაგება.” ეს მეთოდი მოიცავს ახალი წილების გაცემას იმ დონეებზე, რომლებზეც ისინი გააზაგებენ მთლიან აქციებს თითოეულ წილზე. ზოგიერთ ქვეყანაში ეს მეთოდი საერთოა. მაგალითად, გაზაგება ხდება ნებისმიერ დროს, როდესაც კომპანიები გადასცემენ რესურსებს მმართველებს სამომავლო წილების შესაძენად იმ კურსით, რომელიც შედარებით დაბალია საბაზრო ფასებთან.

*რეკომენდაცია პრივატიზაციის სააგენტოსა და სააქციო/საკრედიტო ფონდის პერსონალის თაობაზე კორუფციის რისკის შემცირების მიზნით:*

- დარწმუნდით, რომ პრივატიზაციის სააგენტოსა და სააქციო/საკრედიტო ფონდის პერსონალს ჩაუტარდა სრული და ადეკვატური წრთვანა საწყის ეტაპზე, რომელიც გრძელდება შემდგომ რეგულარული ინტერვალებით. აგრეთვე დარწმუნდით, რომ მათზე ხორციელდება ეფექტური ზედამხედველობა და ისინი შესაბამისად არიან დაცული კორუფციის გავლენისაგან;
- დარწმუნდით, რომ პრივატიზაციის სააგენტოსა და სააქციო/საკრედიტო ფონდის ყველა თანამდებობის პირი და აპარატი საჯაროდ და რეგულარულად აცხადებს საკუთარი შემოსავლის, აქტივებისა და ნებისმიერი პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ;
- დარწმუნდით პრივატიზაციის სააგენტოსა და სააქციო/საკრედიტო ფონდის ყველა თანამდებობის პირისა და აპარატისათვის შესაბამისი ანაზღაურების სტრუქტურის არსებობაში;
- დარწმუნდით ინტერესთა კონფლიქტის დადგენილი ნორმების არსებობაში აპარატისა და მთლიანი დაწესებულებისათვის. არ დაუშვათ პერსონალის დანიშვნა დამსახურების (კომპეტენციისა და გამოცდილების) გარეშე მხოლოდ პოლიტიკური კავშირის საფუძველზე;

- მოითხოვეთ ქვეყნის ნორმების დაცვა (“მე არ მივიღებ ან მოვითხოვ ქრთამს საკუთარი თავისათვის და არ შევურიგდები ქრთამის მიცემის/აღების ფაქტს სხვების მიერ და საკუთარი სურვილით განვაცხადებ ნებისმიერი ინტერესთა კონფლიქტის ფაქტის შესახებ”) ყველა თანამდებობის პირისა და იმ აპარატის მიერ, რომლებიც ჩართულნი არიან გადაწყვეტილების მიღებაში პრივატიზაციის პროცესში;
- დარწმუნდით, რომ პრივატიზაციის სააგენტო იწვევს დამოუკიდებელ გარე ექსპერტს ტექნიკურ ასპექტებზე გადაწყვეტილების მისარებად, რაშიც სააგენტოს თანამშრომლებს არ აქვთ ექსპერტიზა;
- დანერგეთ და შეინარჩუნეთ როტაციის შესაბამისი წესები (არცერთი თანამდებობის პირი ან აპარატის წევრი არ უნდა დარჩეს ერთ კონკრეტულ თანამდებობაზე საკმაოდ დიდი ხნის განმავლობაში, რათა არ მოხდეს არასათანადო კავშირების დამყარება პოტენციური ქრთამის ფაქტებისათვის); და
- დანერგეთ და შეინარჩუნეთ ვალდებულებები ყველა თანამდებობის პირისა და აპარატისათვის ორივე დაწესებულებაში, და ყველა იმ სხვა თანამდებობის პირთათვის, რომლებიც ჩართულნი არიან პრივატიზაციის საკითხებში; ვალდებულებები უნდა გულისხმობდეს კორუფციული ქმედების ნებისმიერი ეჭვის ან ფაქტის აღმოჩენის შესახებ ანგარიშგებას იმის მიუხედავად, არის თუ არა ქრთამის გარიგების მონაწილე ოფიციალური ან კერძო პირი, და უზრუნველყავით შესაბამისი დაცვა მოწმისათვის.

ისეთ შემთხვევებში, როდესაც პრივატიზაციის პროცესი იმართება ტექნიკური სფეროს სამინისტროების მიერ და არა სპეციალური პრივატიზაციის სააგენტოს მიერ, დარწმუნდით, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი ყველა რეკომენდაცია შესაბამისად ხორციელდება სიტუაციიდან გამომდინარე.

*წყაროები: მაიკლ კ. ვიენი, “თავიდან ავიცილოთ კორუფცია პრივატიზაციაში”: პრაქტიკული რჩევები (გერმანია: GTZ, 2004 წ.); ექსპერტები 42-ე განყოფილებიდან, სექტორული პროექტები: კორუფციის პრევენციის სტრატეგიებისა და ინსტრუმენტების დანერგვა და პრობაცია, 20-25: [www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf](http://www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf); ჯეფრი მილერი, “მასობრივი პრივატიზაციის შეფასება ბულგარეთში”, უილიამ დევიდსონის ინსტიტუტის სამუშაო დოკუმენტი № 814 (მარტი, 2006 წ.).*

## ჩანართი 9.7. გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის საბაზრო ხედვის პრინციპები

განსლერი და ლიპიცი (2003 წ.) ფორმულირებას უკეთებენ გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის საბაზრო ხედვაზე დაფუძნებული მიდგომის ოთხ პრინციპს:

1. წარმატების გასაღები გახლავთ მონოპოლიიდან კონკურენტულ გარემოზე გადასვლა;
2. კონკურენცია უნდა ემსახურებოდეს “საუკეთესო ღირებულებას” და არა უბრალოდ დაბალ ფასს;
3. მაშინაც კი, როდესაც მთავრობა ხელშეკრულებით აკისრებს სამუშაოს რომელიმე მხარეს, იგი იტოვებს მართვის პასუხისმგებლობას;
4. არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა ძირითადი ღონისძიებების შესრულების ზარისზის და ხარჯისა, რაზეც მუდმივად ჩატარდება მონიტორინგი და რაც მუდმივად იქნება ანგარიშგების საგანი.

*წყარო: განსლერი და ლიპიცი, “ზაზარზე დამყარებული ხელისუფლებისკენ სვლა” (2003 წ.), 9-11.*

## დასკვნები

კორუფციის რისკი დამოკიდებულია არა მხოლოდ კონკურენტულ გარემოზე და გარე რესურსების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის მეთოდებზე, არამედ აგრეთვე საჯარო თანამდებობის პირთა და კერძო კონტრაქტორთა კეთილსინდისიერებაზე, სამთავრობო მექანიზმებისა და ინსტიტუტების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებაზე.

კორუფციის რისკი შეიძლება მნიშვნელოვნად შემცირდეს საერთაშორისო გამჭვირვალების მიერ შემუშავებული კეთილსინდისიერების პაქტების მეშვეობით. კეთილსინდისიერების პაქტები მოითხოვს, რომ ყველა მონაწილე ჩართული იყოს გამჭვირვალე საკონტრაქტო საქმიანობაში, რომლებიც აგრეთვე მოიცავს მონიტორინგსა და ზედამხედველობას სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან.

ქვეყნის კოდექსის თაობაზე შეთანხმებები უზრუნველყოფს უფრო ძლიერ ბერეკტს, რომელიც მოითხოვს, რომ საჯარო თანამდებობის პირები და კერძო კონტრაქტორები დებენ პირობას, თავი შეიკავონ ნებისმიერი კორუფციული ქმედებისაგან და რაც უფრო მეტად მნიშვნელოვანია, მოითხოვს იმას, რომ ისინი იყვნენ ანგარიშვალდებულნი დარღვევების ფაქტების შემთხვევაში. მხარეები წინასწარ თანხმდებიან სანქციების განსაზღვრაზე, რომლებიც მოიცავს კონტრაქტის გაუქმებას, საფსონო ობლიგაციების გადავადებას, ზარალის ანაზღაურებას და სამომავლოდ საჯარო კონკურსებში მონაწილეობის შავ სიაში შეტანას. ისეთი ორგანიზაციები, როგორცაა OECD, ეუთო, ევროკავშირი და მსოფლიო ბანკი, გთავაზობენ ანტი-კორუფციულ ნორმებს, რასაც შეუძლია გააძლიეროს კეთილსინდისიერების პაქტები და რომლებიც მოიცავს აქტივების, შემოსავლებისა და პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტის ფაქტების საჯაროდ განცხადების კონკრეტულ წესებს პოლიტიკოსთა და საჯარო თანამდებობის პირთა მიერ.

და ბოლოს, თავდაცვის რესურსების ეფექტურად გამოყენება ხშირად მოითხოვს გარე რესურსების მოძიებას, პრივატიზაციასა და კერძო-საჯარო პარტნიორობას. იმ რეკომენდაციათა უმრავლესობა, რომლებიც ვრცელდება სტანდარტულ თავდაცვის შესყიდვებზე კორუფციის შემცირების მიზნით, აგრეთვე ვრცელდება “არატრადიციულ” საკონტრაქტო საქმიანობაზე. კონტრაქტები წარმოადგენს კონკურენციას, გამჭვირვალე საკონტრაქტო საქმიანობას და დამოუკიდებელ ზედამხედველობას. ამ რეკომენდაციების განხორციელება ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტთა კრებულთან ერთად, ამცირებს კორუფციას სარგებელის შემცირებითა და კორუფციული ქმედების ღირებულების გაზრდით.

## რეკომენდაციები

- ნათელი და გამჭვირვალე თავდაცვის გზამკვლევის ჩამოყალიბება, პოლიტიკის, ბიუჯეტის და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების, ასევე შესრულების სტანდარტების შესახებ;
- რეგულარული შეფასების განხორციელება თავდაცვის შესაძლებლობების ეფექტურ უზრუნველყოფაზე თავდაცვის უწყებების მიერ, დაწესებული ინფრასტრუქტურის განვითარებითა და შენარჩუნებით,

სამედიცინო დახმარებით, აგრეთვე ისეთი მომსახურებით, როგორცაა საპაერო საწვავის მომარაგება, განთავსებული ძალების მომარაგების უზრუნველყოფა და ა.შ. შემუშავდეს მსგავსი შეფასება სტრატეგიული თავდაცვის ხედებისა და პროცესებისათვის;

- რეგულარული შეფასებების ჩატარება თავდაცვითუნარიანობის ეფექტურ უზრუნველყოფაზე თავდაცვის უწყებების მიერ და სხვა ალტერნატიული წყაროების დახმარებით, მაგ. გარე რესურსების მოძიება ან კერძო-საჯარო პარტნიორობა, გათვალისწინებული იყოს ხარჯები და მთავრობის საჭიროებები მაღალხარისხიანი, სანდო და მდგრადი შესრულებისათვის;
- ნათელი და ეფექტური კანონიერი და ეკონომიკური წესების და ნორმების ჩამოყალიბება გარე რესურსების მოძიების, პრივატიზაციისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობისათვის.
- საკანონდებლო, სასამართლო და ბიუროკრატიული სტრუქტურების ეფექტური და გამჭვირვალე ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, აგრეთვე შიდა და გარე აუდიტის, საპარლამენტო ზედამხედველობის და ინფორმაცია საჯარო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა (ზოგიერთი ინფორმაციის მნიშვნელობის გათვალისწინებით).

### ჩანართი 9.8. ავიცილოთ კორუფცია პრივატიზაციაში

*კორუფციის რისკის მახვენებლები:*

- პარლამენტი/საკანონმდებლო ორგანო ექვემდებარება არასათანადო გავლენას კერძო სექტორის მხრიდან, ადეკვატური კამპანიის ფინანსური კანონმდებლობისა და პროცედურების არარსებობას;
- საჯარო ადმინისტრირების გამჭვირვალობის არარსებობა ზოგადად, მთავრობის მხრიდან არასაჯარო, არა-გამჭვირვალე გადაწყვეტილებების მიღება;
- საჯარო სექტორისათვის (აგრეთვე სამოქალაქო საზოგადოებისათვის) არასაკმარისი ხელმისაწვდომობა სამთავრობო პროგრამების, პროცესებისა და გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაციაზე; სამთავრობო პროგრამებისა და გადაწყვეტილებების საჯარო განხილვის შესაძლებლობის არარსებობა და საჯარო სექტორისა და სამოქალაქო საზოგადოების მიერ პრივატიზაციის სტრატეგიაში და პოლიტიკაში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობის არარსებობა, აგრეთვე პრივატიზაციის შესახებ კანონის, დაწესებულებებისა და პროგრამის არარსებობა;
- არ არსებობს:
  - პრივატიზაციის პროგრამისათვის ეფექტური კონტროლის სისტემა (პარლამენტის, ადმინისტრაციისა და/ან გარე, დამოუკიდებელი უწყებების მიერ);
  - ანგარიშვალდებულების სისტემა და კონტროლი პოლიტიკოსებსა და თანამდებობის პირებზე, რომლებიც ჩართულნი არიან პრივატიზაციის პროგრამაში;
  - შესაძლებლობა საჯარო სექტორისა და თანამდებობის პირთათვის, დააფიქსირონ კორუფციის ეჭვი კონფიდენციალურად ან ანონიმურად;
  - სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და დისციპლინარული პროცესები პოლიტიკოსებთა და თანამდებობის პირთა წინააღმდეგ, რომლებიც საეჭვოდ ჩართულნი იყვნენ წინა საქმეებში ან მათზე არსებობს რაიმე სხვა სახის ეჭვი კორუფციული ქმედების თაობაზე;



- ეფექტური სისხლის სამართლის სანქციების ინსტრუმენტები და უწყებები, აგრეთვე არსებული სანქციების ეფექტური განხორციელების მეთოდები;
- აქტივების, შემოსავლისა და პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ ინფორმაციის საჯაროდ გამოტანის ადგილობრივი ნორმები პოლიტიკოსთა და თანამდებობის პირთათვის, რომლებიც ჩართულნი არიან პრივატიზაციის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;
- დამოუკიდებელი, გაბედული მედია;
- კორპორატიული მმართველობის ბერკეტები და უწყებები;
- აშკარა ინტერესთა კონფლიქტის არსებობის მიუხედავად პოლიტიკოსთა და თანამდებობის პირთათვის სამსახურის შენარჩუნება(მიუხედავად ბრალდებებისა წინა პერიოდში ჩადენილი კორუფციული ქმედების თაობაზე).

*აუდიტი და კონტროლის სისტემა კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით*

- ეფექტური აუდიტისა და კონტროლის სისტემის (შიდა და გარე აუდიტი, საპარლამენტო ზედამხედველობა და ა.შ.) შექმნა და შენარჩუნება და ფუნქციების გადაცემა პრივატიზაციის სააგენტოსა და/ან სააქციო/საკრედიტო ფონდის გადაწყვეტილებების გასაკონტროლირებლად, მათ შორის პოლიტიკოსთა და ინდივიდუალური საწარმოს თაობაზე გადაწყვეტილებების გასაკონტროლირებლად:
  - შესაბამისი სახელმწიფო კონტროლისა და აუდიტის ინსტიტუციები უნდა ფლობდნენ უფლებამოსილებას პრივატიზაციის გადაწყვეტილებებზე, მიღებული პრივატიზაციის სააგენტოს ან სხვა უწყების მიერ;
  - აუდიტისა და კონტროლის ინსტიტუციების შეფასება უნდა იყოს სრულიად გამჭვირვალე;
  - ნებისმიერ ანგარიშს, დარღვევას ან არაადეკვატურ შესაბამისობას უნდა მოჰყვეს შესაბამისი რეაგირება, და საკითხის გამოსწორება;
  - სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა პრივატიზაციის მონიტორინგსა და კონტროლის პროცესში, რათა მათ ჰქონდეთ წვდომა შესაბამის დოკუმენტებთან, მათ შორის კონფიდენციალურ დოკუმენტებთან იმ ვალდებულებით, რომ მსგავსი კონფიდენციალური ინფორმაცია არ იქნება გამხელელი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც დარღვევა დადგინდა და არ იქნა რეაგირებული;
- იმის უზრუნველყოფა და მონიტორინგი, რომ შესაბამისი აუდიტისა და კონტროლის ინსტიტუციები ფუნქციონირებს შესაბამისად. მეტიც, სისხლის სამართლის, სამოქალაქო და დისციპლინარული სანქციების აღსრულების უზრუნველყოფა იმ პოლიტიკოსთა და თანამდებობის პირთა წინააღმდეგ, რომლებსაც ბრალი ედებათ კანონებისა და წესების დარღვევაში, მათ შორის:
  - დისციპლინარული ზომები, მათ შორის მიმდინარე ფუნქციებიდან გამოთიშვა და სანდოობის ჩამორთმევა სამომავლო საჯარო ფუნქციების განხორციელებაში;
  - არაკანონიერად მოპოვებული ქონების კონფისკაცია;
  - ზარალის ანაზღაურების ვალდებულება; და
  - დაჯარიმება და ფულადი ჯარიმების დაკისრება.

*წყარო: მაიკლ ჰ. ვიენი, “თავიდან ავიცილოთ კორუფცია პრივატიზაციაში”: პრაქტიკული რჩევები (გერმანია: GTZ, 2004 წ.); [www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf](http://www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf).*

### ჩანართი 9.9. კერძო-საჯარო პარტნიორობის გამჭვირვალობა

კერძო-საჯარო პარტნიორობის კანადის საბჭო ([www.pppcouncil.ca](http://www.pppcouncil.ca)) ჩამოყალიბდა 1993 წელს, როგორც წევრების მიერ დაფინანსებული ორგანიზაცია, რომელიც დაკომპლექტდა საჯარო და კერძო სექტორების წარმომადგენლებით. საბჭო, როგორც კერძო-საჯარო პარტნიორობის მომხრე, ატარებს კვლევებს, გამოსცემს შედეგებს, ხელს უწყობს დისკუსიებისათვის ფორუმის ჩატარებას, სპონსორობას უწევს ყოველწლიურ კონფერენციას (საშინაო და საგარეო) კერძო-საჯარო პარტნიორობასთან დაკავშირებულ თემაზე და აღნიშნავს წარმატებულ კერძო-საჯარო პარტნიორობას ეროვნული დაჯილდოების პროგრამებით.

საბჭო, როგორც ეროვნული, ავტორიტატული ხმა კერძო-საჯარო პარტნიორობის თაობაზე, მხარს უჭერს პოლიტიკურ ოფიციალურ პირებს და გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს კერძო სექტორთან მათი პარტნიორობის შესწავლასა და მის განვითარებაში. ალტერნატიულად, საბჭო ცდილობს შექმნას შესაძლებლობები კერძო სექტორისათვის მთავრობასთან ერთად სამუშაოდ იმ კერძო-საჯარო პროექტებზე, რომლებიც ფარავს მთელ სპექტრს მარტივი პროექტებიდან სრულ პრივატიზაციამდე.

კერძო-საჯარო პარტნიორობის შესახებ ინფორმაციის წახალისებისა და მიწოდების გარდა, საბჭო სტიმულს აძლევს გაიმართოს დიალოგი საჯარო და კერძო სექტორების გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს შორის საჯარო მომსახურების დაფინანსებისა და მიწოდების თაობაზე, ზრდის საზოგადოებრივ ცნობიერებას, ატარებს ობიექტურ კვლევებს იმ ძირითად საკითხებზე, რომლებიც გაელენას ახდენს პარტნიორობის ეფექტურ გამოყენებაზე და აქვეყნებს კვლევის მასალებს, შედეგებს, გზამკვლევებს, გამოკითხვებსა და ეროვნულ აღრიცხვებს კერძო-საჯარო პარტნიორობის ძირითად საკითხებზე.

საბჭო ინარჩუნებს საჯარო ხელმისაწვდომობას კერძო-საჯარო პარტნიორობის პროექტების მონაცემთა ბაზაზე, როგორც გამჭვირვალობის ზომებს, რომელსაც ეწოდება “კერძო-საჯარო პარტნიორობის პროექტის საძიებო სისტემა” (იხ. [www.pppcouncil.ca/resources\\_project\\_tracker.asp](http://www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp)). ეს მონაცემთა ბაზა მოიცავს პროექტებს შემოთავაზების ეტაპზე, ჩატარებულ პროექტებსა და გაუქმებულ პროექტებს. ყოველი მიმდინარე პროექტისათვის, საზოგადოებას შეუძლია მიიღოს შემდეგი ინფორმაცია: პროექტის სათაური, მოკლე აღწერილობა, პროექტის საერთო ღირებულება, კერძო-საჯარო პარტნიორობის მოდელი და პროექტის ხანგრძლივობა, მიმდინარე და შემდეგი ეტაპები, ვებ-გვერდი დამატებითი ინფორმაციისათვის და საკონტაქტო პირი.

2009 წლის მაისში, კანადის თავდაცვის მინისტრმა განაცხადა, რომ მოხდება უსაფრთხოების ინფრასტრუქტურის, როგორც კერძო-საჯარო პარტნიორობის ძირითადი პროექტის შექმნა. იმის გარდა, რომ კონტრაქტორი მოითხოვს უშიშროების ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას, შესყიდვის შესახებ ინფორმაცია გამოქვეყნდება საბჭოს ვებ-გვერდზე.

კერძო-საჯარო პარტნიორობის მოდელის შესახებ ინფორმაციის მისაღებად, იხ. [www.pppcouncil.ca/aboutPPP\\_definition.asp](http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp).

## თავი 10

# ჭარბი აღჭურვილობისა და ინფრასტრუქტურის გაუნებელყოფა

ცივი ომის შემდგომ პერიოდში გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს მყოფმა ქვეყნებმა მნიშვნელოვნად შეამცირეს საკუთარი შეირაღებული ძალები უსაფრთხოების გარემოსთან ადაპტაციის მიზნით. ამ პროცესში შეიარაღების სისტემის, აღჭურვილობის, ტყვია-წამლის და სამხედრო ბაზების მნიშვნელოვანი რაოდენობა აღმოჩნდა არააუცილებელი. გამყოფი ხაზის დასავლეთით თავდაცვის უწყებების წინაშე გარკვეული გამოწვევები დადგა, მაგრამ პროცესი მართვადი აღმოჩნდა თავდაცვის მართვის მექანიზმების, საპარლამენტო ზედამხედველობისა და საზოგადოების ინტერესის არსებობის გამო. თუმცა, ხაზის აღმოსავლეთ მხარეს მყოფი ქვეყნები იძულებულნი იყვნენ მოეგვარებინათ თავდაცვის ჭარბი ქონების საკითხი თავისუფალ ბაზარზე დაბრუნებისა და დემოკრატიული მართვის პრინციპების დამკვიდრების პარალელურად, ამავდროულად ჰქონდათ ცხელი კონფლიქტები საკუთარ ტერიტორიაზე ან მის მახლობლად, შეზღუდული გამჭვირვალობა და ზოგადად, სუსტი დემოკრატიული ინსტიტუტები.

საკვირველი არ არის, რომ აღმოსავლეთ, სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპისა და სხვა ქვეყნების თავდაცვის უწყებებმა ვერ მოახერხეს ამ შემკვიდრების დაძლევა და ჯერ ისევ დგანან მრავალი პრობლემის წინაშე. პირველ რიგში, ჭარბი ქონების შენახვა ძვირი ჯდება. მეორეც, ამ ჭარბი ქონების სუსტი დაცვა, არასათანადო შენახვა და მოხმარება პირდაპირ საფრთხეს უქმნის სამხედროთა, პერსონალისა და იმ ხალხის სიცოცხლეს, ვინც მუშაობს ან ცხოვრობს ამ ბაზების მახლობლად, და ზრდის არაკანონირებული ტრეფიკინგისა და არაკონტროლირებადი დანაშაულისა და ტერორიზმის გავრცელების რისკს. და მესამე, ჭარბი ქონების არაგამჭვირვალე და არა-ანგარიშგებადი მართვა მოიცავს კორუფციის მაღალ რისკს.

ეს თავი მიმოიხილავს პრობლემათა ამ სამ ჯგუფს და მათი მოგვარების ეფექტური გამოცდილების მაგალითებს. ბოლო ნაწილში მოცემულია რეკომენდაციების სია, რომელთა შესრულება ამცირებს გაუნებელყოფის დროს<sup>1</sup> კორუფციის პოტენციალს.

## რესურსების ფლანგვა

თავდაცვის იმ მასალის ამოღების ხარჯი, რომელიც აღმოჩნდა გამოუსადეგარი, შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს. მეორეს მხრივ, ჭარბი შეიარაღების სისტემის, აღჭურვილობის, ტყვია-წამლის და ინფრასტრუქტურის შენახვა იწვევს იმას, რომ ღირებული ადამიანური და ფინანსური რესურსები აღარ ხმარდება თავდაცვის აუცილებელი შესაძლებლობების

<sup>1</sup> აქ ტერმინი „უტილიზაცია“ აღნიშნავს თავდაცვის ჭარბი მასალისა და ინფრასტრუქტურის ამოღებას თავდაცვის უწყებებიდან რეალიზაციის, გაცვლის, შეწირვის, კოვერტაციის, განადგურების ან სხვა კანონიერი გზით.

განვითარებასა და შეიარაღებული ძალების იმ ოპერაციებს, რაც ზრდის ქვეყნის, მისი პარტნიორებისა და მოკავშირეების უსაფრთხოებას. როგორც ჩანართი 10.1 მოცემული მაგალითი გვიჩვენებს, არაეფექტური გაუვნებელოება ასუსტებს აგრეთვე ქვეყნის თავდაცვითუნარიანობის გრძელვადიან განვითარებას.

**ჩანართი 10.1. დაგვიანებული გაუვნებელოების არაპირდაპირი ხარჯები**

ბულგარეთს, როგორც NATO-ს წევრს 2004 წლიდან და როგორც ევროკავშირის წევრს 2007 წლიდან, ჯერ კიდევ აწუხებს ცივი ომის მემკვიდრეობით მიღებული სამხედრო მასალის დიდი რაოდენობა. ბერლინის კედლის დაცემიდან 20 წლის შემდეგ, თავდაცვის უწყებებმა ჯერ ისევ ვერ მოიცილეს თავიდან უთვალავი შეიარაღება, ათობით ათასი ტონა ტყვია-წამალი და ასობით სამხედრო ბაზა, რომელიც აღარ წარმოადგენს აუცილებლობას. საშუალოდ, თავდაცვის ჭარბი მასალის გაუვნებელოების სისწრაფე ოდნავ აღემატება იმ ტემპს, რომლითაც სამხედრო სექტორი ავსებს საკუთარი ჭარბი იარაღისა და ტყვია-წამლის მარაგს და ათავისუფლებს დამატებით ინფრასტრუქტურას.

მეორეს მხრივ, ქვეყანა ცდილობს დააკმაყოფილოს ალიანსის მოთხოვნები საერთაშორისო ოპერაციებში წვლილის შეტანისა და თავდაცვითუნარიანობის თავსებადობის განვითარებაზე. აქედან, ჭარბი მასალის შენახვის ფასი ძირითადად იფარება გრძელვადიანი ინვესტიციების შეზღუდვით. მაგალითად, მხოლოდ ჭარბი ინფრასტრუქტურის დაცვისათვის გარე რესურსების მოძიების ხარჯი აღემატება იმ თანხას, რის ინვესტირებასაც ბულგარეთი ახდენს თავდაცვის კვლევებსა და ტექნოლოგიურ განვითარებაში.

**უსაფრთხოებისა და უშიშროების რისკები**

ტყვია-წამლის, ფეთქებადი მასალისა და დეტონაციის მოწყობილობების ნებისმიერი მარაგი ქმნის რისკს იმ ხალხის უსაფრთხოებისათვის, ვინც პასუხისმგებელია მათ დაცვასა და მოხმარებაზე. თუმცა, როდესაც ასეთი მარაგი გამოიყენება მოქმედი სამხედრო ნაწილების მიერ წესებისა და პროცედურების ზუსტი დაცვით, ეს რისკები რუტინულ ხასიათს ატარებს.

სიტუაცია შეიძლება რადიკალურად შეიცვალოს, როდესაც სამხედრო სექტორი თავიდან იცილებს ტყვია-წამალს და იტოვებს მხოლოდ პერსონალის მცირე რაოდენობას ჭარბი ქონების სამართავად. ხშირად, ამ ამოცანის შესრულებას გარე რესურსების მოძიება სჭირდება და რეზერვებს იცავს კერძო კომპანიები და მათ მართავს შესაძლო დაბალი კვალიფიკაციის ტექნიკური პერსონალი. რისკი უფრო იზრდება მიტოვებული ან დაზიანებული ტყვია-წამლისა და ფეთქებადი ნივთიერების არსებობით პოსტ-კონფლიქტის ზონებში. ჩანართი 10.2 წარმოადგენს საფრთხეებსა და შესაძლო ზარალის მაგალითებს, მათ შორის იმ ზიანის მაგალითებს, რომლებსაც იწვევს ფეთქებადი მასალის არსებობა ტყვია-წამლის სასაწყობო ტერიტორიაზე.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ის, რომ ჭარბი იარაღისა და ტყვია-წამლის ცუდად დაცულ საწყობების არსებობა ზრდის მათი უსაფრთხოების მიმართ არსებულ რისკს. მაგალითად, ევროკავშირი მუდმივად გამოხატავს მოსაზრებას იმაზე, რომ რეზერვის მართვა წარმოადგენს მნიშვნელოვან საშუალებას არაკანონიერი იარაღისა და ტყვია-წამლის შესყიდვის ერთ-ერთი მეტად საზიანო არხების დასაბლოკად. “იარაღის მართვაში,” ევროკა-

**ჩანართი 10.2. ტყვია-წამლის საწყობებში ასაფეთქებელი ნივთიერებების შენახვის საფრთხე**

ახალი ამბები ტყვია-წამლის საწყობის აფეთქების შესახებ ხშირად ხდება გაზუთების პირველ გვერდებზე ყოველ წელს, მაგრამ მსგავსი უამრავი შემთხვევა დაუდგენელი რჩება. ყველა ამ მოვლენას დამანგრეველი შედეგი აქვს ადგილობრივ მოსახლეობაზე. ხშირად, ამის შედეგია უბედური შემთხვევების დიდი რაოდენობა, ინფრასტრუქტურის ფართოდამსშტაბიანი განადგურება და მოსახლეობის საცხოვრებელი პირობების გაუარესება. ადამიანთა მსხვერპლის გარდა, ასეთმა აფეთქებებმა შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინონ გარემოზე და იმ ქვეყნებში, რომელთაც აქვთ შეზღუდული რესურსები ტექნიკური გამოწვევების აღმოფხვრის დასაფინანსებლად, ადგილობრივი მოსახლეობა და უმეტესწილად ბავშვები, ხშირად ხდებიან ამ აფეთქებების მსხვერპლი.

ქვემოთ მოცემული ცხრილი მოიცავს ტყვია-წამლის საწყობებში არსებული კონკრეტული ფეთქებადი ნივთიერებების დეტალურ ინფორმაციას 90-იანი წლებიდან დღემდე.

თარიღი	ქვეყანა	ადგილი	მსხვერპლი	დაზიანება	შესაძლო მიზეზი
არტი, 97	ალბანეთი	15	56	59	ადამიანური შეცდომა & უსაფრთხოება
06 მაისი, 04	უკრაინა	ნოვობოგდანოვკა	5	10	ხანძარი (ადამიანური შეცდომა - მოწვევა)
31 მარტი, 05	კამბოჯა	ანდონგ ჩენი	6	20	მძლავრი ტემპერატურა
08 დეკ. 05	პაკისტანი	ჯანდოლა	12	50	მართვა
08 ივლ 06	მონტენეგრო	ვირი	0	32	ეხი
19 ოქტ. 06	სერბეთი	პარაცინი	0	10	არ არის ცნობილი
02 მარტი, 07	სლოვაკეთი	ნოვაკი	8	45	არ არის ცნობილი
26 ივლ. 07	სირია	ალეპო	15	50	ხანძარი
09 ივლ. 08	უზბეკეთი	კავანი	3	21	ხანძარი
04 დეკ. 08	ინდოეთი	განდიდამნი	2	6	ხანძარი
19 მარ. 09	ყაზახეთი	დაბაზა (არისი)	4	16	ხანძარი

წყარო: ტყვია-წამლის საწყობებში განთავსებული ფეთქებადი მასალის საფრთხე (კენტი, გაერთიანებული სამეფო: ECAO- შეზღუდული ფეთქებადი შესაძლებლობები, 15 ივლისი, 2009 წ.), [www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents 1995-2009.pdf](http://www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents 1995-2009.pdf).

ვშირი გულისხმობს საკითხთა ისეთ ფართო სპექტრს, რომელიც მოიცავს რეზერვის მართვას, იარაღისა და ტყვია-წამლის მარკირებასა და აღრიცხვას, ჭარბი იარაღის იდენტიფიკაციას, იარაღის განკარგვას და ბრძოლას კორუფციის წინააღმდეგ. კონფლიქტთა ინტენსივობა შეიძლება მნიშვნელოვნად შემცირდეს ტყვია-წამლის შემოდინების კონტროლით და მისი არაკანონიერი წყაროების გადაკეტვით. იმ შემთხვევაში თუ ჭარბი ტყვია-წამალი ამოიღეს სამხედრო რეზერვებიდან და მიმართეს არასტაბილურობის ზონებისკენ, ამან შეიძლება კონფლიქტები გამოიწვიოს. ეს აგრეთვე ხელს აძლევს კრიმინალურ დაჯგუფებებს და ტერორისტებს.<sup>2</sup>

**ჩანართი 10.3. საერთაშორისო დახმარება ჩვეულებრივი იარაღის რეზერვის მართვაში**

ეუთოს მონაწილე ქვეყნები აღიარებენ, რომ ჩვეულებრივი შეიარაღების, ფეთქებადი ნივთიერებისა და დეტონაციური მოწყობილობების ჭარბი მარაგით გამოწვეული რისკები ხშირად იქმნება შენახვის არადამაკაყოფილებელი და არასაიმედო პირობების გამო. შესაბამისად, ისინი თანხმდებიან, რომ ეროვნულმა ხელისუფლებამ მხედველობაში უნდა მიიღოს რეზერვის უსაფრთხოების საკითხი. შესაბამისად ეროვნულ დონეზე უნდა განხორციელდეს ჩვეულებრივი შეიარაღებული ძალების, ფეთქებადი ნივთიერებისა და დეტონაციური მოწყობილობების მარაგების უსაფრთხოებისა და დაცულობის კონტროლი. მსგავსი ღონისძიება არსებითია აფეთქებისა და დაბინძურების რისკის პრევენციისათვის, ასევე ქურდობის, კორუფციისა და დაუდევრობის რისკის თავიდან ასაცილებლად.

ეუთოს აზრით, ის ინდიკატორების ჩამონათვალი, რომლებიც განსაზღვრავს უნდა იყოს თუ არა ჭარბი იარაღი მიხნეული რისკად, შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს:

- ჩვეულებრივი შეიარაღების, ფეთქებადი ნივთიერებისა და დეტონაციური მოწყობილობების ტრანსპორტირებისას უსაფრთხოების მაქსიმალური უზრუნველყოფის პროცედურების შემოღება;
- მომსახურე პერსონალის გაწრთვანა მარაგის ეფექტურ მართვაში და უსაფრთხოების პროცედურებში; და
- საზედამხედველო და აუდიტის პასუხისმგებლობების გავრცელების სისტემის ჩამოყალიბება.

ეუთო უზრუნველყოფს ტექნიკური, ფინანსური, კონსულტაციური და სხვა დახმარების ჩარჩოს იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც დგანან მაღალი დონის რისკების წინაშე ჭარბი ტყვია-წამლისა და ფეთქებადი ნივთიერებების დასაწყობების პროცესში. ეს დახმარება არის ნებაყოფლობითი, როდესაც მომთხოვნი ქვეყანა მოქმედებს სრულიად გამჭვირვალედ, ხოლო მენეჯმენტს ახორციელებს პროექტის გაერთიანებული გუნდი.

*წყარო: ეუთო, ეუთოს დოკუმენტი ჩვეულებრივი შეიარაღების მარაგზე (ვენა: უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია ევროპაში, ნოემბერი, 2003 წ.), [www.osce.org/item/1538.html](http://www.osce.org/item/1538.html).*

<sup>2</sup> დებატები გრძელდება მცირე რაოდენობის იარაღის კონფერენციის რეკომენდაციებზე, გაეროს გენერალური ასამბლეა DC/3008, მოსამზადებელი კომიტეტი არაკანონიერი მცირე იარაღის ვაჭრობის გადახედვის კონფერენციაზე (16 იანვარი, 2006 წ.), [www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm).

### ჩანართი 10.4. NATO და ჭარბი იარაღისა და ტყვია-წამლის დემილიტარიზაცია

NATO-ს პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PfP) ნდობის ფონდი ჩამოყალიბდა 2000 წლის სექტემბერში და ამჟამად მოიცავს ყველა სახის იარაღისა და ჩვეულებრივი შეიარაღების განადგურების პროცესს. ფონდის პროექტები განვითარდა ბალკანეთისა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის იმ ქვეყნებში, რომლებიც ფლობდნენ იარაღისა და ტყვია-წამლის დიდი რაოდენობით ჭარბ მარაგებს, რომელთა უსაფრთხოდ შენახვაც რთული იყო. არსებობს საკრედიტო ფონდის პროგრამების ოთხი ძირითადი ელემენტი: დახმარების თხოვნა მასპინძელი ქვეყნის მიერ; თანხების მოძიება წამყვანი ქვეყნის მიერ; კანონიერი ფინანსური შეთანხმების შემუშავება და ხელმოწერა; პროექტის განხორციელება. ბოლო ელემენტი, ჩვეულებრივ დაკისრებულია NAMSA-ზე. შეიარაღების დემილიტარიზაცია გახლავთ მისი ძირითადი საქმიანობის ერთ-ერთი ნაწილი და მას აქვს აუცილებელი ხელშეკრულების საფუძველი, პროექტის მართვისა და ფინანსური მართვის შესაძლებლობები. ამჟამად არსებობს PfP-ს, ხმელთაშუა რეგიონის დიალოგისა და სტამბულის თანამშრომლობის ინიციატივის მონაწილე 34 ქვეყანა. პროექტები განხორციელდა ან დაგეგმილია ავღანეთში, ალბანეთში, აზერბაიჯანში, ბელარუსში, ბოსნია-ჰერცეგოვინაში, საქართველოში, იორდანიაში, ყაზახეთში, მოლდოვაში, მონტენეგროში, ტაჯიკეთში, სერბიასა და უკრაინაში. ნდობის ფონდის საქმიანობა წარმატებული საერთაშორისო თანამშრომლობის მამოძრავებელი ძალა გახდა და სავარაუდოდ გაგრძელდება კიდევ რამდენიმე წელი. არსებობს სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების NATO-სთან თანამშრომლობის შესაძლებლობა ამ ტიპის პროექტების შემუშავებასა და შესრულებაზე.

*წყარო: პიტერ კორტნი-გრინი, "NATO და ჭარბი იარაღისა და ტყვია-წამლის დემილიტარიზაცია", თანამედროვე უსაფრთხოების პოლიტიკა 29:1 (აპრილი, 2008 წ.): 15-31.*

ბევრი საერთაშორისო ორგანიზაცია სცნობს ამ რისკებს და ქმნის დახმარებისა და თანამშრომლობის პირობებს ჭარბი იარაღისა და ტყვია-წამლის მარაგის გასანადგურებლად. ჩანართი 10.3 მოკლედ აღწერილია საერთაშორისო დახმარების საკითხები, რომლებიც შეთანხმდა ეუთოს ფარგლებში.

საუკუნის დასაწყისიდან, NATO-მ ითამაშა მნიშვნელოვანი როლი მსხვილი იარაღისა და ტყვია-წამლის მარაგის პრობლემის მოგვარებაში. NATO-მ ითამაშა დონორთა დახმარების შუამავალი ცენტრის როლი PfP საკრედიტო ფონდების მეშვეობით, მაშინ, როდესაც NAMSA, NATO-ს მომარაგებისა და შენახვის სააგენტო, გახლავთ პირველი არჩევანი, როგორც აღმასრულებელი მხარე. ჩანართი 10.4 წარმოადგენს დამატებით ინფორმაციას NATO-ს როლზე.

იარაღის განადგურების ნდობის ფონდის მიღწევები შთამბეჭდავია. პირველი ხუთი წლის განმავლობაში, ფონდმა მოიძია 16 მილიონ ევროზე მეტი ევრო-ატლანტიკურ ზონაში მთელი რიგი პროექტების განსახორციელებლად და უზრუნველყო დაახლოებით 2,5 მილიონი ნაღმის, 325

ჰაერსაწინააღმდეგო ბირთვული იარაღის, 320 ტონა სარაკეტო საწვავის, 28,000 მსუბუქი იარაღისა და 1,800 ტონა ტყვია-წამლის<sup>3</sup> განადგურება.

### ჩანართი 10.5. ამონარიდები IANSA-ს რეკომენდაციებიდან რეზერვების მართვის თაობაზე

რეზერვების უსაფრთხოება:

- რეზერვების შენახვა შესაბამის სტრუქტურებში, სადაც დაცული იქნება უსაფრთხოების სისტემები შესაბამის ადგილებზე, რომელიც მიხნეულია რისკის შეფასების ინსტრუმენტად ადგილობრივი მოსახლეობისათვის;
- შეიარაღებისა და ტყვია-წამლის შესაბამის ტემპერატურაზე და კლიმატურ პირობებში შენახვა;
- სათანადოდ გაწოთვნილი და პროფესიონალი პერსონალის მხოლოდ ნებადართული დაშვება საცავში;
- ჰუმანიტარული გაფლენის აღრიცხვა და ანგარიშგება არასათანადო გამოყენების შემთხვევაში.

ჭარბი იარაღის იდენტიფიკაცია შემდეგი ფაქტორების საფუძველზე:

- გარე და შიდა საფრთხის აღქმა, აგრეთვე ეროვნული უშიშროების/თავდაცვის სტრატეგიისა და დოქტრინის კონცეფცია;
- შესაბამისი პოლიტიკა და საკანონმდებლო ბაზა, აგრეთვე ბიუჯეტი და ხარჯვის პრიორიტეტები;
- ოფიციალური უშიშროების ძალების ზომა;
- სამხედრო რეზერვების ზუსტი, დაგეგმილი და რეგულარულად განახლებული ზომები;
- დაცული საწვობებისა და მათი უსაფრთხოებისა და შენახვის შესაძლებლობების არსებობა.

განკარგვა და განადგურება:

- მარაგის შესაბამისად შენახვის, უსაფრთხოებისა და განადგურების ადგილამდე მისი ტრანსპორტირების უზრუნველყოფა;
- ჭარბი და დაზიანებული ფეთქებადი ნივთიერებების განადგურების დაჩქარება;
- შესაბამისი განადგურების ადგილის და განადგურებისათვის აუცილებელი აღჭურვილობისა და მექანიზმების გამოყოფა;
- გავროს გენერალური მდივნის 2000 წლის 15 ნოემბრის (პარაგრაფი 19) ანგარიშში მითითებული კონკრეტული გასანადგურებელი ზომების განხორციელება;
- ხალხის, საქონლის, ქონებისა და გარემოს ზიანის შემცირება;
- განადგურების დაგეგმვა და განხორციელება შესაბამისად გაწოთვნილი გამანადგურებელი გუნდის მიერ.

წყარო: IANSA, რეზერვების მართვა და ჭარბი იარაღის განკარგვა (2007 წ.), <http://www.iansa.org/un/documents/StockpileManagement.pdf>.

<sup>3</sup> “იარაღის განადგურების ფონდის მეხუთე წლისთავი”, NATO-ს ახალი ამბები (16 ნოემბერი, 2005 წ.), [www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_21574.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en).



ნდობის ფონდის მეშვეობით, NATO არა მხოლოდ აგვარებს არსებულ პრობლემებს, არამედ ახორციელებს ინვესტიციას მხარდაჭერის მიმღები ქვეყნის შესაძლებლობებში, განახორციელოს სამომავლო დემილიტარიზაციის ქმედებები საკუთარი ძალებით<sup>4</sup> ან მართოს ტყვია-წამლის მარაგი უსაფრთხოდ, ანგარიშგადღებული გზით.<sup>5</sup>

IANSA, საერთაშორისო ქმედებების ქსელი მსუბუქ იარაღზე, როგორც რეზერვის მართვის ნაწილი, აღგენს ძირითად რეკომენდაციებს ჭარბი შეიარაღების სისტემისა და ტყვია-წამლის განსახდერისა და განკარგვის მიზნით (წარმოდგენილია ჩანართი 10.5). ზოგიერთი რეკომენდაცია პირდაპირ მიმართულია ჭარბ იარაღთან და ტყვია-წამალთან დაკავშირებული კორუფციის რისკისაკენ, რომელიც განხილულია შემდეგ ნაწილში.

## გაუვნებლყოფის კორუფციის პოტენციალი

თავდაცვაზე მიპყრობილი საპარლამენტო და საჯარო ყურადღება ხშირად ფოკუსირებულია ახალი იარაღის შესყიდვისაკენ ან სამშენებლო პროექტებისაკენ, განსაკუთრებით მაღალი ღირებულების კონტრაქტების შემთხვევებში. კორუფციის პოტენციალი დიდია იმ შემთხვევებშიც, როდესაც თავდაცვის სამინისტრო ყიდის ჭარბ იარაღს, აღჭურვილობას ან ინფრასტრუქტურას.

ჩანართი 10.6 წარმოგიდგენს ჭარბი ტანკების გაყიდვასთან დაკავშირებული კორუფციის ერთ მაგალითს. ყველასათვის მოულოდნელად, მაგალითი დაკავშირებულია იმ ქვეყანასთან, რომელსაც სართაშორისო გამჭვირვალობის აზრით გააჩნია კორუფციის დაბალი დონე – ფინეთთან.<sup>6</sup> ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, კორუფცია მაღევე გამოვლინდა და ის პირები, რომლებიც დაკავშირებულნი იყვნენ ამ ფაქტთან, განთავისუფლდნენ თანამდებობებიდან და მათზე დაიწყო სამართლებრივი წარმოება.

ასეთი შემთხვევა იშვიათად ხდება იმ ქვეყნებში, სადაც კორუფციის რისკი უკავშირდება გაუვნებლყოფი ოთხ ძირითად ტიპს.

პირველი გახლავთ ჭარბი იარაღის, აღჭურვილობისა და ტყვია-წამლის განადგურების ხელშეკრულება. სხვა თავდაცვის ხელშეკრულებების მსგავსად, კორუფციის რისკი მცირდება ღია ტენდერის გამოცხადებითა და გამჭვირვადე, კონკურენტული პროცედურების ჩატარებით ნათლად ჩამოყალიბებული მოთხოვნებით, მათ შორის მოთხოვნებით გარემოს უსაფრთხოების თაობაზე. ამის საპირისპიროდ, კორუფციის პოტენციალი იზრდება, როდესაც კონკურსი შეზღუდულია ან ტენდერის მოთხოვნები კონკრეტული კომპანიის სასარგებლოდ არის ჩამოყალიბებული. ექსტრემალურ შემთხვევებში, თავდაცვის სამინისტროს შეუძლია გამოიყენოს ინდივიდუალური წყაროს პროცედურა, მაგ. გააფორმოს ხელშეკრულება იმ კომპანიასთან, რომლის მფლობელიცაა თავდაცვის სამინისტრო. ერთ-ერთ მსგავს შემთხვევაში, თავდაცვის კომპანიის აღმასრულებელი დირექტორი

<sup>4</sup> “NATO-ს დახმარება საქართველოსათვის ბირთვული იარაღის განადგურებაში”, NATO-ს ახალი ამბები (24 ოქტომბერი, 2007 წ.), [www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_7925.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en).

<sup>5</sup> “NATO-ს დახმარება ავღანეთისათვის ტყვია-წამლის უსაფრთხოების გაძლიერებაში”, NATO-ს ახალი ამბები (7 მაისი, 2008 წ.), [www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_7258.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en).

<sup>6</sup> 2008 წლის კორუფციის აღქმის ინდექსში ფინეთი მეხუთე ადგილზე იყო ყველაზე ნაკლები კორუფციის მქონე ქვეყნებს შორის.

მოგვიანებით დააპატიმრეს და გაასამართლეს ხელშეკრულების დადების გამო კერძო ქვე-კონტრაქტორისათვის.<sup>7</sup>

### ჩანართი 10.6. ჭარბი იარაღის სისტემის გაუნებელყოფასთან დაკავშირებული კორუფციის ხარჯები

ფინეთის მთავარი პროკურორი, იორნა აიჰალა აწარმოებს სისხლის სამართლის დევნას ხუთი პირის წინააღმდეგ. ბრალდებულთა შორის ორი პირი მუშაობდა ხელმძღვანელ თანამდებობებზე თავდაცვის სტრუქტურაში. დანარჩენი სამი კი გადაამუშავებელ კომპანიაში. ეს შემთხვევა უკავშირდება აუქციონის კონკურსს, რომელშიც თავდაცვის ძალებს უნდა მოეძიათ კომპანია, რომელიც გადაამუშავებდა 360 მოძველებულ ჯავშანტრანსპორტს 2007-2009 წლებში. სასამართლოს მიხედვით, აუქციონის გამარჯვებული გამოვლინდა არალეგიტიმური გზით და მისმა ოპონენტმა იხარაღა 350,000 ევრო.

თავდაცვის ძალების მხარეს, უმძიმესი სისხლის სამართლის ბრალდება წაუყენეს მაშინდელ გაყიდვების მენეჯერს, რომელიც უკვე აღარ მუშაობს სამხედრო სტრუქტურაში. ოფიციალური ბრალდების თანახმად, მან ქრთამი აიღო გამარჯვებული კომპანიის წარმომადგენლებისაგან და შემდგომ შეცდომაში შეიყვანა ისინი, ვინც გადაწყვეტილებას იღებდა აუქციონის თაობაზე, აიძულა რა ისინი, ეფიქრათ, რომ ეს შემოთავაზება საუკეთესო პირობებით იყო. გენერალური პროკურორი აკისრებს გაყიდვების მენეჯერს სასჯელს ქრთამის აღებისათვის, თადლითობისათვის, თანამდებობის პირთა შეცდომაში შეყვანისა და ოფიციალური საიდუმლოების გაცემისათვის.

პოლიციას ეჭვი ჰქონდა, რომ გაყიდვების მენეჯერმა აგრეთვე მიიღო 6,000 ევრო ნაღდი ფულით. გამარჯვებული კომპანიის მმართველი თანამდებობის პირმა აღიარა, რომ ეს თანხა ყავისფერი კონვერტით გადასცა გაყიდვების მენეჯერს ერთ-ერთი ხელმძღვანელის თხოვნით. თუმცა, გენერალურმა პროკურორმა გაითვალისწინა მტკიცებულებათა არასაკმარისობა 6,000 ევროს ოდენობის ქრთამთან დაკავშირებით.

კიდევ ერთი თავდაცვის ძალების დირექტორი გასამართლდება სამსახურობრივი დაუდევრობის გამო, ანუ იმის გამო, რომ ფრთხილად და ყურადღებით არ მოეკიდა საკითხს. დირექტორმა დაუჯერა მცდარ ფასს, რომელიც წარუდგინა გაყიდვების მენეჯერმა, რომლის საფუძველზეც მან წარადგინა წინადადება. ეს წარდგენა თავდაცვის ძალების იერარქიაში ზედა დონეზე გაიგზავნა, და არავინ არ გადაამოწმა გაყიდვების მენეჯერის მიერ მოცემული ციფრები. ამ საკითხზე, მაშინდელმა თავდაცვის მინისტრმა მიიღო საბოლოო გადაწყვეტილება ამ წარდგენის საფუძველზე.

ხელშეკრულების მხარე კომპანიის წარმომადგენლები გასამართლდებიან თადლითობის, ბიზნეს საიდუმლოების გაცემისა და ქრთამის მიცემისათვის. პოლიციას აგრეთვე ეჭვი ჰქონდა კომპანიის მმართველი დირექტორისა და მისი მოადგილის თაობაზე, მაგრამ პროკურორმა ვერ ჩამოაყალიბა ვერცერთი ბრალდება.

წყარო: „სამხედრო ტანკების ჯართის საქმე ქრთამის მიცემაზე“, *Helsingin Sanomat*, საერთაშორისო გამოცემა (26 ნოემბერი, 2009 წ.), [www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/113525103\\_9606](http://www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/113525103_9606).

<sup>7</sup> „თავდაცვის კომპანიის აღმასრულებელი დირექტორი, ტერემი დააპატიმრეს,“ *DarikNews* (9 სექტემბერი, 2009 წ.), [http://dariknews.bg/view\\_article.php?article\\_id=397074](http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074).

მეორე შემთხვევა დაკავშირებულია კონკრეტული მომსახურებისათვის გარე რესურსების მოძიებასთან, მაგ. იარაღისა და ტყვია-წამლის სასაწყობების ტერიტორიების უსაფრთხოების უზურუნველყოფა. და კვლავ, გამჭვირვალობა. ღია კონკურენცია წარმოადგენს ძირითად ზომას კორუფციის წინააღმდეგ, მაგრამ ხშირად, თავდაცვის ოფიციალური პირები დგებიან ცდუნების წინაშე, შეზღუდონ კონკურენცია ან პირდაპირ დაიწყონ მოლაპარაკება კონკრეტულ კომპანიასთან. მსგავს შემთხვევებში, კორუფცია უკან ბრუნდება უსაფრთხოებისა და უშიშროების პრობლემებად, რაც აღწერილი იყო წინა ნაწილში – ორივე მხარე დაინტერესებულია გააგრძელოს ხელშეკრულება მაქსიმალური ვადით, და ჭარბი იარაღის განადგურება შესაბამისად გადავადდება.

მესამე შემთხვევა წარმოადგენს ჭარბი იარაღის, აღჭურვილობისა და ინფრასტრუქტურის გაყიდვა.

ავსტრალიის თავდაცვის სამინისტროს მეთოდები ჭარბი ქონების პრობლემების მოსაგვარებლად შეიძლება ჩაითვალოს საუკეთესო გამოცდილებად. სამინისტრო სწავლობს ჭარბი თავდაცვის ქონების განკარგვას, როგორც ცალკეულ ფაზას, რომელიც მოცემულია ინფრასტრუქტურის აქტივების მუდმივი ციკლის მართვის ერთიან პროცესში.<sup>8</sup> განკარგვის პროცედურა მარტივია, ნათელი (იხ. ნახაზი 10.1) და ხელმისაწვდომია ინტერნეტის საშუალებით ამ საკითხით დაინტერესებული ყველა პირისათვის.<sup>9</sup> ყველა დაინტერესებულ პირს შეუძლია სწრაფად გაარკვიოს, თუ რას წარმოადგენს პროცესის ძირითადი ეტაპები, განხილვები, მოსალოდნელი შედეგები, წესები და ამ წესების ტექსტიც ხელმისაწვდომია. ამგვარად, საჯარო ოფიციალურ პირთა შეზღუდული თავისუფლება, კონკურენტულ პროცედურებთან ერთად, ერთობ ამცირებს კორუფციის პოტენციალს გაუნებელყოფაში.

მეოთხე, და საბოლოო შემთხვევა მოიცავს ბარტერს. შესაძლოა, გაუნებელყოფის ეს ტიპი მოიცავდეს კორუფციის ყველაზე მაღალ რისკს. მაგალითად, ბევრ ქვეყანაში, სამხედრო სტრუქტურა მოიაზრება ქონების უმსხვილეს “მფლობელებს” შორის და ზოგიერთი ქონება, რომელიც უკვე ჭარბად მიიჩნევა, განთავსებულია ერთობ მიმზიდველ ადგილმდებარეობაზე, მაგ. ქალაქის ცენტრში. იყო შემთხვევები, როდესაც დევიზით „ეზრუნავთ სამხედროებზე“ თავდაცვის ოფიციალური პირები ცვლიან მიმზიდველ საცხოვრებელ ქონებას, ირჩევენ რა ყველაზე სასურველ მომწოდებელს. ალბათ, ყველაზე ეფექტური ზომას კორუფციის წინააღმდეგ ამ შემთხვევაში, წარმოადგენს მსგავსი გაცვლების კანონიერად აკრძალვა.

## რეკომენდაციები

ამ თავის ბოლო ნაწილი აჯამებს იმ რეკომენდაციებს, რომლებიც გამოიზნულია მმართველობის მექანიზმების გაძლიერებისა და გაუნებელყოფასთან დაკავშირებული კორუფციის შემცირებისაკენ.

<sup>8</sup> ავსტრალიის მთავრობა, თავდაცვის სამინისტრო, „ინფრასტრუქტურის მართვა“, [www.defence.gov.au/IM](http://www.defence.gov.au/IM).

<sup>9</sup> ავსტრალიის მთავრობა, თავდაცვის სამინისტრო, „თავდაცვის ჭარბი ქონების განკარგვის გზამკვლევი“, ვერსია 4.9 (სექტემბერი, 2009 წ.), [www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm](http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm).

**ნაბიჯი 1:**  
**გამოცხადდეს ჭარბი ქონება თავდაცვის მოთხოვნებზე**

- 1) ის ქონება, რომელიც შეიძლება ჭარბი აღმოჩნდეს დადგენილი მოთხოვნებისათვის;
- 2) პროექტის დირექტორის დანიშვნა;
- 3) ბიზნეს საქმის მომზადება, მათ შორის: რისკის იდენტიფიკაცია, რისკის ანალიზი, რისკის შემცირება, პროგრამის განრიგი, ქონების შეფასება;
- 4) ქონების წართვა თავდაცვის ქონების განკარგვის პროგრამაში.

**სცენარი 1**  
**ღია საბაზრო გაყიდვა**

**ნაბიჯი 2: ქონების მომზადება განსაკარგავად**

- 1) მომზადდეს ქონების განკარგვის პროექტის გეგმა;
- 2) მომზადდეს შესყიდვებისა და შეფასების გეგმა;
- 3) შესრულდეს სათანადო პროცესი;
- 4) განხორციელდეს გარემოსა და სხვა სამუშაოები მოთხოვნების მიხედვით;
- 5) შესრულდეს გარემოს გაწმენდა;
- 6) გაეგზავნოს შემოთავაზება ფინანსთა და დერეგულაციის სამინისტროსა და განსახლების სამინისტროს განსახილველად.

**ნაბიჯი 3: ქონების განკარგვა ღია ბაზარზე**

- 1) დადასტურდეს ქონების ხელმისაწვდომობა განკარგვისათვის და გადაიხდეს განკარგვის სტრატეგია;
- 2) თანხმობის მიღება ფინანსთა და დერეგულაციის სამინისტროსაგან;
- 3) განსახლების გაყიდვის მეთოდი (ტენდერი, აუქციონი, კერძო კონტრაქტი) და მომზადდეს შესაბამისი დოკუმენტაცია;
- 4) მომზადდეს გაყიდვის კონტრაქტი და სტანდარტული ტენდერის პირობები;
- 5) მარკეტინგის აგენტმა კონსულტაცია გაუწიოს ქონების განკარგვას;
- 6) დარეგისტრირდეს განკარგვა AusTender-ზე;
- 7) განხორციელდეს განკარგვა გაყიდვის დამტკიცებულ მეთოდის თანხმად;
- 8) შეფასდეს შემოთავაზებები;
- 9) მომხრეებს გაუწიეთ კონსულტაცია საჭიროების შემთხვევაში;
- 10) კონტრაქტის გაცვლა;
- 11) შესრულდეს და დარიგდეს განკარგვის შეტყობინება (გაყიდვის დღე).

**სცენარი 2**  
**პრიორიტეტული გაყიდვა**

**ნაბიჯი 2: მომზადდეს ქონება განსაკარგავად**

- 1) თავდაცვა იღებს წარდგენას მომხრისაგან საპარლამენტო მდივნის (თავდაცვის) მეშვეობით პრიორიტეტულ გაყიდვაზე;
- 2) თუკი ქონება ჭარბია, ნატარდეს კონსულტაცია ფინანსთა და დერეგულაციის სამინისტროსათვის;
- 3) გაეგზავნოს შემოთავაზება ფინანსთა და დერეგულაციის სამინისტროსა და განსახლების სამინისტროს განსახილველად;
- 4) თანხმობის მიღება ფინანსთა და დერეგულაციის სამინისტროსაგან;
- 5) მიეცეს მომხრეს გადაწყვეტილების რჩევა (რომელიც ექვემდებარება სათანადო შესრულებას); მათ შორის გაყიდვების კონტრაქტი და ხელშეკრულების მოთხოვნა;
- 6) შესრულდეს სათანადო კვლევა და მუშაობა მოთხოვნის შესაბამისად.

**ნაბიჯი 3:**  
**ქონების განკარგვა პრიორიტეტული გაყიდვით**

- 1) მომზადდეს მინისტრიალის წარდგენა: წერილი საპარლამენტო მდივნისათვის წარმატებული მომხრის კონსულტაციის მიზნით; პრეს-რელიზი (საზოგადოებრივ საქმეთა თანხმობით);
- 2) დასრულდეს გაყიდვის კონტრაქტი გაცვლისათვის;
- 3) შესრულდეს და დარიგდეს განკარგვის შეტყობინების ოქმი (გაყიდვის დღე).

**ნაბიჯი 4: დადგინდეს და შესრულდეს განკარგვა**

- 1) დადასტურდეს საკანონმდებლო შესაბამისობა;
- 2) აღმოკატა დადგენილების მიღება;
- 3) საგანგებო ფაქტორის გადაცემა ადვოკატებისათვის; აუცილებლობის შემთხვევაში გამოიცეს დადგენილების ინსტრუქციები;
- 4) შესრულდეს განკარგვის შეტყობინების ფორმა;
- 5) დაიფაროს საბოლოო ფაქტურები და უკან გადაიგზავნოს შესყიდვის ფორმა;
- 6) დაიხურო პროექტი და განახლდეს ქონების მონაცემთა ბაზა;
- 7) პროექტის დასრულების ანგარიში.

**ნახაზი 10.1. თავდაცვის ჭარბი ქონების განკარგვა.**

**ცნობიერება**

თავდაცვის სამინისტროებმა, პარლამენტებმა და სამოქალაქო ორგანიზაციებმა უნდა გაზარდონ საზოგადოების ცნობიერება ჭარბი იარაღის, აღჭურვილობის,

ტყვია-წამლისა და ინფრასტრუქტურის პრობლემის შესახებ ყველა განზომილებაში, მათ შორის გაუვნებელყოფის კორუფციის პოტენციალზე.

## თავდაცვის დაგეგვა და გეგმები

თავდაცვის სერიოზული დაგეგმვა წარმოადგენს ჭარბი ქონების ეფექტური მართვის წინა პირობას. მას გადაჰყავს პრობლემა გრძელვადიან პერსპექტივაში. პირველ რიგში, თავდაცვის სრულყოფილი დაგეგმვა უზრუნველყოფს, რომ არ მოხდეს თავდაცვის უწყებების ინვესტირება ისეთი იარაღისა და/ან ინფრასტრუქტურის განვითარებაში, რომელიც გამოუყენებელი იქნება თავდაცვის ძალების შემდგომ განვითარებისათვის. მეორეს მხრივ, კარგად გააზრებული თავდაცვის გეგმები უზრუნველყოფს სანდო ინფორმაციის არსებობას აღჭურვილობისა და ინფრასტრუქტურის რაოდენობრივი ტიპების თაობაზე. მესამეც, ბიზნეს და განსაკუთრებით თავდაცვის ინდუსტრიას შეუძლია გამოიყენოს ეს ინფორმაცია მასში ინვესტიციის განსახორციელებლად და გახდეს ქვეყნისა და შესაძლოა, საერთაშორისო დონეზე, კონკურენტული მოთამაშე.

## ადგილობრივი მფლობელობა

გარეშე მოქმედ პირთა როლი მსუბუქი იარაღის განიარაღებისა და ჭარბი მარაგის განადგურების პროცესში ხშირად ძირითადია ამ პროცესის დასაწყებად. ხშირად, ქვეყნებს სურთ გაანადგურონ მათი ჭარბი მარაგის ნახევარი მაინც, მაგრამ მათ ეს შესაძლებლობა არ გააჩნიათ ფინანსური ან ტექნოლოგიური მიზეზების გამო, ან არ სურთ მოახდინონ საკუთარი რესურსებში მნიშვნელოვანი ინვესტირება. თუმცა, ეს ქვეყნები ნახევან სარგებელს პრობლემის მოგვარებით და იქნებიან პროაქტიული დონორებთან ურთიერთობაში. თავის მხრივ, დონორმა ქვეყნებმა უნდა წაახალისონ ადგილობრივი ხელისუფლება ამ ნაბიჯის გადასადგმელად,<sup>10</sup> და ამავედროულად განახორციელონ მცდელობა გაუვნებელყოფის პროცესის გამჭვირვალეობისა და ანგარიშვალდებულების გასაუმჯობესებლად.

## პროგრამული მიდგომის მიღება ჭარბი იარაღის მართვაში

მოკლევადიან ჭრილში ყოველთვის იაფი ჯდება ჭარბი იარაღისა და ტყვია-წამლის შენახვა და დაცვა, ვიდრე მისი განადგურება. თუმცა, ეს მოკლე პერიოდის ჰორიზონტი საზიანოა გრძელვადიან პერსპექტივისათვის. შესაბამისად, რეკომენდირებულია პროგრამული მიდგომის მიღება გაუვნებელყოფის თაობაზე, ისევე, როგორც სხვა კანონიერების საკითხების მოგვარება. ეს იწვევს:

- ნათელი მიზნებისა და განხორციელების ზომების ჩამოყალიბებას;
- საშუალო ვადიანი პერიოდის ხარჯების შეფასებას;
- აღტერნატივების ჩამოყალიბებასა და მათი შედარებას;
- გაუვნებელყოფის ხილულობას თავდაცვის უწყებების პროგრამულ სტრუქტურაში;

<sup>10</sup> სამი ფალტასი, “ბუღალრეთი და რუმინეთი: სწრაფი სტარტი, ბუნდოვანი პროცესი,” ჩვეულებრივი უსაფარხოების პოლიტიკა 29:1 (აპრილი, 2008): 78-102.

- შესაბამისი პროგრამის მართვის ცენტრალიზირებას.

## საერთაშორისო დახმარების მოძიება

საერთაშორისო დახმარება ხელმისაწვდომია მაშინ, როდესაც პრობლემა განსაკუთრებით მწვავეა. საწყობებში ფართო მასშტაბის ინციდენტები იქცევენ საერთაშორისო თანამეგობრობის ყურადღებას. თუმცა, სასურველია ის ქვეყნები, რომელთაც გააჩნიათ ჭარბი იარაღისა და ტყვია-წამლის დიდი რაოდენობის მარაგი და შეზღუდული ფინანსები და/ან გამოცდილება, იყვნენ პროაქტიულები საერთაშორისო დახმარების მოძიებაში. პროგრამული მიდგომის მეტი გამჭვირვალობა და მისი განხორციელება მოიზიდავს დონორებს, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ მათი ფინანსური მხარდაჭერა ეფექტურად იქნება გამოყენებული და შესაბამისად, შეიტანენ საკუთარ წვლილს ადგილობრივი შესაძლებლობების განვითარებაში.

## კერძო-საჯარო პარტნიორობა

კერძო-საჯარო პარტნიორობის შესაძლებლობებისა და გავლენის შესწავლა მნიშვნელოვანია, თუნდაც, მაგალითად, ორმხრივი გამოყენების ინფრასტრუქტურის განვითარებაში. ამ პროცესში, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მოლაპარაკებების საგანი ხელშეკრულების ღირებულების, სარგებელისა და გამჭვირვალე შესრულების შესახებ.

## თავდაცვის სისტემების მუდმივი ციკლის მართვის მიღება

მსგავსი პრობლემების მომავალში კიდევ განმეორების თავიდან ასაცილებლად, უნდა მიღებული იყოს შეიარაღების სისტემისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების მართვის მუდმივი ციკლის ხედვა.

და ბოლოს, ეფექტური მმართველობის პრინციპის განხორციელება წარმოადგენს იმ ფუნდამენტს, რომლის საფუძველზეც კანონიერების პრობლემა შეიძლება ეფექტურად მოგვარდეს. იაღარისა და ტყვია-წამლის მარაგის მართვა, ჭარბი იარაღისა და ინფრასტრუქტურის გამჭვირვალობა და ანგარიშგაღებულება გახლავთ ძირითადი კატალიზატორები ჭარბი იარაღის ზოგადი პრობლემის მოსაგვარებლად და მკვეთრად ამცირებს გაუვნებელყოფასთან დაკავშირებული კორუფციის რისკს.

## თავი 11

# თავდაცვის უწყების კადრებისა და აქტივების ჩართულობა ეკონომიკურ საქმიანობაში

## შესავალი

გარდამავალ დემოკრატიაში სამხედრო სექტორი რჩება გავლენიან მოთამაშედ ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სისტემაში. პოლიტიკური და უსაფრთხოების სიტუაციის ბნელი წარსულის გავლენით ზოგიერთ გარდამავალ დემოკრატიაში სამხედრო სექტორი ამ ქვეყნების ძირითად აქტორად ჩამოყალიბდა. სამხედროებმა შექმნეს სოციალური და პოლიტიკური საფუძველი იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს უპირატესი მდგომარეობა სამოქალაქო ზედამხედველობაზე. ეს შესაძლებელი გახდა იმის გამო, რომ სამხედროებმა შეინარჩუნეს გავლენა ძალადობის კონტროლის კანონიერ საშუალებებზე. ამგვარად, გასაკვირი არ არის, თუკი სამხედრო სექტორს ჯერ ისევე აქვს ძლიერი ძალაუფლება საზოგადოებაში. ირონიულია, რომ ზოგჯერ სამოქალაქო პოლიტიკოსები კარგად იყენებენ ამ სიტუაციას, ამყარებენ რა ურთიერთობას სამხედრო სექტორთან ძალადობის პოლიტიკის გზით, რათა შეინარჩუნონ ძალაუფლება და შექმნან ბუნდოვანება დემოკრატიზაციის პროცესში.

პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სისტემაში სამხედრო ინტერვენციის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვან შედეგს წარმოადგენს სამხედრო სექტორის ტრანსფორმაცია ეკონომიკურ სექტორად. ამ კუთხით, სამხედრო სექტორი იყენებს საკუთარ რესურსებს (პერსონალს და აქტივებს) იმისათვის, რომ ჩაერთოს ეკონომიკურ საქმიანობაში. ამ განმარტებით სჩანს, რომ მსგავსი ეკონომიკური საქმიანობა ფარავს სამხედროების პირად და ინსტიტუციონალურ ასპექტებს. მოგვიანებით, ეკონომიკური საქმიანობა არღვევს სამხედრო სექტორის არსებითი როლს სახელმწიფო სისტემაში და ემუქრება ადამიანის უფლებებს.

ამ თავში გაანალიზებულია თავდაცვის (სამხედრო) პერსონალისა და აქტივების მონაწილეობა ეკონომიკურ საქმიანობაში. სამხედრო სფეროს წარმომადგენლები აქ განხილულია როგორც ეკონომიკური სფეროს აქტორი და შეფასებულია სამხედროების ეკონომიკური აქტოვობების უარყოფითი გავლენა ინდონეზიის სამხედრო სექტორის ბიზნეს საქმიანობის მაგალითზე (TNI: Tentara Nasional Indonesia).

## სამხედროების გარდაქმნა ეკონომიკურ სექტორში მოქმედ აქტორად

თავდაცვის სექტორი წარმოადგენს სახელმწიფოს ყველაზე ძვირადღირებულ და კომპლექსურ მახასიათებელს. ზოგადად, იმისათვის, რომ თავდაცვის სამინისტრომ უზრუნველყოს ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის იდეალური დონე, ამისათვის სახელმწიფომ უნდა დახარჯოს საკუთარი ბიუჯეტის

უზარმაზარი ნაწილი. მეორეს მხრივ, სახელმწიფომ აგრეთვე პრიორიტეტი უნდა მიაწოდოს თანხის გამოყოფას ისეთი სფეროებისათვის, როგორცაა განათლება, საზოგადოებრივი კეთილდღეობა და ჯანრმთველობის დაცვა, რისი ღირებულებაც ყოველდღიურად იზრდება. ეს დილემა ავტომატურად არ გულისხმობს სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ სექტორად გარდაქმნას იმისათვის, რომ შეიქმნას მდგრადი დაფინანსება თავდაცვის ბიუჯეტისათვის. სამხედრო სექტორი არ არის იმისათვის მზად, რომ იყოს მოგებაზე ორიენტირებულ. იგი მზადაა იყოს პროფესიონალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფი სფერო მინიმალური ბიუჯეტითაც კი. თუმცა, სამხედრო ეკონომიკური საქმიანობის კურსი ჯერ არ შემცირებულა. ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა ბანგლადეში, ფილიპინები, პაკისტანი, ჩინეთი და რუსეთი, სამხედრო სექტორი ჯერ ისევ აქტიურადაა ჩართული მოგებაზე ორიენტირებულ საქმიანობაში კანონიერად თუ არაკანონიერად. მსგავსი კურსი გვიჩვენებს, რომ ჯერ ისევ არსებობს მზარდი დისკურსი სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ სექტორად გარდაქმნის მიზანშეწონილობაზე.

ბრომელჰორსტერისა და პავს მიხედვით, არსებობს რამოდენიმე საერთო მიზეზი, რის გამოც სამხედრო სექტორი იწყებს ეკონომიკურ საქმიანობას. პირველ რიგში, სამხედრო სექტორს აქვს ხელმისაწვდომობა იმ მასალასა და ადამიანურ რესურსებზე, რაც ნაკლებად ხელმისაწვდომია სამოქალაქო სექტორისათვის და რაც საშუალებას აძლევს მას სხვა ამოცანებიც შეასრულოს. მეორეც, სამხედრო სექტორი ხშირად ხდება კერძო საწარმო, თავდაცვის ბიუჯეტის დეფიციტის შემგვსები. მესამეც, სამხედრო სექტორზე სუსტი სახელმწიფო და სუსტი სამოქალაქო სექტორის არაეფექტიანი კონტროლი ქმნის დამატებით სტიმულს სამხედრო ელიტისათვის, მართონ კომერციული საწარმოები. მეოთხე, ზოგიერთი სამხედრო ეკონომიკური საქმიანობის ფესვები მომდინარეობს იმ საქმიანობიდან, რომელიც უზრუნველყოფდა ამბოხებულის ძალების თვითკმარობას. და ბოლოს, მაშინაც კი, როდესაც უსაფრთხოების გამოწვევები შესუსტებულია, შეიარაღებული ძალების რაოდენობის შემცირება რთულია და სამხედრო სექტორი ხშირად გამოიყენება მეორადი ფუნქციების შესასრულებლად.<sup>1</sup> ამ განმარტებების საფუძველზე, ჩვენ შეგვიძლია განვაზოგადოთ კონკრეტული სიტუაცია და განვიხილოთ სამხედროების ჩართულობა ეკონომიკურ საქმიანობაში.

არსებობს ორგვარი სიტუაცია, როდესაც ხდება სამხედროთა ეკონომიკურ სექტორად გარდაქმნის სიმულაცია; სახელდობრ, პოლიტიკურ-ეკონომიკური კავშირები და სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაკმარისი შესრულება. პოლიტიკა და ეკონომიკა ერთი მონეტის ორი მხარეა. შესაბამისად, მიღებულია პრაქტიკა, რომ თუკი სამხედრო სექტორს აქვს პოლიტიკური ძალაუფლება, მაშინ ისინი ასევე თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს ეკონომიკის სფეროშიც და *პირიქით*. ამ შემთხვევაში, სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ საქმიანობას შესაბამისად შეაქვს წვლილი სამოქალაქო მოკავშირის ან მათი სამხედრო ლიდერის პოლიტიკურ ძალაუფლებაში. მსგავსი ურთიერთობა სამხედრო და პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ძალაუფლებებს შორის ხშირად ხდება ტირანიული

<sup>1</sup> იორნ ბრომელჰორსტერი და ვულფ-ჟრისტინ პავსი, გამომცემლები; “სამხედრო სექტორი, როგორც ეკონომიკური მოქმედი პირი: სამხედროები ბიზნესში” (ნიუ იორკი: პალგრეივ მაკმილანი, 2003 წ.).



მთავრობის ფონზე; მაგალითად, როგორც ინდონეზიაში გენერალ სუჰარტოს რეჟიმის დროს.

თუმცა, სამხედრო ეკონომიკური საქმიანობა ყოველთვის არ ემსახურება მათ პოლიტიკურ ძალაუფლებას. არა-ავტორიტატულ ქვეყნებში ან გარდამავალ დემოკრატიებში, პოლიტიკური ძალაუფლების დაკარგვის შემდეგ, სამხედრო სექტორი იძულებული ხდება გახდეს პროფესიონალი. სამწუხაროდ, სამხედროთა პროფესიონალიზირების იძულება არ არის გამყარებული სათანადო ფინანსური მხარდაჭერით მთავრობის მიერ. შედეგად, სამხედრო სექტორი იძენს ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების გამარტივებას, რადგანაც მათ ბიუჯეტს მთავრობა მხარს არ უჭერს. მსგავსი არასაბიუჯეტო ფონდებით უნდა ფინანსდებოდეს სამხედრო ბიუჯეტის დეფიციტი, მაშინაც კი, თუკი რეალობაში მსგავსი ეკონომიკური საქმიანობა ახდენს მოგების აკუმულირებას სამხედრო მაღალჩინოსან ოფიცერთათვის. ბოლი და ჰენდრიკსონი აცხადებენ, რომ არსებობს რამოდენიმე ფაქტორი, რომლებსაც შეუძლია წახალისოს არასაბიუჯეტო სამხედრო ხარჯვა: ძლიერი აღმასრულებელი გადაწყვეტილების მიღების კულტურა; სამხედრო სექტორის როლი სოციალურ და ეკონომიკურ სექტორებში; უსაფრთხოების პრობლემები; ინსტიტუციონალური მოწყველადობა; და სამხედროთა ჩართულობა ეროვნული რესურსების დაცვასა ან გაყიდვაში.<sup>2</sup>

ეკონომიკურ საქმიანობაში სამხედრო ჩართულობის ორივე ტიპი არ არის დამოუკიდებელი. რეალურად, მსგავსი სიტუაციები ატარებს ხელის შემწყობ ხასიათს, როგორც ეს დაგვანახა ინდონეზიის სამხედრო სექტორის ბიზნესის მაგალითმა.

## ინდონეზიის სამხედრო სექტორის ბიზნეს-საქმიანობის მაგალითი

ისტორიულად, TNI-ს ბიზნეს საქმიანობა დაიწყო გენერალ სუჰარტოს ტირანიული რეჟიმის დროს 1967-1998 წლებში. სუჰარტოს ლიდერობისას, TNI-ს ჰქონდა პრივილეგია საკუთარი ბიუჯეტი და ოპერაციები ემართა პარლამენტის ან სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ზედამხედველობის გარეშე. ABRI-ს (TNI-ს ყოფილი დასახელება) *ორმაგი ფუნქციის* დოქტრინის გზით, მიენიჭა გაფართოებული სოციალური და პოლიტიკური როლი. დოქტრინის თანახმად, ინდონეზიის სამხედრო სექტორი იყო ქვეყნის დამცველიცა და სოციალურ-პოლიტიკური ძალაც ქვეყნის განვითარებაში.<sup>3</sup> შედეგად, ამ დოქტრინამ გაამართლა TNI-ს მონაწილეობა დღის წესრიგის

<sup>2</sup> დილან ჰენდრიკსონი და ნიკოლ ბოლი, “არასაბიუჯეტო სამხედრო ხარჯები და შემოსავლები: გამოცემები და პოლიტიკის პერსპექტივები დონორთათვის,” კონფლიქტის უსაფრთხოებისა და განვითარების ჯგუფის დოკუმენტი (2002 წ.).

<sup>3</sup> ლეონარდ ც. სებასტიანი, რეალური პოლიტიკის იდეოლოგია: ინდონეზიის სამხედრო ძალის გამოყენება (სინგაპური: ISEAS, 2006 წ.), 323-325, იხ. GlobalSecurity.org, “ABRI-ინდონეზიის შეიარაღებული ძალები,” [www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm). გარდა ამისა, ABRI-მ აგრეთვე მიიღო არა-საარწევრო ადგილები პარლამენტში და თამაშობს მნიშვნელოვან როლს სუჰარტოს მთავრობის დამცველის რანგში.

შემუშავებაში, განსაკუთრებით ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების კუთხით.<sup>4</sup>

TNI-ს გაფართოებული როლის შემდეგ, 70-იან წლებში TNI-მ შექმნა საკუთარი ბიზნეს იმპერია, რომელიც დაარსდა ფონდებისა და კოოპერატივების მეშვეობით. Human Rights Watch-ის ანგარიშის მიხედვით, რომელიც ეხებოდა ინდონეზიის სამხედრო სექტორის ბიზნეს საქმიანობას 2006 წელს, არსებობს სამხედრო პერსონალისა და აქტივების კონკრეტული სახეობები, რომლებიც ჩართულნი იყვნენ ეკონომიკურ საქმიანობაში სუჰარტოს დროიდან მოყოლებული:<sup>5</sup>

## ა. სამხედრო სექტორის მფლობელობაში არსებული ბიზნესი

- *ფონდები (იაიასანი)*  
სამხედრო ფონდები შეიქმნა 60-იან წლებში სოციალური მომსახურების უზრუნველყოფის მიზნით, როგორცაა მაგალითად სამხედრო ნაწილებისა და მათი ოჯახების განსახლება და განათლება. ამ პროცესში ფონდები გაფართოვდა ბიზნეს ერთეულებად, სავარაუდოდ სამხედროთა კეთილდღეობის დასაფინანსებლად. გარდა ამისა, გადასახადებისაგან განთავისუფლებული ფონდები ზედამხედველობდნენ უამრავ მნიშვნელოვან სამხედრო ბიზნესის ერთეულებს. ჯარი, კარტიკა ეკა პაკისის ფონდის (YKEP) მეშვეობით, ფლობდა ჯამში 26 კომპანიასა და 7 ერთობლივ საწარმოს.<sup>6</sup> YKEP-ის ბიზნეს საქმიანობა იმართება ჰოლდინგ-კომპანიის, PT Tri Usaha Bhakti-ს მიერ. ჯარის სხვადასხვა ინტერესები მოიცავს სუდირმან ცენტრალურ ბიზნეს უბანს, რომელიც ფლობს 44 ჰექტარ მიწას, რომელიც ცნობილია, როგორც ჯაკარტას “ოქროს სამკუთხედი,” არტა გრაჰამ ბანკს, ციგნა ინდონეზიას, დანაიასა არტატამას (სასტუმრო ბორობუდური), სხვა უძრავ ქონებას, მორების გადამამუშავებენ საამქროს, გოლფის კურსებსა და საწარმოებს.<sup>7</sup>  
ამავდროულად, საზღვაო სექტორი, ბჰუმიამკა ფონდის მეშვეობით, აკონტროლებს ხუთ კომპანიას, რომელთა აქტივების ჯამი აღწევს 200 მილიარდი რპ, ანუ 25 მილიონი ამერიკული დოლარს. ფონდის

<sup>4</sup> დეტალური ინფორმაცია TNI-ს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სისტემაში ჩართულობის შესახებ სურატოს რეჟიმის დროს იხ.: ჰეროლდ ქრაუნი, “ჯარი და პოლიტიკა ინდონეზიაში” (უაკარტა & კუალა ლუმპური: გამომცემლობა Equinox, 2007 წ.); სუკარდი რინაკიტი, “ინდონეზიის სამხედრო სექტორი ახალი წყობის შემდეგ” (კოპენჰაგენი, NIAS პრესი, 2005 წ.); დეონარდ ც. სებასტიანი, “რეალური პოლიტიკის იდეოლოგია: ინდონეზიის სამხედრო ძალების გამოყენება” (სინგაპური: ISEAS, 2006 წ.).

<sup>5</sup> იხ. Human Rights Watch-ის ანგარიში, “ერთობ მაღალი ფასი, ინდონეზიის სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობის ადამიანის უფლებათა საფასური” 18:5(გ) (იენისი, 2006 წ.), [www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1](http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1).

<sup>6</sup> რეიხელ ლანგიტი, “ინდონეზიის სამხედრო სექტორი: ჩვეულებრივი ბიზნესი,” Asia Times Online (16 აგვისტო, 2002 წ.), [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/DH16Ae06.htm](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.htm).

<sup>7</sup> ენჯელ რაბასა და ჯონ ჰეისმანი, “სამხედრო სექტორი და დემოკრატია ინდონეზიაში: გამოწვევები, პოლიტიკა და ძალაუფლება,” მონოგრაფი რეპორტი (პიტსბურგი: RAND, 2002 წ.), 74.

ბიზნეს ინტერესები მოიცავს ადამირალ ლაინსს (გემთმშენებლობა), კურორტებს, ნავთობგადამამუშავებელ საწარმოს, ქონების გაქირავებას, იმპორტ-ექსპორტს, კაკაოს პლანტაციებს, საზღვაო ელექტრონიკასა და ტელეკომუნიკაციას, ტაქსოპარკს და მყვინთავეების მომსახურებას.

და ბოლოს, საჰაერო ძალა და ადი უპაია ფონდი მართავს 17 კომპანიას, მათ შორის ბანკს.<sup>8</sup> ფონდი ფლობს ბანკ ანგაჟსას ეროვნულ ელექტრო კომპანიას, საპენსიო ფონდთან და კერძო ინვესტირებთან ერთად. ფონდის სხვა ინტერესები მოიცავს გოლფის კურსებს, კონტინენტების მომსახურებას, სასტუმროებს, ავიაციასა და საჰაერო ფოტოგრაფიის მომსახურებას.<sup>9</sup> ამ ინსტიტუციონალური ბიზნესის მიუხედავად, TNI-ს პერსონალი დაწყებული მაღალჩინოსანი ოფიცრებით და დამთავრებული დაბალი რანგის სამხედროებით, აქტიურად იყო ჩართული ისეთ საქმიანობაში, როგორცაა მეტყველება, მაღაროები, ნავთობი და უსაფრთხოების დაცვა.<sup>10</sup>

### ჩანართი 11.1. გამოძალვა

გამოძალვის პრაქტიკამ TNI-ში მიიღო ისეთი ფორმა, როდესაც TNI-ს პერსონალი სთავაზობს დანაშაულებრივი საქმიანობის დაცვას. მაგალითად, მედანში, ჩრდილოეთ სუმატრაში, სამხედრო ჩართულობა დანაშაულში კარგად ორგანიზებულია. Human Rights Watch-ის მიერ ჩატარებული ინტერვიუს მიხედვით, მედანის მაცხოვრებლებმა განაცხადეს, რომ გამოძალვა დაცვის მიზნით დარეგულირებულია მაღალი მფლობელებთან – ისინი იხდიან გადასახადს ყოველთვიურად და აქვთ ნიშნები, სადაც მითითებულია, თუ რომელი სამხედრო ჯგუფი ან მასთან დაკავშირებული დაჯგუფება იცავს მათ. კიდევ ერთი მაგალითი გახლავთ უკანონო ხე-ტყის დამამზადებელი საქმიანობა, სადაც TNI-ს პერსონალი, განსაკუთრებით ინდონეზია-მაღალიზის საზღვარზე, სთავაზობდა “დაცვას” არაკანონიერ ხე-ტყის გადამამუშავებლებს თანხის სანაცვლოდ, წინააღმდეგ შემთხვევაში ისინი ყადაღას ადებდნენ მორების ტვირთს და შემდგომ ყიდდნენ საკუთარი მოგების მიზნით. კიდევ ერთი მომგებიანი საქმიანობა გახლავთ მორების დაკავებული არაკანონიერი გადამზიდვების განთავისუფლება ქრთამის სანაცვლოდ.

წყარო: Human Rights Watch, “ერთობ მაღალი ფასი, ინდონეზიის სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობის ადამიანის უფლებათა სავალსური” 18:5(გ) (ივნისი, 2006 წ.), [www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1](http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1). ა.ც. კახონი და სხვ. “შრავალაქნიონერული სამოქმედო გეგმა არაკანონიერი ხე-ტყის გადამზადების შემცირებისა და კანონალსრულების გაუმჯობესების მიზნით ინდონეზიაში”, WWF ინდონეზია, მსოფლიო ბანკი, DFID-მრავალაქნიონერული მეტყველების პროგრამა (ოქტობერი, 2006 წ.), [www.sekala.net/files/FLEGedit 4Sept06.pdf](http://www.sekala.net/files/FLEGedit 4Sept06.pdf).

<sup>8</sup> ლანგიტი, “ინდონეზიის სამხედრო სექტორი” (2002 წ.).

<sup>9</sup> რაბასა და ჰეისმანი, “სამხედრო სექტორი და დემოკრატია” (2002 წ.), 76.

<sup>10</sup> იქვე, 75.

- *კოოპერატივები (კოპერასი)*  
სამხედრო კოოპერატივები შეიქმნა სამხედროთა კეთილდღეობის გასაუმჯობესებლად სუბსიდირებული დახმარებების გზით, მაგ. ბრინჯის მიწოდება სამხედროთა და მათი ოჯახებისათვის. თუმცა, ფონდების მსგავსად, სამხედრო კოოპერატივები აგრეთვე გაფართოვდა ფართო-მასშტაბიან ბიზნეს საქმიანობად, მაგალითად სასტუმროები და ტვირთის გადაამზიდავი კომპანიები.
- *მეტყველების ოპერაციები*  
1967 წელს, სუჰარტოს მთავრობამ სამხედრო სექტორის მფლობელობაში არსებულ კომპანია PT Yamaker-ს მიანიჭა ინდონეზია-მალაიზიის საზღვარზე არსებული ერთ მილიონ ჰექტარზე მეტის ტყის მონაკვეთის დათმობის უფლება. გადაწყვეტილება ეფუძნებოდა “ეროვნული უსაფრთხოების მიზნებს” ინდონეზიასა და მალაიზიას შორის წინასწარი სასაზღვრო დავის დროს. მას შემდეგ, სამხედრო სექტორის მფლობელობაში არსებულ კომპანიებისა და სამხედრო პერსონალის რიცხვი, ვინც იღებს ამ პრივილეგიას, გაიზარდა.<sup>11</sup>

## ბ. სამხედრო თანამშრომლობა კერძო ბიზნესთან

სამხედრო ეკონომიკური საქმიანობის ეს ტიპი ფარავს სამხედრო ბიზნეს ალიანსს კერძო კომპანიებთან, ადგილობრივ თუ უცხოურთან. ამ სახის ურთიერთობაში, სამხედრო სექტორი მოქმედებს, როგორც ბიზნეს ბროკერი, მაგალითად, აგვარებს სამთავრობო ლიცენზიების მიღების საკითხს და ბლოკავს სხვა კონკურენტებს, იღებს დაშვებას პროდუქციასა და მომსახურებაზე, ტრანსპორტირებისას იყენებს სამხედრო ავტომანქანებს საფასურის სანაცვლოდ და აქირავენს მიწებს. კერძო კომპანიები ასევე დებენ თავიანთ წვლილს სამხედრო “ინფორმირების ფონდებში.” მაგალითად, დეველოპერმა მიაწოდა მიწის მონაკვეთი და შენობები, რომელთა ღირებულება შეადგენს 18,5 მილიარდ რპ-ს (1,95 მილიონი ამერიკული დოლარი) სამხედრო ბაზის განლაგებისათვის დასავლეთ ჯავის ინდუსტრიულ ზონაში, რომელიც ცნობილია, როგორც ჯაბაბეკა. როგორც ინდუსტრიული ზონის ოფიცირმა განაცხადა, ეს შემოწირულობა მომგებიანი იყო ბიზნესისათვის, რადგანაც სამხედრო პერსონალის არსებობას “შეუძლია დაიცვას ხალხი დანაშაულისაგან.”

## ც. სამხედრო სექტორის ჩართულობა დანაშაულებრივ საქმიანობაში

ეკონომიკური საქმიანობის ზოგიერთ ფორმას წარმოადგენს არაკანონიერი ხე-ტყის გადამუშავება და გამოძალვა (როდესაც სამხედრო სექტორი მოქმედებს, როგორც დანაშაულებრივი ქმედების დამცველი, როგორიცაა მაგალითად, აზარტული თამაშები, ნარკოტიკების გასაღება და პროსტიტუცია). გამოძალვა წარმოადგენს დაბალი და საშუალო რანგის ეკონომიკური საქმიანობის ყველაზე პოპულარული ფორმას TNI-ში (იხ. ჩანართი 11.1).

<sup>11</sup> სურპიტომ, პოლიტიკოსმა Prosperous Justice პარტიდან და ყოფილმა მეტყველების მინისტრმა, ერთხელ თქვა, რომ სამხედრო სექტორის წევრებმა მოახერხეს ყოფილიყვენ 550-ზე მეტ ხე-ტყის გადამუშავების საქმეში ჩართული. ციტირება: ანდრეას ჰარსონო, “ინდონეზიის სამხედრო სექტორი და პროსტიტუციის გამოძალვა,” [www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm](http://www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm).

## დ. სამხედრო კორუფცია

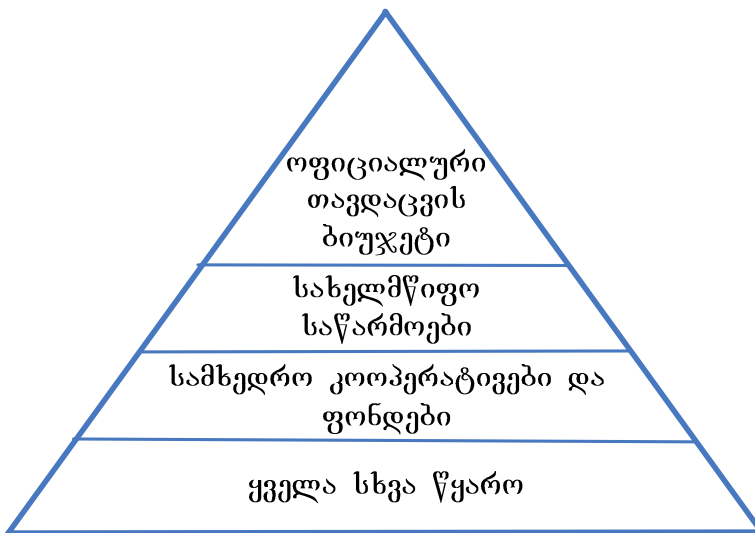
სამხედრო სექტორში, კორუფციის უდიდესი პოტენციალი მოდის თავდაცვის შესყიდვებზე. მაგალითად, 2004 წელს, ჯარი გეგმავდა შეეძინა MI-17-ები რუსეთისგან. შესაბამისად, პარლამენტის თავდაცვის კომისიის წევრებმა მიიღეს ანგარიშები, რომ ვერტმფრენების ფასი შეადგენდა მხოლოდ 17,6 მილიონ ამერიკულ დოლარს, რაც 25%-ით დაბალი იყო იმ 21,6 მილიონ დოლარზე, რომელზეც ჯარი იყო შეთანხმებული. ვერტმფრენები თებერვლის ბოლოს უნდა ყოფილიყო მიწოდებული, მაგრამ როგორც ჟურნალმა Tempo განაცხადა, რუსულმა კომპანიამ შეწყვიტა მათი აწყობა, რადგანაც მას ჰქონდა მიღებული წინასწარი თანხა 3,2 მილიონი დოლარის ოდენობით.<sup>12</sup>

უმცა TNI-ს ეკონომიკური საქმიანობა არ ნიშნავს მხოლოდ მათი აქტიურ როლს პოლიტიკურ სფეროში, როგორც სუპარტოს რეჟიმის დამცველებისას, არამედ ის განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ მთავრობა აფინანსებს მთლიანი თავდაცვის ბიუჯეტის მხოლოდ 25-30%-ს. ამგვარად, დანარჩენი 70% უნდა დაიფაროს სამხედრო სექტორის ბიზნეს საქმიანობიდან. TNI-ს ეკონომიკური საქმიანობა მოცემულია პირამიდის ფორმით, რომელიც გვიჩვენებს TNI-ს ეკონომიკური მხარდაჭერის სტრუქტურას (იხ. ნახაზი 11.1).<sup>13</sup> პირამიდის წვერში მოთავსებულია მთავრობის ოფიციალური თავდაცვის ბიუჯეტი, რომელიც ფარავს მთლიანი ბიუჯეტის მხოლოდ დაახლოებით ერთ-მესამედს. მეორე დონეზე განთავსებულია სახელმწიფო საწარმოები, სადაც გადამდგარი მაღალი რანგის სამხედრო ოფიცრები იკავენენ მმართველ პოზიციებს და ამგვარად ხელს უწყობენ სამხედრო სექტორის მფლობელობაში არსებული საწარმოების დომინირებას სახელმწიფო საწარმოებთან კონტრაქტების შენარჩუნებაზე, როგორცაა Pertamina (სახელმწიფო ნავთობისა და გაზის კომპანია). მესამე დონე უკავია სამხედრო კოოპერატივებსა და ფონდებს, რომლებზეც ჩვენ უკვე ვისაუბრეთ ზემოთ. და ბოლოს, ყველაზე დაბალ დონეზე განთავსებულია სხვა წყაროები. ამ ტიპის სახსრების მოძიების მაგალითი გახლავთ სამხედრო სექტორის თანამშრომლობა კერძო ბიზნესთან და სამხედრო სექტორის ჩართულობა დანაშაულებრივ ქმედებებში (გამოძალვა).

1998 წელს, ქვეყანას თავს დაატყდა აზიის ეკონომიკური კრიზისი და გამოიწვია მასიური სოციალური მოძრაობები, რომელიც მიმართული იყო სუპარტოს მთავრობის წინააღმდეგ. რეფორმების მოძრაობა (გერაკან რეფორმასი), რომლის მამოძრავებელი ძალაც გახდა სტუდენტობა და აქტივისტები, დასრულდა სუპარტოს გადადგომით 1998 წლის მაისში. შესაბამისად, მოძრაობა გარდაიქმნა დემოკრატიზაციის მამოძრავებელ

<sup>12</sup> Quoted from: Munir, "Corruption threatens Indonesia's defense system," *The Jakarta Post*, 3 January 2004, <http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html>. Further investigation by the National Team for Corruption Eradication (*Timnas Tipikor*) found the involvement of army officers in the procurement corruption scandal. See: "The Corruption in DoD involves TNI," *Republika Daily* (25 March 2006).

<sup>13</sup> Rabasa and Haseman, *The Military and Democracy* (2002), 73.



ნახაზი 11.1. TNI-ს ეკონომიკური მხარდაჭერის სტრუქტურა

ძალად, რომელმაც გაამხნევა TNI (ინდონეზიის პოლიციაც მათ შორის) განესორციელებინათ ინსტიტუტების რეფორმა და კადრების ცვლილება. 2004 წელს, პარლამენტმა მიიღო ახალი TNI-ს კანონი (კანონი № 34/2004) (იხ. ჩანართი 11.2).

**ჩანართი 11.2. TNI-ს კანონი No. 34/2004**

თავი II, მუხლი 2(დ):

*პროფესიონალ სამხედროებს, რომლებიც არიან კარგად გაწრთვნილი, განათლებული და აღჭურვილი, ეკრძალებათ პოლიტიკასა და ბიზნესში ჩართვა, ხოლო მათ კეთილდღეობას უზრუნველყოფს სახელმწიფო. ისინი მხარს უჭერენ სახელმწიფო პოლიტიკის გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ეფუძნება დემოკრატიულ პრინციპებს, სამოქალაქო უზენაესობას, ადამიანის უფლებებს, ადგილობრივ კანონდებლობასა და საერთაშორისო კანონს, და რომელიც დამტკიცებულია სახელმწიფოს მიერ.*

გარდა ამისა, მუხლში 39 მოცემულია, რომ TNI-ს წევრებს ეკრძალებათ იყვნენ ჩართულნი შემდეგში:

1. პოლიტიკურ პარტიაში;
2. პოლიტიკურ საქმიანობაში;
3. ბიზნეს საქმიანობაში;
4. ნებისმიერ საქმიანობაში, რაც გულისხმობს საპარლამენტო მანდატების მიღებას არჩევნების გზით და/ან სხვა პოლიტიკური თანამდებობების მიღებას.

ჟეარო: TNI-ს კანონი No. 34/2004.

ახალი კანონი გულისხმობს მთავრობის მიერ ყველა იმ ბიზნეს საქმიანობის ზედამხედველობას, რომელიც პირდაპირ თუ ირიბად იმართებოდა TNI-მდე 2009 წლის ოქტომბრამდე. შესაბამისად, 2005 წელს, მთავრობამ ჩამოაყალიბა TNI-ს ბიზნეს ზედამხედველობისა და ტრანსფორმაციის გუნდი TNI-ს ბიზნესის შესამოწმებლად და მთავრობისათვის იმ რეკომენდაციების შესამუშავებლად, რომლებიც შეეხება TNI-ს მიერ ბიზნეს საქმიანობას. 2006 წელს, ამ გუნდის მიერ წარდგენილი ანგარიშის საფუძველზე დადგინდა, რომ TNI ფლობს 23 ფონდს, 1,618 ერთეულ ქონებას, რაც მოიცავს 16,500 ჰექტარ მიწის ნაკვეთსა და 6,699 შენობას. ჯამში, ანგარიში ასახავს TNI-ს ბიზნეს აქტივებს, რომლებიც შეადგენს 2.2 ტრილიონ რპ-ს (235,5 მილიონი ამერიკული დოლარი).<sup>14</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ TNI-ს ბიზნეს აქტივები შემოწმდა, მათ აქტივებზე ზედამხედველობის განხორციელების პერსპექტივა ჯერ ისევ შორსაა. დღევანდლამდე, TNI-ს ბიზნეს საქმიანობა ჯერ ისევ რჩება ძირითად ბლოკოსტად ინდონეზიის სამხედრო რეფორმებისათვის, რადგანაც მთავრობა ამ საკითხზე არასათანადოდ რეაგირებდა. ქვეყნის ყველაზე დიდი გამოწვევა გამომდინარეობს თავდაცვის კადრებისათვის საჭირო ბიუჯეტიდან. TNI-ს ბიუჯეტი ნამდვილად არ არის საკმარისი პროფესიონალური კადრების განვითარების დასაფინანსებლად. მთელი ბიუჯეტის თითქმის 45% გამოიყენება სამხედროთა კეთილდღეობის საკითხების მოსაგვარებლად და დაახლოებით 30% კი თავდაცვის ტექნოლოგიებისა და მათი განვითარებისათვის.<sup>15</sup> გარდა ამისა, მოქმედ მთავრობას ხელეწიფება უზრუნველყოს აუცილებელი ბიუჯეტის მხოლოდ ნახევარი. მაშასადამე, შეზღუდული საზოგადოებრივი ფინანსები იწვევს TNI-ის ბიზნესის ზედამხედველობის საკითხის განხილვის საჭიროებას.<sup>16</sup>

## სამხედრო სექტორის, როგორც ეკონომიკურ სფეროში მოქმედი პირის, არასათანადო შედეგი

### პროფესიონალიზმი

სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ აქტორად გარდაქმნის პირდაპირი შედეგია სამხედროების არაპროფესიონალიზმი. სარგებელზე ორიენტირებულ საქმიანობაში ჩართვით, სამხედრო სექტორს შეუძლია დაკარგოს საკუთარი არსი, როგორც უსაფრთხოების გარანტი სახელმწიფოში. ამ კუთხით, სამხედრო სექტორი ხდება უფრო მეტად დაინტერესებული სარგებელზე ორიენტირებული

<sup>14</sup> “TNI-ს ბიზნესის ზედამხედველობა “უბრალოდ ფორმალობა;” *The Jakarta Post* (15 ნოემბერი, 2009 წ.), [www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html](http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html).

<sup>15</sup> იხ. ერიკ ჰენდრა, “TNI-ს ბიზნესი”, ინდონეზიის უსაფრთხოების რეფორმის აღმანახი, 2007 წ. გამომცემელი ბენი სუკადისი (უკარტა: LESPERSSI & DCAF, 2007 წ.), 121.

<sup>16</sup> როგორც დენიელ ლეემა, ინდონეზიელმა ექსპერტმა ვაშინგტონის უნივერსიტეტიდან, ერთხელ განაცხადა ინდონეზიის სამხედრო ბიუჯეტის თაობაზე, “თუკი ბიუჯეტი უზრუნველყოფს თქვენი საჭიროების ერთ მესამედს ან ნახევარს, დანარჩენს აუცილებლად მოიპარავთ”. ციტატა ტაუფიკ დარუსმანიდან, “სამხედრო სექტორის ბიზნეს სფეროდან გამოყოფა,” *The Jakarta Globe* (27 ნოემბერი, 2009 წ.), <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>.

საქმიანობით, ვიდრე სახელმწიფოსა და მოქალაქეების უსაფრთხოების უზრუნველყოფით. არასათანადო პროფესიონალიზმის ყველაზე უარესი სცენარი შეიძლება გახდეს ის, რომ სამხედრო სექტორი გამოეყოფა სახელმწიფო კონტროლის ფუნქციას. სამხედრო სექტორის უნარი, დააფინანსოს თავდაცვის ბიუჯეტი (თუნდაც მხოლოდ ნაწილობრივ), გაზრდის მისი სახელმწიფოსგან დამოუკიდებლობის შეგრძნებას და ამგვარად, შექმნის უფრო ფართო მასშტაბის სამხედრო ინტერვენციის რისკს სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სფეროებში.

## ანგარიშვალდებულება

სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ აქტორად გარდაქმნის კიდევ ერთი უარყოფით შედეგს წარმოადგენს არასაკმარისი ანგარიშვალდებულება. თუკი სამხედრო სექტორს შეუძლია შეასრულოს საკუთარი ბიუჯეტი დამოუკიდებელი ეკონომიკური საქმიანობის გზით, მაშინ სამხედრო ბიუჯეტისა და ოპერაციების ანგარიშვალდებულება სახელმწიფოსადმი პოტენციურად შემცირდება. ამის რისკი მაღალია. თუკი სახელმწიფოს არ შეუძლია აკონტროლოს სამხედრო ბიუჯეტი და ოპერაციები, მაშინ სამხედრო სექტორს შეუძლია შეასრულოს სხვა მოვალეობები და ვალდებულებები, რაც დაარღვევს სახელმწიფო წესებს და შექმნის უსაფრთხოებისათვის საფრთხეს. მოკლედ რომ ვთქვათ, სამხედრო სექტორში ჩნდება სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა წინააღმდეგ მიმართული შიდა საფრთხის სერიოზული პოტენციალი.

პროგრესულ დემოკრატიებში, თავდაცვის ბიუჯეტი აქტიურად კონტროლირდება დემოკრატიული სამოქალაქო ზედამხედველობის ისეთი მექანიზმებით, როგორიცაა პარლამენტი და არასამთავრობო სექტორი. ამ სიტუაციის საფუძველი გახლავთ იმის კარგად აღქმა, რომ სამხედრო სექტორი წარმოადგენს სახელმწიფო აპარატის ნაწილს, რომელიც პასუხისმგებელია უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე და მას სრულიად უჭერს მხარს მთავრობა. თუმცა, გარდამავალ დემოკრატიებში არსებობს თავდაცვის ხარჯების ზედამხედველობასთან დაკავშირებული სირთულეები. ამ პრობლემის რამოდენიმე მიზეზი არსებობს, მაგრამ უმთავრესს მიზეზს წარმოადგენს ზოგადად თავდაცვის სფეროს გასაიდუმლოების თემა, რომელიც აისახება ბიუჯეტში. ზოგჯერ, სამხედრო სექტორს ეშინია, რომ მისი ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია გავრცელდება საჯარო სფეროში და, ამგვარად, მისი შესაძლებლობები ნათელი გახდება სამოქალაქო სექტორისა და შესაძლოა პოტენციური მტრებისათვისაც კი.

კიდევ ერთი მიზეზს წარმოადგენს არასაკმარისი თავდაჯერებულობა სამოქალაქო სექტორის მხრიდან, რომელიც ვლინდება განსაკუთრებით პარლამენტის მიერ სამხედრო უწყებების ზედამხედველობის განხორციელების დროს. აქ მთავარი საკითხია სამხედროთა იმიჯი, რომელიც გავლენას ახდენს სახელმწიფო სისტემის წესებზე. სამხედრო სექტორის იმიჯი, რომელიც გულისხმობს მის უპირატესობას სამოქალაქო სექტორთან, მისი განსაკუთრებულობას, პატრიოტიზმს და კანონიერი ძალადობის მაკონტროლებელ ფუნქციას, ზოგჯერ ქმნის ბარიერებს სამოქალაქოთათვის ბიუჯეტის საკითხებზე რეაგირებისათვის. და მართლაც, პარლამენტის წევრების არასაკმარისი ცოდნა სამხედრო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ოპერაციების შესახებ ხელს უწყობს ამ სიტუაციის შექმნას.



## ადამიანის უფლებების დარღვევა

სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობის შედეგად ირღვევა ადამიანის უფლებები. როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, სამხედრო სექტორი წარმოადგენს სახელმწიფო აპარატს, რომელიც თავის მხრივ წარმოადგენს ძალადობის კანონიერ და ეფექტურ მაკონტროლებელს. თუმცა, როდესაც სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობა აერთიანებს სარგებელზე ორიენტირებულ მცდელობებსა და ძალადობის კონტროლს ისეთ სიტუაციაში, როდესაც არსებობს სირთულეები სამოქალაქო ზედამხედველობაში, ამან შეიძლება მიიყვანოს ქვეყანა კატასტროფამდე. სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ საქმიანობაში ჩართვის მაგალითს, რომელიც არღვევს ადამიანის უფლებებს, წარმოადგენს ფრიპორტის უსაფრთხოების TNI-სთან ხელშეკრულების შემთხვევა დასავლეთ პაპუაში, ინდონეზია (იხ. ჩანართი 11.3).

ფრიპორტის უსაფრთხოების ხელშეკრულება TNI-სთან ასახავს TNI-ს ფარულ ალტერნატივას, გააგრძელოს ჩართულობა ეკონომიკურ საქმიანობაში. TNI-ს ახალი კანონის მუხლის 7 (2) თანახმად, TNI-ს ძირითადი ფუნქცია მოიცავს ქვეყნის სასიცოცხლო ობიექტების უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. სინამდვილეში, ეს ფუნქცია აღმოჩნდა, რომ ფინანსდება TNI-ს არასაბიუჯეტო წყაროებიდან.

2006 წლის იანვარში, პოლიტიკური, იურიდიული და უსაფრთხოების საკითხთა საკოორდინაციო სამინისტრომ გადაწყვიტა, რომ Freeport Indonesia, ExxonMobil და PT Arun LNG წარმოადგენდნენ ქვეყნის სასიცოცხლო მნიშვნელობის ობიექტებს. Freeport Indonesia-მ, რომელიც ფუნქციონირებს დასავლეთ პაპუას პროვინციაში, საჯაროდ გააცნობიერა, რომ გარემოს განადგურებას ნაკლები წვლილი შეაქვს პაპუას მოსახლეობის კეთილდღეობაში. მოგვიანებით, Freeport Indonesia-ს არსებობამ გაადვილა დასავლეთ პაპუას მოსახლეობის სიძულვილი და მისცა სტიმული პაპუას დამოუკიდებლობის ორგანიზაციის შექმნას (OPM: Organisasi Papua Merdeka). სამწუხაროდ, მისი ქვეყნის სასიცოცხლო ობიექტის სტატუსის გამო, Freeport-მა მიიღო სრული უსაფრთხოება და დაცვა TNI-სგან (და აგრეთვე ინდონეზიის ეროვნული პოლიციისგან). ამ შემთხვევაში, ადგილობრივ მოსახლეობას, განსაკუთრებით OPM-ს, TNI აღიქვავს, როგორც ყველაზე დიდ მტრად Freeport-სათვის.

## დასკვნა: სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობიდან გამოყოფა

ინდონეზიის გამოცდილებამ გვჩვენა, რომ სამხედრო სექტორის ჩარევა ეკონომიკურ საქმიანობაში მზარდია. სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობა დამლუკველია მათი პროფესიონალიზმისათვის და გავლენას ახდენს ბიუჯეტის გამჭვირვალობაზე, და აგრეთვე არღვევს ადამიანის უფლებებს.

საბოლოოდ, სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ საქმიანობაში ჩართულობაში ძირითად პრობლემას წარმოადგენს თავდაცვის ბიუჯეტი. რა თქმა უნდა, ბიუჯეტის ის სქემა, რომელიც ხელს უწყობს სამხედროთა კეთილდღეობას, ჩამოაშორებდა სამხედრო სექტორს ეკონომიკურ საქმიანობას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ გამჭვირვალე ბიუჯეტი უფრო მნიშვნე-

### ჩანართი 11.3. ფრიპორტის უსაფრთხოების ზომები TNI-სა და ადამიანის უფლებების დარღვევაზე

TNI-ს არსებობა ფრიპორტის სფეროში ირონიულია. იმის პარალელურად, რომ იგი ინარჩუნებდა სასიცოცხლო ეკონომიკური ინტერესების უსაფრთხოებას იმ ფორმით, რომელიც ფართოდ არღვევდა ადამიანის უფლებებს, იგი აგრეთვე იღებდა თანხებს იმ კომპანიისგან, რომელიც არ არის გამჭვირვალე. მაგალითად, 90-იანი წლების შუაში, მაღაროს ტერიტორიაზე განლაგებულმა ჯარებმა გამოიყენეს კომპანიის ტრანსპორტი, ოფისები და გადამზიდავი კონტეინერები, იმ ხალხის დასაკავებლად და გადასაყვანად, რომლებსაც აწამებდნენ ან რომლებიც მოკლეს. სამწუხაროდ, კომპანიამ განაცხადა, რომ არანაირ პასუხისმგებლობას არ იღებს იმაზე, თუ რა სახით გამოიყენა მისი რესურსები სამხედრო სექტორმა. და მართლაც, ინდონეზიის ადამიანის უფლებათა კომისიამ (Komnas HAM) განაცხადა, რომ TNI-ს ჩართულობა ფრიპორტის უსაფრთხოების ზომების განხორციელებაში არღვევს ადამიანის უფლებებს დასავლეთ პაპუაში.

ფრიპორტში უშიშროების სექტორის თანამშრომელთა რიცხვი გაიზარდა ბოლო წლების განმავლობაში. 2005 წლისათვის, 2,400-ზე მეტი სამთავრობო უშიშროების თანამშრომელი (სამხედრო და პოლიცია) განლაგდა ფრიპორტის ოპერაციების ძირითად ტერიტორიაზე. 2005 წელს, კომპანიის ხარჯებმა სამხედრო და პოლიციის უსაფრთხოების დაცვაზე მიაღწია 66 მილიონ ამერიკულ დოლარს. ფრიპორტმა განაცხადა, რომ ეს თანხა მოხმარდა ტრანსპორტირების, საკვებისა და ბარაკების ხარჯებს. თუმცა, 2005 წელს არასამთავრობო ორგანიზაციის, გლობალ უიტნესისა და ნიუ იორკ ტაიმსის მიერ გამოქვეყნებულ საგამოძიებო ანგარიშებში ნათქვამი იყო, რომ ფრიპორტმა მიმართა საკუთარი უსაფრთხოების თანხების დიდი ნაწილი კერძო პირებისაკენ. ამ ანგარიშებში, ასევე, ნათქვამი იყო, რომ კომპანიამ მასშტაბური თანხები გადაუხადა კერძო ინდონეზიურ სამხედრო და პოლიციის ოფიცრებს. ნიუ იორკ ტაიმსმა განაცხადა, რომ მსგავსი გადახდების ჯამმა შეადგინა 20 მილიონი დოლარი 1998 წლიდან 2004 წლამდე.

*წყაროები: კურნიავან ტრი იონანტო, "Komnas HAM: ფრიპორტი წარმოადგენს კოლონიალიზმს პაპუაში", VHRmedia (2 დეკემბერი, 2009 წ.), <http://vhrmedia.com/Komnas-HAM-Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, ერთობ მაღალი ფასი, ადამიანის უფლებების ფასი ინდონეზიის სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ საქმიანობაში 18:5(3) (ივნისი, 2006 წ.), 48-56, [www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1](http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1).*

ლოვანია, ვიდრე სამხედროთა კეთილდღეობის გაუმჯობესება. თავდაცვის ბიუჯეტის ეფექტურობასა და ეფექტიანობაზე პასუხისმგებლობის გარეშე, შეუძლებელია სამხედრო სექტორის ჩამოშორება ეკონომიკური საქმიანობისგან.

და კიდევ, სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობა, განსაკუთრებით ინდონეზიის შემთხვევაში, არ არის დაკავშირებული მხოლოდ სამხედროთა კეთილდღეობასა და თავდაცვის ბიუჯეტის დეფიციტთან. ინდონეზიის სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობა ერთობ კომპლექსურია და მისი ფესვები ღრმად დევს საზოგადოების ყოველდღიურ ცხოვრებაში. ინდონეზიაში სამხედრო ბიზნესი, თავისი ხანგრძლივი განვითარებისა და საზოგადოებაში შეტრევის შემდეგ, განიხილება, როგორც სამხედრო საქმიანობის მისაღები ფორმა ინდონეზიის მკვიდრთა უმეტესობისათვის. სიტუაციისა და ზოგადი დამოკიდებულის ფონზე, სამხედრო სექტორის ეკონომიკური საქმიანობიდან ჩამოცილებას ინდონეზიაში დიდი დრო

დასჭირდებოდა. ამ შემთხვევაში, მთავრობას არა მარტო უნდა შეეზღუდა სამხედრო სექტორი ეკონომიკური საქმიანობისგან, არამედ აგრეთვე შეეზღუდა ან დაესაჯა ის ინდონეზიელები, რომლებიც სარგებლობდნენ სამხედრო პერსონალის ან უწყებების ეკონომიკური თანამშრომლობით. მსგავსი სტრატეგია არასოდეს ყოფილა განხორციელებული ინდონეზიის მთავრობის მიერ.

და ბოლოს, ეკონომიკური საქმიანობა ძირითადად მოიცავს ორ მნიშვნელოვან კომპონენტს: მომარაგებასა და მოთხოვნას. სამხედრო სექტორის ეკონომიკურ საქმიანობაში, სამხედრო სექტორი მოქმედებს, როგორც მომწოდებელი, ხოლო მოთხოვნა მომდინარეობს საზოგადოებისაგან. მაშასადამე, იმისათვის, რომ სრულიად ჩამოვაშორეთ სამხედრო სექტორი ეკონომიკურ საქმიანობას, ჩვენ აგრეთვე უნდა შევკვეცოთ მოთხოვნები და არა მარტო შევზღუდოთ მომარაგება.

# თავი 12

## საომარ ოპერაციებთან დაკავშირებული კეთილსინდისიერების საკითხები

კორუფცია თან ახლავს არა მხოლოდ თავდაცვის უწყებების მართვას მშვიდობიან პერიოდში, არამედ აგრეთვე ჯარების დაუყოვნებლივ მომზადებას ოპერაციებისათვის, სამშვიდობო მისიების განხორციელებას და სტაბილიზაციისა და რეკონსტრუქციის ოპერაციებს. მეოცე საუკუნის დასაწყისის უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს კონტრაქტორთა ხშირი გამოყენება, განსაკუთრებით კი კერძო სამხედრო და უსაფრთხოების სამსახურების ჩართულობა. შესაბამისად, წარმოდგენილი თავი ეძღვნება კორუფციის პრობლემას, რომელიც პირდაპირ დაკავშირებულია კონტრაქტორთა გამოყენებასთან ოპერაციებში. ეს თავი აგრეთვე წარმოგიდგენს კერძო სექტორისა და სამხედრო კომპანიების კეთილსინდისიერების გაუმჯობესებისადმი მიმართულ ეფექტურ გამოცდილებას.

კორუფცია არა მხოლოდ აზიანებს მშვიდობისმყოფელთა მორალს, არამედ ამცირებს ქვეყნისა და საერთაშორისო სამშვიდობო მცდელობების სანდოობას. მაგალითად, ავღანეთში კორუფციის პრობლემა აღწევს იმ ნიშნულს, როდესაც იგი პირდაპირ საფრთხეს უქმნის ავღანეთის ხელი-სუფლებისა და NATO-ს მისიების წარმატებას.

ამჟამად, NATO-ს წევრი ქვეყნების სამხედრო ძალები ვერ ახორციელებენ ვერანაირ ოპერაციას, იქნება ეს ინდივიდუალური თუ კოალიციური ძალებით, “კერძო სამხედრო კონტრაქტორთა” მხარდაჭერისა და აქტიური მონაწილეობის გარეშე. NATO-ს სამხედრო ძალების ეს მზარდი დამოკიდებულება კერძო სექტორზე ვითარდებოდა ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ცივი ომის დასრულების შემდეგ. განვითარების პროცესი განსაკვივრებელია თავისი არსით, რადგანაც გაეროს 1989 კონვენცია<sup>1</sup> მიხნეულია, რომ მიზნად ისახავს დაქირავებულ ჯარისკაცთა და კერძო სამხედრო ძალების გამოყენების შეჩერებას (და არა ხელშეწყობას).

ამ აშკარა პარადოქსზე პირველი რეაგირება გახლდათ ის, რომ კერძო სამხედრო კონტრაქტორების საქმიანობა, რომელიც ეხლა ეფუძნება NATO-ს კოალიციის ოპერაციების მხარდაჭერას საომარ ზონებში, მკაცრად რომ ეთქვათ, არ გულისხმობს “დაქირავებულ ჯარისკაცების” საქმიანობას. გაეროს კონვენცია დაქირავებულ ჯარისკაცთა წინააღმდეგ თავისთავად ახასიათებს “დაქირავებულ ჯარისკაცებს,” როგორც ინდივიდუალურად დაქირავებულ შეიარაღებულ სამხედროებს მთავრობისათვის სამსახურის მიზნით.

<sup>1</sup> გაეროს გენერალური ასამბლეა, “საერთაშორისო კონვენცია დაქირავებულ ჯარისკაცთა წრთვნის, გამოყენებისა და დაფინანსების წინააღმდეგ”, 72-ე პლენარული სხდომა (4 დეკემბერი, 1989 წ.), A/RES/44/34.

## ჩანართი 12.1. კორუფციის გამოწვევები და კარგი გამოცდილება საერთაშორისო ოპერაციის დაწყებამდე

ხშირად, საერთაშორისო ორგანიზაციები მოუწოდებენ ქვეყნებს, განალაგონ თავიანთი ძალები სამშვიდობო ოპერაციებში. დროდადრო, მსგავსი გადაწყვეტილებები მიიღება ოპერაციებამდე მცირე ხნით ადრე, როდესაც ქვეყნის ეროვნული ძალები არ არის მზად მსგავსი ოპერაციებისათვის და საჭიროებს დამატებით შეიარაღების სისტემას, კომუნიკაციებს, ინდივიდუალურ და სხვა სახის აღჭურვილობას ოპერაციების ადგილმდებარეობის კონკრეტული მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.

შესაბამისად, შესყიდვის პროცედურები ხორციელდება უფრო მოკლე დროში სათანადო კონკურენტული პროცესის გარეშე. გარდა ამისა, ხარჯები ხშირად შემცირებულია თავსებადობის მიმართ მინიმალური მოთხოვნების დაწესებით და “ღირსეული წუხილებით” სამხედროთა, მეზღვაურთა და მფრინავთა უსაფრთხოებაზე. შესყიდვის პროცედურები, როლებიც, შესაძლებელია, განიცდის კეთილსინდისიერების ნაკლებობას ნორმალური შესყიდვების პირობებში, ხდება ერთობ მოწყველადი კორუფციისადმი.

კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც ხელს უწყობს მოწყველადობას, მომდინარეობს ოპერაციებში გასაგზავნი პერსონალის შესარჩევი კრიტერიუმებისა და გამჭვირვალე პროცედურების ნაკლებობისგან, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ოპერაციებში ყოფნის ანაზღაურება გაცილებით მაღალია, ვიდრე ჩვეულებრივი ხელფასი.

იმ შემთხვევებს, როდესაც შესყიდული აღჭურვილობა უფრო დაბალი ხარისხისაა, ოპერაციის შესასრულებლად მზადმყოფ საჯარისო ერთეულზე მას შეიძლება ჰქონდეს დემორალიზირების ეფექტი.

ეფექტური მართვის გამოცდილების უმეტეს შემთხვევაში, რაზეც წინა თავებში იყო საუბარი, მნიშვნელოვანია კეთილსინდისიერების გაძლიერება შესყიდვებში და პერსონალის მართვაში. ეს გამოცდილება განსაკუთრებით ვრცელდება პერსონალის დამსახურების შეფასების გამჭვირვალე წესებსა და შერჩევაზე მათი ოპერაციებში განლაგების მიზნით, აგრეთვე ვრცელდება კონკურენტულ შესყიდვების პროცედურებზე და ჭეშმარიტი ხარისხის კონტროლზე.

თუმცა, უმნიშვნელოვანესი ზომა მაინც არის არა კონტინგენტის შექმნა, განთავსება, ანუ სპეციალურად შედგენილი და დაკომპლექტებული ერთეულების განთავსება რომელიმე კონკრეტულ მისიაში, რომელიც მისიის დასრულების შემდეგ გაუქმდება, არამედ მუდმივი ორგანიზებული საჯარისო ერთეულების ჩამოყალიბება. ეს ზომა უფრო ეფექტურია, როდესაც ქვეყანას აქვს გამჭვირვალე თავდაცვის პოლიტიკა და თავდაცვის დაგეგმვის მექანიზმები. ასეთ შემთხვევებში, განსათავსებელ ერთეულებს წინასწარ ადგენენ, მათ აქვთ ყველა ის აუცილებელი უნარე და შესაძლებლობა, რაც საჭიროა კონკრეტული მისიისათვის და ადგილმდებარეობისათვის და შეიძლება დასჭირდეთ მხოლოდ მინიმალური დამატებითი აღჭურვილობა და წრთვანა, რათა მათ დააკმაყოფილონ ყველა მოთხოვნა, რაც გულისხმობს გაუთვალისწინებელ შემთხვევებს.

კერძო სამხედრო კონტრაქტორთა პერსონალის უმეტესობა კი პირიქით, არ არის შეიარაღებული და პირდაპირ დაქირავებულია სამხედრო სამსახურის ან დიპლომატიური სააგენტოების მიერ მათ საკუთარ ქვეყანაში და მათი საკუთარი ხელისუფლების სახელით გადიან სამსახურს უცხოურ ქვეყანაში.

NATO-ს წევრი ქვეყნების სამხედრო და დიპლომატიური პერსონალის დამოკიდებულება კერძო სექტორის მიმართ არ არის წევრი ქვეყნების კარგად გათვლილი პოლიტიკის შედეგი, რაც გულისხმობს მათი სამხედრო სექტორის პრივატიზირებას. რა თქმა უნდა, მოხალისეობის არსებობის, არა-

გაწვევითი სამხედრო სამსახურისა და მზარდად მკაცრი ეკონომიკური შეზღუდვების პირობებში, აუცილებელია არასაბრძოლო, მაგრამ მისიისათვის განკუთვნილი რესურსისათვის გარე წყაროების მოძიება. ეს გარე წყაროები, ანუ “პრივატიზირებული” ფუნქციები ტიპიურად გულისხმობს მომარაგებასა და საკვებით უზრუნველყოფას, აგრეთვე სამხედრო ავანპოსტების შენახვასა და სანიტარიზაციას, ასევე მასპინძელი ქვეყნის პოლიციისა და სამხედრო ძალების წრთვნის ზედამხედველობას სამშვიდობო და სტაბილურობის ოპერაციების დროს (როგორც, მაგალითად ბოსნიაში, კოსოვოსა და ამჟამად ავღანეთში).

ამ კერძო მომსახურების ფართო სპექტრში განსაკუთრებით გამოირჩევა შეიარაღებული კერძო უსაფრთხოების კონტრაქტორების (APSC) გამოყენება დიპლომატიური მისიებისა და პერსონალის პირადი უსაფრთხოების დასაცავად. ასევე, ბადრაგის დახმარებით სასიცოცხლო მნიშვნელობის მიწოდების დასაცავად და სამხედრო ინსტალაციების დაცვის მიზნით (რისთვისაც ეს კონტრაქტორები ასრულებენ პოლიციის ან ყარაულის როლს). კერძო სექტორის სამხედრო ოპერაციებში მზარდი ჩართულობის პირობებში ამ კონტრაქტორების ფუნქციები არ მომდინარეობს NATO-ს წევრი ქვეყნების კარგად გათვლილი, კოლექტიური სტრატეგიის ან პოლიტიკური გადაწყვეტილებებიდან. ამის მაგივრად, კერძო უსაფრთხოების ძალებზე დაყრდნობა საომარ ზონებში წარმოადგენს ჩვეულებრივი საშინაო პრაქტიკის გაფართოების შედეგს. NATO-ს წევრი ქვეყნების უმეტესობაში კერძო კომპანიები დიდი ხნის განმავლობაში უზრუნველყოფდნენ დაცვას, ყარაულსა და საგზაო პოლიციის ფუნქციებს ქვეყნის სამხედრო უწყებებისათვის ისეთივე მზდყოფნით, როგორც სხვა კომპანიები იგივე სამხედრო უწყებებისათვის ასრულებდნენ რუტინულ ფუნქციებს, როგორცაა მომარაგება, კვებისა და სხვა აუცილებელ მომსახურებას.

## ჩანართი 12.2. თაღლითობა, არასწორი მართვა და არასათანადო ქცევა გაერთიანებული ერების სამშვიდობო ოპერაციებში

გაეროს სპეციალურმა კომისიამ გამოავლინა კორუფციისა და არასწორი მართვის ფართოდ გაერცვლებული შემთხვევა, რომელიც ეხება ასობით მილიონი დოლარი საწვავის, საკვების, შენებისა და სხვა მასალებისა და მომსახურების კონტრაქტს. ეს მომსახურება გამოიყენებოდა გაეროს სამშვიდობო ოპერაციებში. დადგინდა თაღლითობის, კორუფციის, გაფლანგვისა და არასწორი მართვის მრავლობითი შემთხვევა გაეროს შტაბბინებსა და სამშვიდობო მისიებში, მათ შორის იყო ათი მნიშვნელოვანი უწყება, სადაც კორუფციისა და თაღლითობის თანხამ შეადგინა 610 მილიონ დოლარს.

გარდა ამისა, არსებობს აგრეთვე სხვა სახის დარღვევებიც გარდა კორუფციისა. 2006 წლისათვის, დაახლოებით 300 გაეროს სამშვიდობო მისიის თანამშრომლის მიმართ დაიწყო გამოძიება სექსუალური დანაშაულის გამო. 170 სამშვიდობო მისიის თანამშრომელი, მათ შორის 17 სამოქალაქო და 16 პოლიციის ოფიცერი, დაბრუნდა სახლში. შედეგად, იმავე წელს აშშ-მ და იაპონიამ, გაეროს სამშვიდობო ოპერაციების ორმა უმსხვილესმა მონაწილემ, მუქარით მიმართა გაეროს თანხების გაწვევის შესახებ, თუ გაერო არ შეამცირებდა კორუფციას.

წყაროები: “სამშვიდობო მისია: კორუფციის აღმოფხვრა”, სტრატეგიული გვერდი (2 მარტი, 2006 წ.), [www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx](http://www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx); კოლუმბიის უნივერსიტეტი, “გაერო ავლენს თაღლითობას, არასწორ მართვას სამშვიდობო ოპერაციებში,” ვაშინგტონ პოსტი (8 დეკემბერი, 2007 წ.), აბ6.

ამგვარად, საზღვარგარეთ NATO-ს სამხედრო მისიების ხელშესაწყობად კერძო სექტორის როლი იზრდება, რაც შეიძლება განხილული იყოს, როგორც სამხედრო “მისიის შეფერხება”. ამ სახით კერძო სექტორი ქვეყნის შიგნით ჩატარებული საქმიანობას ავრცელებს საერთაშორისო არენაზე, ეს ხდება ძირითადად საჭიროების და მოხერხებულობის გამო, და არ ეფუძნება გრძელვადიან მიზნებს ან მსგავსი პრაქტიკის გაფართოების სურვილს. ფილოსოფოსს პანა არენდტის ფრაზის გახსენება შესაძლებლობას იძლევა ამ მოვლენას სექტორის “ბანალურობა” ვუწოდოთ, რაც ეწინააღმდეგება ისტორიულად დამღუპველ მორალურ რეპუტაციას (მაგალითად, მაკიაველის მიერ გაოთქმულს), რომელიც ეხება დაქირავებულ სამხედრო ძალებს. თუმცა, ბანალურია თუ დამღუპველი, ეს სიტუაცია სავარაუდოდ არ შეიცვლება უახლოეს მომავალში. როგორ შეიძლება NATO-ს სამხედრო ძალები და დიპლომატიურ მისიები ადეკვატურად გაუმკლავდნენ თანამედროვე საომარი მოქმედებების ამ ახალ მახასიათებლებს?

## კერძო სექტორის სავარაუდო სარგებელი

კერძო სექტორზე დრამატულად გაზრდილი დამოკიდებულების მომხრეები ალბათ განაცხადებდნენ, რომ ეს კერძო-საჯარო პარტნიორობა სამხედრო სფეროში მომგებიანია და არა წამგებიანი. და მართლაც, კომერციული ან კორპორატიული სექტორის დევიზი “სწრაფად, იაფად, უკეთესად” თითქოს კარგად ერგება სანდო, ხარისხიანი საკვებისა და გამაჯანსაღებელი მომსახურების უზრუნველყოფას NATO-ს სამხედრო პერსონალის განლაგებისათვის სამშვიდობო ოპერაციებში (ხშირად მცირე მასშტაბიანი წინასწარი მომზადებით). ეს ფარული პოლიტიკა ხელს უწყობს კარგად გაწრთვნილი ფორმიანი თანამშრომლების რაოდენობის გაზრდას პირდაპირ სამხედრო სამშვიდობო მოქმედ მისიებში ჩასართავად, ტოვებს რა ლოგისტიკის საკითხებს არასამხედრო პერსონალის ხელში. სავარაუდოდ, ამ საკითხის მომხრეები კამათობენ, რომ კერძო სექტორს შესწევს უნარი სწრაფად უზრუნველყოს ტექნოლოგიურად კომპლექსურ ლოგისტიკური მხარდაჭერა, როგორცაა მაგალითად იარაღის შენახვა, ოპერაციული რეკომენდაციები და ტექნიკური კონსულტაციები. სამხედრო ერთეულების წრთვნასა და მათ უზრუნველყოფას ამ ტექნიკური უნარებით თვეები და ხშირად წლებიც კი სჭირდება. ხოლო კონტრაქტები კი იძლევა საშუალებას დროის მცირე მონაკვეთში იყოს უზრუნველყოფილი კარგად მომზადებული პერსონალის კრიზისის დროს განლაგება.

გარდა ამისა, სამხედრო პერსონალი ექვემდებარება სამხედრო სამსახურს დროის გარკვეული პერიოდით საკუთარ ქვეყანაში. ამ პერიოდის განმავლობაში, მათ სრულად უხდიან ხელფასს იმის მიუხედავად, მონაწილეობენ თუ არა ისინი სამხედრო ოპერაციებში. ამ სამსახურის დასრულების შემდეგ, ეს პერსონალი შეიძლება გახდეს “ვეტერანთა სარგებლის” მატარებელი ცხოვრების ბოლომდე, იქნება ეს სარგებელი განათლება თუ ჯანდაცვა. ამის საპირისპიროდ, კერძო სამხედრო კონტრაქტორთა პერსონალი მკაცრად კონტრაქტით გათვალისწინებულ ვადებში მსახურობს. მათ ზოგადად კარგად უხდიან, მაგრამ მხოლოდ მათი კონტრაქტის პერიოდში და ისეთ მომსახურებას, როგორცაა ჯანდაცვა და დაზღვევა, ისინი უზრუნველყოფენ თავად საკუთარი ხელფასიდან. კერძო დაქირავებული პერსონალი შეიძლება გაანთავისუფლონ სწრაფად, როდესაც კერძო სამხედრო კონტრაქტორთა

უშუალო კონტრაქტი (ამ მათი სამსახურის აუცილებლობა) ამოიწურება. მათთვის სარგებლის მიღების მუდმივი გარანტია არ არსებობს.

და ბოლოს, კერძო სამხედრო პარტნიორობის მომხრეები აღნიშნავენ, რომ “არარეგულარულ” ან არაკონვენციური სამხედრო ოპერაციებს (ან არარემ გულარული საომარი მოქმედებები), სადაც NATO-ს ძალები სავარაუდოდ ჩართულნი იქნებიან არ შემდგარ სახელმწიფოში ჰუმანიტარული დახმარების ან სამშვიდობო მისიებით, ხშირად ქმნიან დაფარული ეკონომიკურ სარგებელს. ხშირად, NATO-ს ქვეყნებში განლაგებული კერძო კონტრაქტორები, ‘არ შემდგარ ქვეყნებში’ ან არასტაბილურ ზონებში ჩასვლისთანავე, სთავაზობენ ადგილობრივ მოსახლეობას დასაქმებას (როგორც მომსახურე პერსონალი – მზარეული, დამლაგებელი, მუშა და თარჯიმანიც კი). კერძო სამხედრო კონტრაქტორების გამოყენება ასეთი არარეგულარული საომარი მოქმედებების ოპერაციების დროს უზრუნველყოფს დასაქმებისა და შემოსავლის სანდო წყაროს ქვეყნის უიმედო და სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის და ხელს უწყობს ეკონომიკურ სტაბილურობას და უსაფრთხოების გაძლიერებას. ზუსტად ამ მიზეზით, სამხედრო ლიდერები და პოლიტიკის ექსპერტები ასკვნიან, რომ თანამედროვე და სამომავლო სამხედრო ოპერაციები “არამდგრადია” კერძო სექტორის გარეშე.

## ეთიკისა და ხელმძღვანელობის გამოწვევები

კერძო-საჯარო პარტნიორობის მხარდამჭერი არგუმენტები არ უნდა ამცირებდეს რთული ეთიკური ტიპის იმ გამოწვევებს, რომელიც დღეს დგას დღის წესრიგში და მომავალშიც იდგება. იდეალურ ვარიანტში, სამხედრო და დიპლომატიური სამსახურებისათვის განკუთვნილ სპეციფიკური მომსახურების უზრუნველყოფის კონტრაქტებზე მოლაპარაკები უნდა მიმდინარეობდეს გამჭვირვალედ, სრულიად ღია და კონკურენტული აუქციონის მეშვეობით, ხოლო შესყიდვის პროცესები გამიზნული უნდა იყოს საუკეთესო ფასად მომსახურების უმაღლესი ხარისხის უზრუნველსაყოფად. სავარაუდოდ, მიმდინარე სისტემის მომხრეები ხშირად კამათობენ, რომ კონტრაქტში მითითებული შესაბამისობის პირობები თავად უზრუნველყოფს ანგარიშგაღ-დეხულებისა და ზედამხედველობის საკმარისობას. ამგვარად, კონტრაქტორის მიერ არასათანადო შესრულება ან არასაკმარისი შესაბამისობა კონტრაქტის პირობებთან, ან კონტრაქტორის პერსონალის მიერ არასათანადო ქცევა მასპინძელ ან კლიენტ ქვეყანაში, უნდა გახდეს ამ პერსონალის დათხოვნის ან კონტრაქტის შეწყვეტის მიზეზი. კომერციული სანქციების არსებობა “თავისუფალ ბაზარზე” ხშირად უსაფუძვლოდაა რეკლამირებულია, როგორც ყველა მხარის მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულების, დამაკმაყოფი-ლებელი საქმიანობისა და საუკეთესო გამოცდილებისათვის ადეკვატური მექანიზმების გარანტია.

სამწუხაროდ, დღესდღეობით, “თავისუფალი ბაზრის” იდეალები იშვიათად არის მიღწეული. აუქციონებისა და საკონტრაქტო შესყიდვების გამჭვირვალობა ხშირად არ არსებობს, ხოლო კეთილგანწყობის, ქრთამის, ნეპოტიზმისა და კორუფციის პერსპექტივა კი არსებობს. უფრო ხშირად, არარსებული კორუფციის მოტივისა და არასაკრუპულოზური ხასიათის ფონზეც კი, NATO-ს წევრ ქვეყნებს არ გააჩნიათ გაწრთვნილი და გამოცდილი შესყიდვების აგენტების საკმარისი რაოდენობა ამ მოლაპარაკებების სათანადოდ ზედამხედველობისათვის. პირები, ვისაც დაეკისრებათ



ეს მოვალეობები, შეიძლება სწრაფად დაიბნენ მათი ამოცანის მასშტაბით, განსაკუთრებით ქაოსურ გარემოებებში, რაც თან ახლავს შეიარაღებულ ინტერვენციას არშემდგარ ქვეყნებში, ან ჰუმანიტარული კრიზისის დროს. ომის პერიოდში სხვადასხვა მომსახურების ფართო სპექტრის გადაუდებელი აუცილებლობა არ შეადგენს (რბილად რომ ვთქვათ) იდეალურ სიტუაციას, რომლის დროსაც კომპლექსური კონტრაქტების გამოქვეყნება, მიღება, გადახედვა და მომზადება მარტივი და ჩვეულებრივი ფორმით, და არც ეფექტური გარე კონტროლის და ზედამხედველობის ჩამოყალიბება არ უზრუნველყოფს სრულ შესრულებას.

მაშინაც კი, როდესაც ზედმეტი სამუშაოთი დატვირთული სამთავრობო კონტრაქტების ოფიცრები არ იღებენ ქრთამსა და არ არიან ჩართულნი კორუფციაში, მაინც არსებობს არასაკრუპულოზური და არაკომპეტენტური კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიებისათვის მთელი რიგი შესაძლებლობები. ამჟამად, მაგალითად, საერთაშორისო დონეზე არ არსებობს მიღებული და საყოველთაოდ აღიარებული სისტემა კერძო კონტრაქტორების შესაფასებლად, დასარეგისტრირებლად და ლიცენზირებისათვის. როდესაც შესყიდვებში დაშვებულია შეცდომები, ან აღმოჩენილია არაკომპეტენტურობა, დაზარალებული მხარეებისათვის ხშირად არ არსებობს საკმარისი ზომები გარდა კონტრაქტის შეწყვეტისა.

**ჩანართი 12.3. კერძო სამხედრო და უსაფრთხოების კომპანიების თვით-რეგულაცია ქვეყნის კოდექსის მეშვეობით**

ქვეყნის კოდექსები არის კორპორატიული ვალდებულება, რომელიც იღებს ნორმატიულ სტანდარტებს, რომლებიც არ არის კომპანიის ძირითადი საქმიანობის ნაწილი. კორპორატიული კუთხით, ქვეყნის კოდექსები არის PR-ის, რისკის მართვისა და კომპანიის სოციალურ-პოლიტიკური წვლილის ნაწილი.

მაშინ, როდესაც კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიები დარწმუნებულები არიან, რომ არ მოქმედებენ კანონიერ ვაკუუმში, ხშირად რჩება გაურკვეველობა მოქმედ წესებთან მიმართებაში, განსაკუთრებით კონფლიქტის რეგიონებში. არც თუ ისე იშვიათად არსებობს დაუდევრობის ფაქტორი საერთაშორისო სტანდარტებთან მიმართებაში. ამგვარად, ქვეყნის კოდექსი კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიებისათვის წარმოადგენს ხელსაყრელ იარაღს რეგულაციებისა და შესრულების დონეზე ხარვეზების მოსაგვარებლად, აგრეთვე კორპორაციების ინტერესების დასაცავად.

ქვეყნის კოდექსის მიზანი კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიებისათვის, პირველ რიგში, წარმოადგენს იმ ვალდებულებების ჩამოყალიბებას, რომლებიც ეფუძნება ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებს და საერთაშორისო ჰუმანიტარული კანონმდებლობას. შესაბამისად, ქვეყნის კოდექსი უნდა გულისხმობდეს სიცოცხლისა და ადამიანის ღირსების დაცვას, დასაქმების უფლების დაცვას, გენდერული სპეციფიკის ვალდებულებების პატივისცემას და სექსუალური ძალადობისა და ექსპლუატაციის აკრძალვის მხარდაჭერას, აგრეთვე კორუფციის აკრძალვის მხარდაჭერას.

მეორე ძირითადი კომპონენტი ქვეყნის კოდექსისა ეხება ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფას, მათ შორის კერძო სამხედრო უშიშროების კომპანიების პროცედურების ანგარიშვალდებულებასა და პასუხისმგებლობის, მონიტორინგისა და ანგარიშგების მექანიზმების შესრულებას.

*წართ: ნილს როუზმენი, “ქვეყნის კოდექსი: თვითრეგულაციის იარაღი კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიებისათვის”, რეგულარული გამოცემა № 15 (ენგვა: DCAF, 2008 წ.).*

მეტიც, საუკეთესო და ყველაზე სანდო კერძო კომპანიებსაც კი (როგორც ამას აკეთებენ მათი შიდა კონტრაქტორები) შეუძლიათ დაიჭირავონ არაკომპეტენტური თანამშრომელი. არსებული სანქციები დისციპლინარული შეუსაბამობისათვის, არაპროფესიონალური და დანაშაულებრივი ქცევისათვის ხშირად არაადეკვატურია და არასაკმარისია არასათანადო ქცევის აღმოსაფხვრელად. არ არის საკმარისი იმ თანამშრომლის დასჯა, რომელიც მხილებულია დანაშაულებრივ შეთქმულებაში, გატაცებაში და ტრეფიკინგში (როგორც მოხდა კოსოვოში) მხოლოდ მისი განთავისუფლებით და პრივილეგიების ჩამორთმევით. თუმცა, ამ გარემოებებს ფონზე, სხვა ალტერნატივა არ არსებობს. ამგვარად, “პირდაპირ სამთავრობო” ფუნქციების ჩამოყალიბება და შენარჩუნება, როგორც ამას ზოგჯერ უწოდებენ კონტრაქტის ზედამხედველობასა და ანგარიშვალდებულებას (განსაკუთრებით პერსონალის შემთხვევაში), საბრძოლო ზონებში დიდ გამოწვევას ქმნის.

2007 წლის 17 სექტემბერს, კონფლიქტის ზონაში, ბაღდადის მონსურის მოედანზე, აშშ კერძო კონტრაქტორი ფირმის, ბლექვოთერ ვორლდვაიდ – ის მიერ დაჭირავებულმა დაცვამ მოკლა 17 ერაყელი ყოველგვარი პროვოცირების გარეშე და არადისკრიმინირებულად. ამ მოვლენამ გააშიშვლა იმ პრობლემათა მთელი სპექტრი, რომლებიც დაკავშირებულია კეთილსინდისიერების განმტკიცებასა და კერძო კომპანიების მიერ საუკეთესო გამოცდილების გაზიარებასთან კონფლიქტის ზონებში. ეს კონკრეტული ინციდენტი გამოაცხადეს, როგორც სამწუხარო მაგალითი, რომელიც მიუთითებს კერძო უშიშროების კომპანიის მიერ დაჭირავებულ პირთა მხრიდან გამოჩენილ უყურადღებობასა და არაპროფესიონალურ ქცევაზე ადგილობრივი მოსახლეობის მიმართ. ასეთი კრიტიკა, უმეტეს შემთხვევაში არ აქცევს ყურადღებას ამ უბედური შემთხვევის ყველაზე მნიშვნელოვან შემადგენელს, რაც ნიშნავს იმას, რომ “ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობა”, თავისი განმარტებით, იშვიათად წარმოადგენს სათანადო მოტივაციას კერძო, კომერციული კონტრაქტორისათვის. ამის მაგივრად, კონტრაქტორი უფრო მეტად ზრუნავს მისი მომხმარებლის კეთილდღეობასა და უსაფრთხოებაზე, რაც შემაშფოთებელია.

ეს ფაქტორი ხაზს უსვამს ორგანიზაციული ფასეულობებისა და გეგმების განსხვავებებს საჯარო და პროფესიონალურ ორგანიზაციებსა (როგორიცაა, მაგალითად დემოკრატიული ქვეყნის სამხედრო ძალები) და კერძო, კომერციულ ორგანიზაციებს შორის. პირველნი არსებობენ, რათა ემსახურონ საკუთარ ხალხს და ქვეყნის კანონიერ ინტერესებს. მისი ინდივიდუალური წევრები არიან ფართოდ სოციალიზირებულნი საჯარო სამსახურის ეთიკაში. კერძო კომერციული ორგანიზაციები კი პირიქით, არსებობენ, რათა ემსახურონ საკუთარ მომხმარებლებს. ფართო საზოგადოების კეთილდღეობა მათი საქმიანობით გარანტირებულია მხოლოდ დროებით, მანამდე, ვიდრე ეს კომერციული ორგანიზაციები საქმიანობენ კანონიერი იურისდიქციისა და ანგარიშვალდებულების კარგად განსაზღვრულ სისტემაში, რომელიც კომპეტენტურია გამოავლინოს და დასაჯოს კერძო კომპანიები და მათი ინდივიდუალური თანამშრომლები მათ მიერ მოვალეობების არასათანადოდ შესრულებისა ან დანაშაულებრივი დაუდევრობისათვის. შეიარაღებული კონფლიქტების რეგიონებში, რომ არაფერი ვთქვათ შეუძღვარ ქვეყნებში, აშკარაა, რომ ანგარიშვალდებულებისა და იურისდიქციის ეს სისტემები უარეს მდგომარეობაშია. მტკიცე კანონის უზენაესობის არარსებობის გამო,

ადგილობრივი მოსახლეობის იმედი მხოლოდ კერძო კომპანიების კეთილი ნებაა.

ამ დილემის გაცნობიერებით, NATO-ს წევრი ქვეყნების პროფესიონალური სამხედრო ძალები გაჯერებულნი არიან საჯარო სამსახურისა და ანგარიშვალდებულების გრძნობით. ხასიათობრივი განათლება გახლავთ პროფესიონალური სამხედრო განათლების ნიშანი. ხასიათობრივი განათლებისა და “პროფესიონალური სამხედრო სოციალიზაციის” მიზანი გახლავთ იმის უზრუნველყოფა, რომ ყოველი ქვეყნის სამხედრო სექტორის თითოეული წევრი შეიძლება უფლებამოსილი გახდეს გამოიყენოს სასიკვდილო ძალა აუცილებლობის შემთხვევაში და აგრეთვე გამოიყენოს ეს ძალა პასუხისმგებლობით და ეკონომიურად, და მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს აუცილებელია კანონიერი ეროვნული მიზნის მისაღწევად. ამ დიდი პასუხისმგებლობის წარუმატებლობა, მაგალითად დანაშაულებრივ საქმიანობაში ჩართვა (ძარცვა, გაუპატიურება, გამოძლევა ან მკვლელობა), ან დაუდევრობა ამ ძალის გამოყენებისას ექვემდებარება მკაცრ სამხედრო კანონსა და დისციპლინას.

კერძო სექტორი ან “კორპორაციული” ეთიკა, სრულიად განსხვავებულია. ის ფოკუსირებულია კორპორაციულ ამბიციებსა და მიღწევებზე კონკურენტულ გარემოში. ბლეკვოთერის ყოფილი აღმასრულებელი დირექტორი, ერიკ პრინცი, მაგალითად, ამაყად უსვამს ხაზს ორგანიზაციის (ყოფილი) უზადო შესრულების ანგარიშს, რომ არცერთი მომხმარებელი ან “მთავარი” არ დაზარალებულა შეიდი წლის განმავლობაში ერთობ არასტაბილურ და საშიშ საომარ ზონაში. ეს, თავისთავად შესანიშნავი მაგალითია, რომელიც მიუთითებს კომპეტენციის უმაღლეს სტანდარტებზე. ეს აშკარად ის მომსახურებაა, რომელიც ბლეკვოთერ ვორლდვაიდმა აიღო თავის თავზე.

თუმცა, სირთულე იმაში მდგომარეობს, რომ ეს ანგარიში, რომელიც გამიზნულია საკუთარი მომხმარებლებისათვის, არ არის ერთადერთი სტანდარტი, რომლითაც შეიძლება კერძო და უშიშროების კომპანიების შესრულების შეფასება. სამხედრო პერსპექტივით, კრიტიკოსები აცხადებენ, რომ ზუსტად ეს ანგარიში თავად წარმოადგენს ძირითად პრობლემას. აგრესიული, სამხედრო და საომარი ქმედება აზარალებს ადგილობრივ მოსახლეობას, როგორც ეს მონსურის მოედანზე მოხდა, და აგრეთვე ქმნის არაპროპორციული და შეუსაბამო მომაკვდინებელ საფრთხეს. ეს იმის გამოა, რომ არა-საკონტრაქტო მესამე მხარეების კეთილდღეობა არ შეესაბამება კონტრაქტის პირობებს. ამგვარად, ამ კომპანიების წარმატება იმედგარეულად აფერხებს სამხედრო სექტორის მისიის მიზნებს, მოიპოვონ ნდობა ადგილობრივ მოსახლეობას შორის მათი უსაფრთხოებისა და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფით.

## კერძო სამხედრო კომპანიების ეფექტური გამოცდილებისა და კეთილსინდისიერების მხარდაჭერა NATO-ს ოპერაციებში

ეთიკური გამოწვევების უმეტესობა წარმოიქმნა კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების მოქმედებით საბრძოლო ზონებში, სადაც კანონიერი იურისდიქცია და ანგარიშვალდებულება საეჭვოა. თუმცა, ეს კომპანიები შეადგენს კონფლიქტის ზონებში მოქმედ კერძო სამხედრო კომპანიების მხოლოდ მცირე ნაწილს. მათ წინაშე არსებული დილემა, განიხილება

საერთაშორისო კანონიერი ექსპერტების ნაშრომებში წითელი ჯვრის საერთაშორისო კომიტეტის ეგიდით, რომელიც შეჯამებულია მონროს დოკუმენტში.<sup>2</sup> ეს დოკუმენტი აყალიბებს სამომავლო რეკომენდაციებს კანონიერი აქტების შესაცვლელად, დასახვეწად და შესაბამისი იურისდიქციის გასაურცვლებლად კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების საქმიანობაზე საომარ ზონებში, აგრეთვე ორაზროვნობის აღმოსაფხვრელად და ეფექტური გამოცდილების განსახორციელებლად. ეს დოკუმენტი, რომელიც ეხება შეიარაღებული კერძო უშიშროების კონტრაქტორების გამოყენებას, NATO-ს წევრმა ქვეყნებმა უნდა წაიკითხოს, გაიაზროს და შეასრულოს.

## რეკომენდაციები

### C3 და ყოვლისმომცველი მიდგომა<sup>3</sup> ოპერაციებისადმი

NATO-ს ოფიცრებსა და მოკავშირე სამხედრო სამსახურებს ერთიანი გაგება აქვთ იმის შესახებ, რომ კერძო კონტრაქტორებთან ეფექტური კავშირის უმთავრეს გამოწვევას ოპერაციების მიმდინარეობისას C3 წარმოადგენს, ანუ კომინიკაცია, მართვა და კონტროლის სისტემა. უფლებამოსილების განსაზღვრული ფარგლებისა და კარგად განსაზღვრული ოპერაციული პროცედურების არარსებობის ფონზე, მეთაური ოფიცრები იძულებულნი არიან დაეყრდნონ პროაქტიულ ინდივიდუალურ ინიციატივებს, და შეუერთდნენ კერძო სექტორის ჯგუფებს, რომელიც მოქმედებს მათი მეთაურობის სფეროში. უსაფრთხო და ეფექტური კოორდინაცია ერთობ დამოკიდებული აღმოჩნდა კეთილ ნებაზე და ორივე მხარის უნარზე, ელიარებინათ და პატივი ეცათ საერთო ინტერესებისათვის.

ერთიანმა მიდგომამ კონფლიქტის ზონაში სამხედრო, დიპლომატიური, არასამთავრობო და კერძო კომპანიების ერთობლივი საქმიანობისადმი არ უნდა დააბრმავოს ლიდერები დაინახონ ორგანიზაციის შეუთავსებელი ტიპების მართვის კომპლექსურობა ერთი ბრძანების “ქოლგის” ქვეშ. ამ ქოლგის ქვეშ მოხვდებიან ოგანიზაციები, რომელთა მისიებიც და კორპორატიული საშუალებები შეიძლება ურთიერთწინააღმდეგობაში მოვიდნენ. ეს დაძაბულობა მოგვარდება მხოლოდ ერთიანი სამეთაურო სტრუქტურის მეშვეობით, რომლის იერარქიის თავშიც იქნებიან NATO-ს სამხედრო მეთაურები. მათ ეკუთვნით პასუხისმგებლობა და საბოლოო სიტყვა გადაწყვეტილების მიღების დროს, საბრძოლო ველზე ყველა მოქმედება მათი დაქვემდებარებით მიმდინარეობს.

### კანონი საბრძოლო თვისებების წინააღმდეგ

ჩვეულებრივი იარაღით წარმოებული ომი, არარეგულარული ომი და დამსჯელი ღონისძიებები – განსაზღვრავს გარემოებებს, რის გამოც, კანონის

<sup>2</sup> გაეროს გენერალური ასამბლეა და წითელი ჯვრის საერთაშორისო კომიტეტი, “მონტროს დოკუმენტი სათანადო საერთაშორისო კანონიერ ვალდებულებებსა და ეფექტურ გამოცდილებაზე იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც დაკავშირებულნი არიან კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების ოპერაციებთან შეიარაღებული კონფლიქტების დროს” (2008 წ.), A/63/467-S/2008/636, <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908>.

<sup>3</sup> NATO-ს ვებ-გვერდი, “ყოვლისმომცველი მიდგომა” (მარტი, 2009 წ.), [www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html](http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html).

უზენაესობის, შესაბამისად ანგარიშვალდებულების, ზედამხედველობის და ვალდებულების შესრულების მექანიზმების შესრულების ხარისხი გაუარესებულია. ასეთ არასასურველ პირობებში, სასიკვდილო ძალის გამოყენების უფლება უნდა მიენიჭოს მხოლოდ იმ ინდივიდებს, რომელთა ხასიათიც და ორგანიზაციული “პროფესიონალური ეთიკა” სანდოა. ეს წარადგენს სამხედრო პროფესიის საფუძველს. კანონისა და წესრიგის დაცვის გაუარესება, და შესაბამისად, ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ეროზია ნებისმიერ ინდივიდს აყენებს გამოწვევის წინაშე. სამხედრო სექტორი ფრთხილად მუშაობს იმ თვისებების გამოსამუშავებლად, რომელსაც შეუძლია წინ აღუდგეს ცდუნებას, არაწონასწორულ პირობებში დარჩეს ურყევი და ამგვარად აღადგინოს კანონი და წესრიგი.

კერძო ან “კორპორატიული ეთიკა” კი პირიქით, სრულიად არ არის ორიენტირებული ამ უნიკალური პრობლემისადმი. თავისი სტრუქტურით, კორპორაციები ეყრდნობა საზოგადოების გარე ზედამხედველობასა და კანონს, რომ გააკონტროლოს არაჯანსაღი ამბიციები. შესაბამისად, ჩვენ ვერ და არ უნდა განვათავსოთ შეიარაღებული კერძო კონტრაქტორები დაცვის, ყარაულისა და მეციხოვნეების რანგშიც კი იმ ზონებში, როლებიც შექმნილია აჯანყებით. კერძო უშიშროების კონტრაქტორები უნდა განლაგდნენ მხოლოდ ზურგში (როგორც ისინი ამჟამად არიან განლაგებულნი NATO-ს წევრ ქვეყნებში) – ანუ მხოლოდ იმ რეგიონებში, სადაც კანონის უზენაესობის, უსაფრთხოების და ანგარიშვალდებულების განხორციელება პრობლემას არ წარმოადგენს.

## პროფესიონალური სამხედრო ეთიკის მოშლა

სადამსჯელო ოპერაციებში და არარეგულარ საომარ მოქმედებებში ადგილობრივ მოსახლეობასთან ნდობის აღდგენა NATO-ს ეფექტურ იარაღს წარმოადგენს. თუ, ერთის მხრივ, კერძო უშიშროების კონტრაქტორებს შეუძლიათ თანაბარ დონეზე შეასრულონ ყველა ის საქმიანობა, რასაც სამხედრო სექტორში მიიჩნევა ძირითად მისიად, მაშინ რატომ არის აუცილებელი სამხედრო ძალის შენარჩუნება? ჩვენ ვაცხადებთ, რომ არსებობს რაღაც გამორჩეული პროფესიულ სამხედრო ეთიკასთან დაკავშირებით, რაც ხაზს უსვამს “თავდაღებულ სამსახურს ქვეყნისა და მისი მოკავშირეებისათვის.”

შესაბამისად, NATO-ს ინდივიდუალური წევრი ქვეყნების მთავრობებმა არ უნდა განახორციელონ კერძო სამხედრო კონტრაქტორების მიმართ ისეთი პოლიტიკა, რომელიც ამცირებს, ჩირქს ცხებს და ანგრევს სამხედრო ეთიკას ან, სხვა სიტყვებით, ძირს უთხრის სამოქალაქო-სამხედრო ურთიერთობებს. NATO-ს ქვეყნების მიერ განხორციელებული ძირითადი სამხედრო მისიები-სათვის, რომლებიც მოიცავს არარეგულარულ საომარ მოქმედებებს, სტაბილიზაციას ან რეკონსტრუქციას, ან სახელმწიფო მშენებლობას, პროფესიული სამხედრო ღირსებები, როგორცაა თავდადება და ერთგული საჯარო სამსახური ერთადერთი საშუალებაა საზოგადოების ნდობის მოსაპოვებლად და შესანარჩუნებლად, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის საზღვრებს გარეთ.

## ჩანართი 12.4. მონროს დოკუმენტი კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების შესახებ

ბოლო წლებში დაფიქსირდა კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების გამოყენების ზრდა. ამის გამო დღის წესრიგში დადგა ასეთი კომპანიებისათვის კანონიერი ვალდებულებების განსაზღვრა საერთაშორისო ჰუმანიტარული კანონისა და ადამიანის უფლებების კანონის მიხედვით. მონროს 2008 წლის 17 სექტემბრის დოკუმენტი აღგენს და მხარს უჭერს კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიებთან დაკავშირებულ ეფექტურ გამოცდილებას შემდეგ თემებზე:

- *მომსახურების განსაზღვრა:* რომელ კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიასთან დაიდება კონტრაქტი. ამ დროს გათვალისწინებული უნდა იყოს ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა გულისხმობს თუ არა კონკრეტული სამსახური კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების პერსონალის ჩართვას პირდაპირ საბრძოლო მოქმედებებში;
- *კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების კონტრაქტებისა და შერჩევის პროცედურები:* კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების შესაძლებლობების შეფასება მათი საქმიანობასთან მიმართებაში ქვეყნის შიდა და საერთაშორისო კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დაცვით; ადეკვატური რესურსების უზრუნველყოფა და შესაბამისი ექსპერტიზის ჩამოყალიბება კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების შესარჩევად; გამჭვირვალობისა და ზედამხედველობის უზრუნველყოფა კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების შერჩევისას საკონტრაქტო ნორმებისა და ზოგადი ინფორმაციის საჯარო განხილვის გზით; ინციდენტის ანგარიშის, საჩივრებისა და სანქციების გამოქვეყნება; საპარლამენტო ზედამხედველობა ყოველწლიური ანგარიშების ან შეტყობინებების გზით.
- *კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების შერჩევის კრიტერიუმები:* კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების შერჩევისას იმის უზრუნველყოფა, რომ ყველაზე დაბალი ფასი არ არის ერთადერთი კრიტერიუმი შერჩევისათვის. მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების წარსულში განხორციელებული საქმიანობა, მისი ფინანსური, ეკონომიკური და მართვის შესაძლებლობების შეფასება, სხვადასხვა საკითხებზე პერსონალის ტრეინინგი ოპერაციებში განლაგებამდე და მიმდინარეობის დროს, მათ შორის ქრთამის, კორუფციისა და სხვა დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლაში; მონიტორინგის, ზედამხედველობისა და შიდა ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არსებობის უზრუნველყოფა.
- *კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიებთან კონტრაქტის პირობები:* კონტრაქტის დებულებები უნდა მოიცავდეს მოთხოვნას, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამისი კანონების, საერთაშორისო კანონებისა და ადამიანის უფლებათა კანონის პატივისცემას კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიის მიერ.
- *მონიტორინგის შესაბამისობა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა:* ქვეყნის კანონმდებლობაში სისხლის სამართლის იურისდიქციის უზრუნველყოფა კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიის მიერ ჩადენილ დანაშაულზე; კორპორატიული სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბება კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიის მიერ ჩადენილ მიმე დანაშაულზე საზღვარგარეთ.

იგივე პრაქტიკა და მოთხოვნები ვრცელდება სხვა კერძო სამხედრო და უშიშროების ქვე-კონტრაქტორ კომპანიებზე, ვისთანაც კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანია გააფორმებს კონტრაქტს. მონროს დოკუმენტი მიმართავს მხოლოდ სახელმწიფოს, თუმცა საერთაშორისო წარმადებული პრაქტიკის მაგალითები შეიძლება აღიარებული ვახდეს სხვებისთვისაც, როგორიცაა საერთაშორისო ორგანიზაციები, არასამთავრობო ორგანიზაციები და კომპანიები, რომლებიც კონტრაქტორებად იყვანენ კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიას, ისევე როგორც თავად კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიები.

## კონტრაქტორები და ჰუმანიტარული ინტერვენციები

ერთადერთი შესაძლო გამონაკლისი ამ დებულებაში შეიძლება მოხდეს ჰუმანიტარული სამხედრო ინტერვენციის დროს. ეს განსაკუთრებული შემთხვევაა, რომელიც მოიცავს ორპარტიანობას “თავდაცვითი ოპერაციების” მნიშვნელობაზე. ჰუმანიტარული ინტერვენციები გახლავთ “თავდაცვითი ოპერაციები” უფრო განსხვავებული, ვიდრე მაგალითად ყარაული და მეციხონეები (ან ბადრაგი). ჰუმანიტარული ინტერვენციების დროს, გენოციდის უდანაშაულო მსხვერპლთა დაცვა მოიცავს აგრესიულ სამხედრო ქმედებებს: მტრის წინააღმდეგ ბრძოლა, ცეცხლის გახსნა. ეროვნული ინტერესების ან სურვილის არარსებობა გაეროს წევრ ქვეყნებში, დაეხმარონ გენოციდის მსხვერპლს, წარაუდგენს კერძო უშიშროების კონტრაქტორების ჩართვის პერსპექტივას.

ზოგადად, საჯარო და კომერციული (კერძო) სამხედრო ორგანიზაციების საროგანიზაციო “ვექტორი” კარგად არ ესადაგება საომარ ზონებს. თუმცა, ჰუმანიტარული ინტერვენცია წარმოადგენს იმ სფეროს, სადაც კორპორატიული ვექტორი, რომელიც გამიზნულია კონტრაქტის მხარეთა დასაცავად (ამ შემთხვევაში, გენოციდის პოტენციურ მსხვერპლთა), შეიძლება გასაოცრად ეფექტური იყოს, ვიდრე ქვეყნის სამხედრო ძალების საჯარო ვექტორი (რომელიც მიმართულია საკუთარი ხალხისა და მოკავშირეთა დაცვისაკენ).

## პირდაპირი სამთავრობო ფუნქციები

ფართოდ გავრცელებული დებატები NATO-ს დიპლომატიურ წრეებში იმის თაობაზე, თუ რა არის “პირდაპირი სამთავრობო” ფუნქციები, შეუსაბამო ჩანს. მთავრობის როლი გახლავთ ანგარიშგაღებულება და ზედამხედველობა; ამის გამომხატველი სიტყვაა “გამჭვირვალობა” საზოგადოების ინტერესში. სხვა სიტყვებით, არ არსებობს ნათლად გამოკვეთილი საზღვარი საჯაროკერძო სივრცეს შორის. როდესაც კერძო სექტორის შესახებ ცნობილი გამოთქმა “უკეთესი, იაფი და სწრაფი” ძალაშია (როგორც საკვების მომარაგების, მექანიკური და საინჟინრო ექსპერტიზა და ადგილობრივი ენობრივი უნარებიც კი), სასურველია სიცოცხლისუნარიანი გრძელვადიანი თანამშორმლობა ამ ორ სფეროს შორის. ამ შემთხვევაში, მთავრობის როლი მდგომარეობს შესყიდვებისა და კონტრაქტის ზედამხედველობის შესაძლებლობების გაძლიერებაში, რომელიც წარიმართება მოქმედი კანონის ფარგლებში.

## კონტრაქტორები და საბრძოლო მხარდაჭერა

კერძო კონტრაქტორების გამოყენება ლოგისტიკური და საბრძოლო მხარდაჭერისათვის გამოიყურება როგორც შესაფერისი, მოქნილი და იაფი სერვისი. მთავრობისა და სამხედრო სექტორის როლ ამ უწყებებში წარმოადგენს შესყიდვის, მართვისა და კონტრაქტების ზედამხედველობის განხორციელება, კერძო საკონტრაქტორ პერსონალის საქმიანობის საკანონმდებლო ჩარჩოში მოქცევა, აგრეთვე, თითოეული კონტრაქტის პირობების და კანონის უზენაესობის ვალდებულებების შესრულება გაეროს/ მონროს 2008 წლის დოკუმენტის დებულებების თანახმად.

თუმცა, უნდა გათვალისწინებული იყოს ის, რომ კერძო სექტორზე ამ ფუნქციების გადაბარება არ გამოიწვევს კერძო კონტრაქტორების წარუმატებლობას (მაგ. მწვავე კრიზისის დროს, ან ბრძოლაში) არსებითი საბრძოლო მხარდაჭერის უზრუნველყოფის საჭიროებისას (საწვავი, საკვები, მომარაგება),

რომელიც მიმართული იქნება სამხედრო პერსონალის, გადასარჩენად და მისიის შესასრულებლად.

### **კონტრაქტორთა ლიცენზირება**

კერძო სამხედრო კონტრაქტორები და შეიარაღებული კერძო უშიშროების კომპანიები საყვედურს გამოთქვამენ, რომ მათი ინდუსტრია სავსეა არაკვალიფიცირებული ორგანიზაციებითა და პერსონალით. მათი სავაჭრო ასოციაციები უნდა მუშაობდეს NATO-ს ორგანიზაციებთან, რათა განვითარდეს კონტრაქტორთა ეფექტური ლიცენზირებისა და რეგულაციების პროცედურები, ჩამოყალიბდეს მინიმალური კვალიფიკაცია, გამოცდილება და რესურსი, რომელიც განსაზღვრავს კერძო კომპანიათა კანონიერ უფლებას, ჩაერთონ კონკურენტულ აუქციონში სამხედრო, თავდაცვითი ან დიპლომატიური კონტრაქტებისათვის, და იმ პირთა ან ორგანიზაციათა დათხოვნა ან არაკანონიერად გამოცხადება, რომლებიც არღვევენ ამ ნორმებს.

### **პროფესიონალური ეთიკის კოდექსი**

ხემოთაღნიშნულის მსგავსად, სავაჭრო ასოციაციებმა უნდა მოიწვიონ საკუთარი წევრები, რომ ჩამოაყალიბონ ეთიკის საერთო კოდექსი, რომელიც უზრუნველყოფს პროფესიულ ქცევას. ამ კოდექსის დაცვა უნდა იყოს არსებითი მოთხოვნა ლიცენზიის გაცემისა და აუქციონის კანონიერებისათვის.

### **“სხვისი ომის” პერსპექტივები**

და ბოლოს, მიუხედავად იმ პოლიტიკისა, რომელსაც NATO და მისი წევრი ქვეყნები მიიღებენ კერძო უშიშროების კონტრაქტორების გამოყენების თაობაზე, ალიანსის არაწევრი ქვეყნები სავარაუდოდ გააგრძელებენ კერძო სამხედრო და უშიშროების კონტრაქტორების დაქირავებას. NATO-ს ერთი წევრი ქვეყანა, რომელიც მუშაობს მეკაშირე ქვეყნების კონტრაქტორებთან, გამოთქვამს შემოთქმებას კონტრაქტორთა პერსპექტივებზე. ასევე, არსებობს შემოთქმება იმის გამოც, რომ რომ NATO-ს სამხედრო ძალები ან NATO-ს წევრი ქვეყნების კერძო უშიშროების კონტრაქტორები, ერთ დღეს ჩაებმებიან “სხვის ომში” აფრიკაში ან სამხერთ აზიის ტერიტორიაზე, და იბძობებენ მოწინააღმდეგე მხარის შეიარაღებული კერძო სამხედრო კონტრაქტორების წინააღმდეგ.

### **სამომავლო სამხედრო ლიდერების მომზადება**

თავდაცვის სასწავლებლები და აკადემიები უნდა ავითარებდნენ სპეციალურ კურსებს კერძო სამხედრო და უშიშროების კონტრაქტორებისა და შეიარაღებული კერძო უშიშროების კომპანიების საქმიანობასთან დაკავშირებული პოლიტიკის საკითხებზე, განსაკუთრებით ლიდერობისა და ეთიკის გამოწვევებზე. ამ პროცესში უკეთესი იქნებოდა, თუ გამოიყენებდნენ იმ უმცროსი და უფროსი ოფიცრების გამოცდილებას, რომლებიც ცოტა ხნის წინ დაბრუნდნენ მისიიდან. უმეტეს შემთხვევაში, მათი გამოცდილება გადაწონის ადგილობრივი ინსტრუქტორების ექსპერტიზას, რომელიც არსებობს შესაბამის სამხედრო და თავდაცვის აკადემიებში. ასევე, ჭკვიანური იქნებოდა, თუ კერძო სექტორი ჩაერთვებოდა სასწავლო პროცესში, კერძო უშიშროების კომპანიების წამყვანი წარმომადგენლები ჩაატარებდნენ ლექციებს და გაუზიარებდნენ გამოცდილებისა და რეკომენდაციებს თავდაცვის აკადემიის დაკოლეჯის მსმენლებს.



## თავი 13

# ბრძოლა კორუფციასთან თავდაცვის სფეროში მოუგვარებელი ტერიტორიული დაგების ან გაყინული კონფლიქტების ქვეყნებში

მოუგვარებელი ტერიტორიული დაგება და გაყინულ კონფლიქტებს შეუძლიათ მნიშვნელოვნად გაზარდონ კორუფციის რისკი რეგიონში. ამის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს მოუგვარებელი ტერიტორიული დაგები ყოფილი საბჭოთა კავშირის ტერიტორიებზე: მთიანი-ყარაბაღი აზერბაიჯანში, დნესტრისპირეთი მოდლოვაში და 2008 წლის აგვისტომდე აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი საქართველოში. ეს დაგები აგრეთვე მოიცავს კონფლიქტის მსგავს სიტუაციებს კვიპროსზე ბერძნულ და თურქულ ერთობებს შორის და ინდოეთსა და პაკისტანს შორის კონფლიქტი ქაშმირის გარშემო.

ზოგადად, გაყინული კონფლიქტების ქვეყნებში არის კორუფციის მაღალი დონე. ჩანართი 13.1 გვიჩვენებს ზოგიერთი ქვეყნის რეიტინგს საერთაშორისო გამჭვირვალობის 2008 წლის კორუფციის აღქმის ინდექსის მიხედვით. მოუგვარებელი ტერიტორიული დაგები და გაყინული კონფლიქტები აშკარად ქმნის კორუფციის დამატებით ფაქტორებს, თუმცა მათი გავლენა არ უნდა გაზვიადდეს. მოცემულ ქვეყანაში, კორუფციის დონე ხშირად უფრო დაკავშირებულია სოციალურ და ეკონომიკურ ფაქტორებთან, ვიდრე გაყინულ კონფლიქტთან. მაგალითად, თავდაცვასთან დაკავშირებული კორუფციის მაღალი დონე, რომელიც არსებობდა საქართველოში 2003 წლის ვარდების რევოლუციამდე უფრო დაკავშირებული იყო საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ფინანსურ პრობლემებთან, ვიდრე იმ საფრთხესთან, რომელსაც ქმნიდა აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის სეპარატისტული რეგიონები. ყოფილ საბჭოთა სივრცეში, როგორც ერთ-ერთ ყველაზე მეტად კორუმპირებულ რეგიონში, რთულია გამოვყოთ “ნორმალური” კორუფცია იმ კორუფციისაგან, რომელიც დაკავშირებულია მოუგვარებელ ტერიტორიულ კონფლიქტებთან.

## გაყინული კონფლიქტები, როგორც კორუფციის რისკის მატარებელი

პრინციპული ფაქტორები, რომლებიც ზრდის კორუფციის რისკს თავდაცვისა და უშიშროების უწყებებში იმ რეგიონებში, სადაც არის მოუგვარებელი ტერიტორიული დაგები და გაყინული კონფლიქტები, შემდეგია: გაზრდილი სამხედრო ხარჯები, შემცირებული გამჭვირვალობა, კანონიერი “ნაცრისფერი ზონების” შექმნა და არარეგულირებული პარამილიტარისტული ფორმირებების არსებობა. ამას ხშირად ემატება “ქვეყნის გადარჩენის” იდეოლოგია და სამხედრო სექტორისადმი საჯარო მხარდაჭერის მაღალი დონე, რომელსაც შეუძლია გამოიწვიოს კორუფციული ქმედების მიმართ

ფარული ტოლერანტობა, როგორც ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის გადასახდელი საფასური.

## გაზრდილი ხარჯი

გაყინული კონფლიქტები ხასიათდება კონკურენტუნარიანობით, უნდობლობითა და მილიტარიზაციით, რაც იწვევს კონფლიქტის თითოეული მხარის ჩართვას გამაღებულ შეიარაღებაში. მაგალითად, ქაშმირის ტერიტორიისათვის დავა ინდოეთს დაეხმარა გამხდარიყო მეორე უმსხვილესი იარაღის იმპორტიორი მსოფლიოში, ხოლო პაკისტანი აიძულა გამოეყო სახელმწიფო ბიუჯეტის დიდი ნაწილი თავდაცვისათვის, და ორივე ქვეყანამ განავითარა საკუთარი ბირთვული არსენალი. აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიულმა დაკავშირება (ორივე შემთხვევაში რუსეთის მხარდაჭერით) აიძულა საქართველო გაეზარდა საკუთარი თავდაცვის ბიუჯეტი 42 მილიონი ლარიდან (20 მილიონი ამერიკული დოლარი) 2003 წელს 1,4 მილიარდ ლარამდე (830 მილიონი ამერიკული დოლარი) 2007 წელს, ამით მან მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ნაწილი გამოყო თავდაცვაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან (მშპ-ის 9.2% 2007 წელს, SIPRI-ს მიხედვით).<sup>1</sup> იმის ფონზე, რომ საერთაშორისო თანამეგობრობას ეს მიაწოდეს, როგორც აუცილებელი ნაბიჯი NATO-ში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული რეფორმების განხორციელებისათვის, საქართველოს ხელისუფლება ქვეყნის მოსახლეობას ამას უხსნიდა გაყინული კონფლიქტის არსებობით. სამხრეთ კავკასიის კიდევ ორი ქვეყანა – სომხეთი და აზერბაიჯანი, ასევე, დგანან მოუგვარებელი ტერიტორიული დავის წინაშე მთიან ყარაბახთან დაკავშირებით. ამ ქვეყნებმა განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციეს სამხედრო მომზადებას და მნიშვნელოვნად გაზარდეს თავდაცვის ხარჯები. ჩანართი 13.1 გვიჩვენებს, რომ თითქმის ყველა ზემოთ ნახსენებმა ქვეყანამ გაყინული კონფლიქტებით, მშპ-ს გაცილებით მნიშვნელოვანი ნაწილი დახარჯა თავდაცვაზე, ვიდრე მსოფლიოს საშუალო მაჩვენებელი (მშპ-ის 2.2%).

მზარდი ბიუჯეტის ხარჯი შედეგად ზრდის კორუფციის რისკს, განსაკუთრებით, როდესაც განახლებული კონფლიქტის შიში ჩრდილავს გამჭვირვალობის საკითხს. ამან აგრეთვე შეიძლება შეცვალოს კორუფციის ნიმუშები დაბალი დონიდან მაღალი დონის კორუფციამდე.

## შეზღუდული გამჭვირვალობა

გაზრდილი ბიუჯეტების გარდა, გაყინული კონფლიქტის გარშემო არსებული მილიტარიზირებული სიტუაცია მიმართულია თავდაცვის უწყებებში გამჭვირვალობის შეზღუდვისაკენ, რომელიც გამართლებულია სეპარატისტული რეგიონებიდან მომავალი საფრთხით. შესყიდვებისა და საბრძოლო ოპერაციების ხარჯები შეიძლება გახდეს ზედმიწევნითი შესწავლის საგანი ქვეყნის უსაფრთხოების მიზეზების გამო. მაგალითად, საქართველოს ყოფილმა თავდაცვის მინისტრმა, ირაკლი ოქრუაშვილმა სიამაყით განაცხადა, რომ მან “დაბლოკა თავდაცვის სამინისტრო,” რადგან თანამდებობის პირთა უმეტესობა “მოქმედებს არა საკუთარი ქვეყნის, არამედ სხვა სახელმწიფოსათვის” იმ პერიოდში, როდესაც “ორი არაკონტროლირებადი ჯარი”

<sup>1</sup> SIPRI-ს სამხედრო ხარჯის მონაცემთა ბაზა: <http://milexdata.sipri.org>.

განთავსებულია საქართველოს ტერიტორიაზე.<sup>2</sup> ზედმეტი გასაიდუმლოება “ცეცხლის ხაზს მიღმა მტრების” მიზეზით, აგრეთვე ამცირებს გარე ზედამხედველობის ეფექტურობას. პოლიტიკური კლიმატი და რეგულაციები ქვეყნებში, რომლებსაც აქვთ ტერიტორიული დაგები ან გაყინული კონფლიქტები, შეიძლება გახდეს კორუფციული ელიტის ხელშემწყობი მედიისა და სხვა საინფორმაციო რესურსების გაკონტროლებაში იმ მიზეზით, რომ ეს პრევენციას უკეთებს მტრის იდეოლოგიურ საბოტაჟსა და საინფორმაციო ომს.

**ჩანართი 13.1. კორუფციის აღქმის ინდექსი (კაი) და მთლიანი შიდა პროდუქტი თავდაცვისათვის კონკრეტულ ქვეყნებში, რომელთაც აქვთ მოუგვარებელი ტერიტორიული დაგები და გაყინული კონფლიქტები**

კონფლიქტი	ქვეყანა	კაი, 2009 (საუკეთესო=10)	% მშპ	
			თავდაცვისათვის (მსოფლიოს საშუალო=2.2%)	
ქაშმირი	ინდოეთი	3.4	2.5	2007
	პაკისტანი	2.4	3.1	2007
მთიანი ყარაბახი	აზერბაიჯანი	2.3	3.4	2006
	სომხეთი	2.7	3.0	2007
სამხრ.ოსეთი/ აფხაზ	საქართველო	4.1	9.2	2007
	რუსეთი	2.2	3.5	2007 (est.)
დნეპრისპირეთი	მოლდოვა	3.3	0.5	2007
კვიპროსი	საბერძნეთი	3.8	3.3	2007
	თურქეთი	4.4	2.5	2007 (est.)
დარფური	სუდანი	1.5	4.4	2006

წყაროები: საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსი: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi); SIPRI სამხედრო ხარჯვის მონაცემთა ბაზა: <http://milexdata.sipri.org/>.

**კანონიერების ვაკუუმი**

სეპარატისტულ ანკლავთა არსებობით გამჭვირვალობა და ანგარიშგადგობა უფრო სუსტდება. შესაბამისად, ასეთი ანკლავები საერთაშორისო სისტემაში გარდაიქმნებიან შავი ხვრელებად, რომელთაც არ აქვთ საერთაშორისო აღიარება და საერთაშორისო სამართლის ნორმების დაცვის ვალდებულება. ხშირად გაყინული კონფლიქტების სეპარატისტულ მხარეებს შეუძლიათ შექმნან (როგორც წესი, კონფლიქტის ცხელ ფაზაში) და შეინარჩუნონ (გაყინულ ფაზაში) დე ფაქტო დამოუკიდებელი ტერიტორიები. მსგავსი პროცესები ხშირად მიმდინარეობს სამხედრო, ფინანსური და საერთაშორისო მხარდაჭერით მსხვილი რეგიონალური

<sup>2</sup> ინტერვიუ გაზეთ რეზონანსთან, 11/07/05.

პატრონის მიერ. საზღვრის ორივე მხარეს შორის ურთიერთობა მხოლოდ არაოფიციალური კონტაქტების საშუალებით შეიძლება მოხდეს, ყოველგვარი ფორმალური ურთიერთობების გარეშე, მაგრამ შეხვედრების, დისკუსიების, მოლაპარაკებებისა და ხელშეკრულებების დადების საჭიროებით. მსგავსი არაოფიციალური კონტაქტები ნაკლებად გამჭვირვალეა და ამგვარად, ატარებს კორუფციულ ან დანაშაულებრივ ხასიათს. სავარაუდოდ, სეპარატისტული ერთეულები არსებობენ კანონიერების ვაკუუმში, რამეთუ ისინი არ სცნობენ არც შიდა კანონებსა და არც მფარველი ქვეყნის კანონებს. გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ კორუფციული ან დანაშაულებრივი ქმედებები ხშირად წარმოადგენს მსგავსი ერთეულების შემოსავლის ძირითად წყაროს.

### არარეგულირებადი ძალები

კანონიერების ვაკუუმს სეპარატისტულ რეგიონებში ემატება არარეგულირებადი ძალების, მათ შორის სეპარატისტული და პარამილიტარული ძალების არსებობა. სეპარატისტული ძალები არ არის საერთაშორისო დონეზე აღიარებული და ამგვარად, შეუძლიათ მხოლოდ საკუთარი თავის შეიარაღება არაკანონიერი სამხედრო შესყიდვებით. ნებისმიერი იარაღის კონტრაბანდა ხშირად ხორციელდება კონფლიქტის ორივე მხარის სამოქალაქო და სამხედრო თანამდებობის პირებთან კორუფციული გარიგებების გზით, ასევე მესამე მხარეებთან. მაგალითად, ჩეჩნეთში ომის დროს, რუსი სამხედროები ჩართულნი იყვნენ არაკანონიერი იარაღით ვაჭრობაში ჩეჩენ სეპარატისტებთან, აგრეთვე, ისინი იღებდნენ ლომის წილს მომგებიანი სამხედრო ინვესტიციებით კონფლიქტის შემდგომ აღმშენებლობის პერიოდში. იმავდროულად, რუსეთი არალეგალურად ამარაგებდა აფხაზ და ოს სეპარატისტებს ტანკებით, ჯავშანტრანსპორტიორებით, იარაღით, სამხედრო ვერტმფრენებითა და მსუბუქი იარაღით, აგრეთვე უტარებდა მათ სამხედრო წრთვებს.

პარამილიტარისტული დანაყოფები, რომლებიც ხშირად შედგება არარეგულირებადი “მოხალისეებისაგან”, ჩვეულებრივ მიდრეკილნი არიან კორუფციისა და ძარცვისაკენ, რადგანაც ისინი ნაკლებად დისციპლინირებული და ინსტიტუციონალიზებული არიან, ვიდრე რეგულარული სამხედრო ძალები. თუმცა, კანონალსრულების სტრუქტურების სისუსტე ძალადობის კულტურასთან კომბინაციაში, აგრეთვე სიძულვილი და სიხარბე ქმნის ნაყოფიერ ნიადაგს კრიმინალისა და კორუფციისათვის. ამგვარად, კორუმპირებულ პირებს შორის შეიძლება იყვნენ მთავრობა და სამხედრო თანამდებობის პირები, თავდაცვის კომპანიები, ჯარის ოფიცრები და სამხედროები, მცირე დამოუკიდებელი დაჯგუფებები, პროფესიონალი კონტრაბანდისტები და სამოქალაქო პირებიც კი. ისინი ატარებენ სხვადასხვა არალეგალურ საქმიანობას: იარაღით ვაჭრობა, ტრეფიკინგი, ნარკოტიკებით ვაჭრობა და ფულის გამოძალვა. ამ უკანასკნელს მიყვავართ უსაფრთხოების კრიმინალიზაციისაკენ.

### გაყინული კონფლიქტების გავლენა კორუფციის ფორმებზე

ზოგადად, კორუფცია შეიძლება დაიყოს სამ ტიპად: საჭიროებით განპირობებული ანუ “მცირე” კორუფცია; სიხარბით განპირობებული ანუ “ელიტარული” კორუფცია; და “პირამიდული” კორუფცია, რომელიც აკავშ-

ირებს მაღალჩინოსნებსა და სამხედრო თანამდებობის პირებს დაბალი ან საშუალო რანგის ოფიცრებთან.<sup>3</sup> გაყინული კონფლიქტების გავლენა სამივე ტიპზე ვრცელდება, ქმნის რა კავშირს მაღალი და დაბალი დონის კორუფციას შორის, აგრეთვე ორგანიზებულ დანაშაულთან და კონტრაბანდასთან. ხშირად, ეს ქსელი ეფექტურად მუშაობს კონფლიქტის ზონის ორივე მხარეს.

*მცირე კორუფცია* მოიცავს დაბალი და მაღალი რანგის ოფიცრებს, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ საკუთარ მთავარ სოციალურ მოთხოვნილებებს იმ დაბალი ხელფასითა და სოციალური შედავათებით, რაც აქვთ. ნორმალურ პირობებში, კორუფციის ეს დონე შეიძლება შედარებით ზომიერი ჩანდეს, მიუხედავად იმისა, რომ იგი შეიძლება მოიცავდეს ოფიცრთა დიდი რაოდენობას, რომლებიც ჩართულნი არიან მცირე ქურდობებში და თანხების მითვისებაში. თუმცა, კონფლიქტის ზონებში მცირე კორუფცია შეიძლება გამძაფრდეს. ოფიცრებმა იციან სისხლის გემო საკუთარი საბრძოლო გამოცდილებიდან და სამხედრო დანაშაულიდანაც კი. ომის შემდგომ და გაყინულ სიტუაციაში, სამხედროებს ხშირად უნდებათ იმის შეგრძნება ბრძოლაში მონაწილეობით, რომ მათ აქვთ უკეთესი ცხოვრების უფლება; თუმცა ცხოვრების პირობების გაუმჯობესების საშუალებად მხოლოდ დანაშაულებრივ გზას ხედავენ. ამ დაუნდობელ გარემოში, ფსიქოლოგიურად ადვილია, დაატერორონ ადგილობრივი მოსახლეობა ფულის გამოძალავით, მკვლევლობით, გატაცებით, დატყვევებითა და წამებითაც კი.

*ელიტარული კორუფცია* ჩვეულებრივ მოიცავს მაღალი რანგის სამხედრო და სამთავრობო პირებს, ასევე კერძო კომპანიებსა და შუამავლებს/აგენტებს. ჩვეულებრივი გზა გახლავთ შესყიდვა და იარაღით ვაჭრობა ქვეყნისა და საერთაშორისო დონეზე. უშუალო ქრთამები და მაღალანაზღაურებადი ქვეკონტრაქტორები წარმოადგენენ ჩვეულებრივი შესყიდვის სქემას. მშენებლობა კიდევ ერთი მაღალი რისკის სფეროა კორუფციისათვის, განსაკუთრებით განადგურებული სამხედრო ობიექტებისა და ინფრასტრუქტურის აღდგენისას ომის შემდგომ პერიოდში. მათ მიერ ფინანსურ, სამხედრო და ძალოვან რესურსებზე კონტროლის გამო, მაღალჩინოსან პირებს არ უწევთ დაეყრდნონ ორგანიზებულ დანაშაულებრივ ჯგუფებს. თუმცადა, შეიძლება არსებობდეს სიმბიოზური გაერთიანება სახელმწიფოსა და დანაშაულებრივ სტრუქტურებს შორის, განსაკუთრებით სეპარატისტულ ანკლავებში და მათ ახლობლად. იმის გამო, რომ ელიტარული კორუფცია ნაკლებად ხილულია საზოგადოებისათვის, ვიდრე მცირე კორუფცია, იგი არ ეხება ჩვეულებრივ მოქალაქეთა ინტერესებს და შეიძლება გვერდი აუაროს პოლიტიკას (თუკი იგი არ გამოიყენება პოლიტიკური მიზნებით). საბოლოოდ, მას მაინც შეიძლება ჰქონდეს ყველაზე ნეგატიური გავლენა ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებაზე.

*პირამიდული კორუფცია* აერთიანებს მაღალჩინოსან მთავრობის პირებსა და სამხედრო თანამდებობის პირებს დაბალ და საშუალო დონის სამხედროებთან, რის შედეგადაც არაკანონიერი შემოსავლის გადანაწილება და კორუფციული ფულის შედინება ამოდის ზედაპირზე. იგი ხშირად მოიცავს კორუმპირებულ მაღალჩინოსანთა და სამხედროთა უშუალო

<sup>3</sup> მეტს რ. ბერდალი და დევიდ მ. მალოუნი, გამომცემლები, “სიხარბე და უკმაყოფილება: ეკონომიკური დღის წესრიგი სამოქალაქო ომებში” (ლონდონი: ლინ რიენერი, 2000 წ.).

კავშირებს ოგანიზებულ დანაშაულებრივ ჯგუფებთან და პროფესიონალ იარაღის კონტრაბანდისტებთან, და იგი თავს იჩენს ჩვეულებრივ ავტორიტატულ ქვეყნებში, პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში და სეპარატისტულ ანკლავებში. ზოგიერთ შემთხვევაში, პროფესიონალი დანაშაულებრივი დაჯგუფებები იპყრობენ ქვეყნებს და ასრულებენ კიდევ “დანაშაულებრივ ტოტალიტარიანიზმის” ფორმებს. კორუმპირებულ თანამდებობის პირთა და კრიმინალებს შორის კავშირი შეიძლება გაფართოვდეს თავდაცვის სტრუქტურების კრიმინალიზაციამდე, იმ წერტილამდე, როდესაც რთული ხდება გამოყოფა “უბრალო” კორუმპირებული სამხედროები და პროფესიონალი კრიმინალები. სამხედრო და პარამილიტარისტული სტრუქტურები (ზოგჯერ ისინი მოიცავს მშვიდობისმყოფელებსაც) შეიძლება მონაწილეობას იღებდნენ იმ კრიმინალურ ქსელებში, რომლებიც ახორციელებენ იარაღის, ნარკოტიკების, თამბაქოს, მოპარული ავტომობილებისა და ხალხის კონტრაბანდას კორუმპირებულ მთარობის მაღალჩინოსანთა მფარველობის ქვეშ ისე, რომ გაყინული კონფლიქტები ხდება მომგებიანი შემოსავლის წყარო კონფლიქტის ყველა მხარისათვის. ზემოდან ქვემოთ თუ ჩამოყვებით, კორუფცია ხდება სისტემური და აღწევს სამხედრო, ნახევრად სამხედრო და სამოქალაქო სტრუქტურების ყველა დონეზე. იგი აგრეთვე ხშირად აღწევს სამოქალაქო საზოგადოებაში, განსაკუთრებით სოციალურად დაუცველ და დევნილთა და ლტოლვილთა ჯგუფებში. კონფლიქტით განპირობებული კორუფცია ხდება საზოგადოებრივი ცხოვრების ნაწილი.

სამწუხაროდ, *კორუფცია* აგრეთვე ხშირია კოფლიქტის ზონებში *განთავსებულ მშვიდობისმყოფელ ძალებში*. მშვიდობისმყოფელები შეიძლება წარმოადგენდნენ საერთაშორისო ორგანიზაციას (როგორცაა გაერო ან NATO), ცალკეულ ქვეყანას და სეპარატისტულ ძალასაც კი დისციპლინის, პასუხისმგებლობის, ანაზღაურებისა და გარე კონტროლის სხვადასხვა დონით. მათი რეგულარული კონტაქტები ადგილობრივ ჯგუფებთან, სამხედრო მეთაურებთან, ძალოვნებთან, მთავრობის წარმომადგენლებთან და მოსახლეობასთან ხელს უწყობს მათ კრიმინალურ და კორუმპირებულ ქსელებს. მათი უფლებამოსილებისა და თავისუფლების პოზიცია მათ აძლევს ქრთამის მოტივაციას.

## ანტი-კორუფციული ქმედებები

თავდაცვასთან დაკავშირებულ კორუფციასთან ბრძოლა იმ ქვეყნებში, რომლებსაც აქვთ მოუგვარებელი ტერიტორიული დავები ან გაყინული კონფლიქტები, მოითხოვს მრავალგანზომილებიან მიდგომას, რომელიც სცდება სამხედრო და ძალოვან სტრუქტურათა რეფორმას. ზოგადად, ანტი-კორუფციული ქმედებები არ არის ეფექტური, თუკი ძირითადი მეთოდები გახლავთ დაკავება და დაპატიმრება; თუკი სისტემა რჩება უცვლელი, კორუმპირებული საჯარო თანამდებობის პირთა ერთი თაობა უბრალოდ ჩანაცვლდება მეორეთი. ეფექტური ძალისხმევა შესაძლებელია მხოლოდ კარგად გაანალიზებული და ყოველმომცველი ანტი-კორუფციული რეფორმების გატარებით.

იმ მთავრობებს, რომლებიც ატარებენ ანტი-კორუფციულ რეფორმებს, მნიშვნელოვანია ჰქონდეთ კანონიერების საკმარისი დონე, ხოლო თავდაცვის ოფიცრებსა და სამხედროებს სჭირდებათ საკმარისი ძალაუფლება და თავისუფლება, რათა მათ მიიღონ პასუხისმგებლიანი გადაწყვეტილებები,

მაგალითად, რომელიც შეეხება სამხედრო შესყიდვებს. თუმცა, ამას თან უნდა ერთვოდეს კარგად შემუშავებული ანგარიშვალდებულების პროცედურები, მათ შორის აუდიტი, ბუღალტერია და ფინანსური დანაშაულის ანგარიშგების სტანდარტები.

გამჭვირვალობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და რესურსები აგრეთვე მნიშვნელოვანია – პირველ რიგში მთავრობაში, სადაც შესაბამისი მექანიზმები უნდა იყოს ჩამოყალიბებული ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების გადასახედად. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა, მნიშვნელოვანია, რომ უზრუნველყონ უფრო ფართო საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი გამჭვირვალობა, რადგანაც არასამთავრო ორგანიზაციები და თავისუფალი მედია თამაშობენ სასიცოცხლო როლს საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებაში და საზოგადოების დამოკიდებულების შეცვლაში თავდაცვასთან დაკავშირებული კორუფციის თაობაზე. საზოგადოებრივი ზედამხედველობის საბჭოებისა და ცალკეული მონაცემთა ბაზების შექმნა, რომლებიც შეიცავს ყველა სახის საჯარო ინფორმაციას თავდაცვის სამინისტროს საქმიანობაზე, წარადგენს ორ პრაქტიკულ ზომას. რა თქმა უნდა, ეს ზომები დამოკიდებულია საზოგადოებაში დემოკრატიული ინსტიტუციების გაძლიერებაზე და სამოქალაქო-სამხედრო ურთიერთობების ფუნქციონირებაზე. ეს განსაკუთრებით რთულია კონფლიქტის ზონებში, სადაც არასამთავროები, თავისუფალი მედია და ადამიანის უფლებათა დამცველი ინსტიტუტები საქმიანობისას აწყდებიან სირთულეებს.

### ჩანართი 13.2. ანტი-კორუფციული რეფორმის ძირითადი ელემენტები

ანტი-კორუფციული რეფორმები მოიცავს შემდეგ ძირითად ელემენტებს:

- ეფექტური გადაწყვეტილების მიღების სისტემის შექმნა, რომელიც საშუალებას მისცემს რეფორმისტ პოლიტიკურ და სამხედრო ლიდერებს, მიიღონ და აკონტროლონ ანტი-კორუფციული სტრატეგიის შესრულება;
- აპარტის ოპტიმიზაცია, მათ შორის პროფესიონალური ტესტირების ჩატარება, რათა გამოვლინდეს არაკომპეტენტური (ან კორუმპირებული) თანამშრომლები და ახალი სამხედრო პერსონალის დასაქმება შესაბამისი ანაზღაურებითა და დისციპლინის მაღალი დონით;
- საკმარისი ფინანსები და ზედამხედველობა ლოგისტიკაზე, მათ შორის მშენებლობა და სამხედრო ობიექტების აღდგენა, თანამედროვე აღჭურვილობა, შეიარაღება და ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- ინსტიტუციონალური რეფორმა თავდაცვის უწყებების კომპეტენციის ოპტიმიზაციისათვის, მათი შიდა ურთიერთობები და მათი ურთიერთობა სამოქალაქო უწყებებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან;
- საკანონმდებლო რეფორმა; და
- წამყვანი საერთაშორისო ორგანიზაციების (NATO, OECD, DCAF, Transparency International და სხვ.) და დემოკრატიული ქვეყნების ჩართვა თავდაცვის სექტორში რეფორმირების ხელშესაწყობად, ასევე კონფლიქტის მოგვარება, წრთვები, ლოგისტიკური და ფინანსური მხარდაჭერა.

კიდევ ერთი ინსტრუმენტი ანგარიშგადღებულებისათვის გახლავთ საპარლამენტო საგამოძიებო ჯგუფები, რომლებიც მუშაობენ თავდაცვის სისტემაში არსებული კორუფციის პრობლემებზე. მსგავსი ჯგუფები შეიძლება მოიცავდნენ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს და უნდა ჰქონდეთ თავდაცვის სექტორში ანტიკორუფციული ზომების გატარებაზე მონიტორინგისა და კონტროლის მანდატი. საპარლამენტო ჯგუფებმა ასევე შეიძლება შეიმუშაონ ანტი-კორუფციული კანონმდებლობა, მაგალითად რომელიც არეგულირებს ტენდერების საკითხსა და ხარისხის კონტროლს.<sup>4</sup>

შეიძლება გატარდეს მთელი რიგი ქმედებები გაყინულ კონფლიქტებთან დაკავშირებული კორუფციის პრობლემის მოსაგვარებლად. პირველი გახლავთ დისციპლინის დამყარება არასახელმწიფო პარამილიტარისტული ჯგუფების ან შეიარაღებულ “მოხალისეთა” დაჯგუფებების აღმოფხვრის გზით. ამ ჯგუფების განიარაღება და დემობილიზაცია ხელს უწყობს სახელმწიფოს მიერ ძალის გამოყენებაზე მონოპოლიის დამყარებას და იგი უნდა იყოს მთავრობის მიერ დროულად გადადგმული ნაბიჯი პოსტ-კონფლიქტის სიტუაციის სტაბილიზირებისა და კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით.<sup>5</sup> შემდგომი მცდელობები შეიძლება განხორციელდეს სამთავრობო ძალების წესრიგის, დისციპლინისა და პროფესიონალიზმის გასაუმჯობესებლად, ეს მცდელობები შეიძლება მოიცავდეს საკმარისი სოციალური პირობებისა და ხელფასების უზრუნველყოფას.

მეორეც, არასტაბილური კონფლიქტური სიტუაციის (ან კონფლიქტის საფრთხის) გამო, რომელიც იწვევს კონფლიქტთან დაკავშირებული კორუფციის რისკს, მნიშვნელოვანია დასრულდეს ბრძოლა და დამყარდეს გარკვეული უსაფრთხოება. ეს საშუალებას მოგვცემს პოლიტიკური ენერჯია ოპერაციული საკითხებიდან, როგორცაა წრთვნები და აღჭურვა, გადავიტანოთ მმართველობის გაუმჯობესებაზე. რაც უფრო დიდი ხანი შევინარჩუნებთ უსაფრთხოებას, მით უფრო მეტი შესაძლებლობა შეიქმნება სასახლერო კომუნიკაციებისა და თანამშრომლობისათვის, და მით ნაკლები პარამილიტარისტული ჯგუფები და პოლიტიკოსები იქნებიან სიტუაციის საკუთარი პოლიტიკური მიზნების გამოყენებისადმი მიდრეკილნი.

მესამეც, მნიშვნელოვანია, რომ ანტი-კორუფციული ზომების გატარებას ჰქონდეს საზოგადოების მხარდაჭერა. ეს, პირველ რიგში, მოითხოვს საზოგადოების აზრის მიმართვას კორუფციის წინააღმდეგ. სისტემატიური და მდგრადი ინფორმაციული მხარდაჭერა, ანტი-კორუფციული სატელევიზიო და რადიო პროგრამები და გამოცემები ხელს შეუწყობს საზოგადოებას, უკეთ გააცნობიერონ კორუფციის უარყოფითი შედეგები. ეს შეიძლება ძლიერი ფაქტორი აღმოჩნდეს საზოგადოების აღქმის ამაღლებაში, მაშინც კი, როდესაც კულტურა და ტოლერანტობა კორუფციისადმი უკვე არსებობს საზოგადოებაში.

<sup>4</sup> Transparency International, საქართველო, “ანტი-კორუფციული პოლიტიკა: სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა და ექსპერტთა რეკომენდაციები” (30 მარტი, 2009 წ.), [www.transparency.ge/files/215\\_490\\_158736\\_Anti-Corruption-Policy-Recommendations-by-Civil-Society\\_ENG.pdf](http://www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption-Policy-Recommendations-by-Civil-Society_ENG.pdf).

<sup>5</sup> უენევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი (DCAF), “უშიშროების სექტორის რეფორმა პოსტ-კონფლიქტის სამშვიდობო პროცესში” (მაისი, 2009 წ.), [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?Ing=en&id=100048&nav1=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?Ing=en&id=100048&nav1=5).



## საქართველოს მაგალითი

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, 1992 და 1993 წლებში, საქართველო აღმოჩნდა სამხრეთ ოსეთსა და აფხაზეთში შეიარაღებული კონფლიქტის პრობლემის წინაშე, რომლის შედეგადაც შეიქმნა სეპარატისტული ანკლავები, რომლებიც სარგებლობდნენ რუსეთის მფარველობით. ამ შეიარაღებული კონფლიქტების განმავლობაში და შემდგომ, საქართველოს სამხედრო სტრუქტურები მოგვაგონებდა ცალკეულ კრიმინალურ-პატრიოტულ დანაყოფებს არასათანადო დისციპლინით, აღჭურვილობითა და წრთვით, რომლებიც ახორციელებდნენ “თვით-დაფინანსებას” ქრთამის, ქონების მითვისების, გამოძალვისა და ძარცვის გზით. 1994-1995 წლებში, მთავრობამ განაიარაღა, დაშალა და აღმოფხვრა ამ დანაყოფების უმეტესობა, გამოიყენა რა ახლად შექმნილი შეიარაღებული ძალები და ძალოვანი სტრუქტურები. თუმცა, არ არსებობდა პოლიტიკური ნება კორუფციასთან საბრძოლველად, ასე რომ მთავრობამ ეს ნაბიჯები მხოლოდ რიტორიკულად გადადგა. 2002 წელს, Georgian Opinion Research Business International-მა (GORBI) აღნიშნა, რომ რესპონდენტთა 92% თვლის, რომ კორუფცია ფართოდ არის გავრცელებული თანამდებობის პირთა შორის.<sup>6</sup>

ამ სიტუაციის ლოგიკური შედეგი გახლდათ ანტი-კორუფციული “ვარდების რევოლუცია” 2003 წელს. რევოლუციის შემდეგ, ახალმა მთავრობამ დაუყოვნებლივ წამოიწყო რეფორმები აქამდე არსებული ენდემური კორუფციის დასაძლევად სახელმწიფო დაწესებულებებში. ამ რეფორმების ერთ-ერთი ნაწილი გახლდათ საქართველოს სახელმწიფოებრივი გაძლიერება ისე, რომ ქვეყანას შესძლებოდა თავი დაეცვა გაყინული კონფლიქტების საფრთხისაგან, ასევე, გამოიზნული იყო საქართველო გამხდარიყო ისეთი ქვეყანა, სადაც აფხაზები და ოსები მოისურვებდნენ ცხოვრებას. ამგვარად, 2004 წლიდან დაიწყო სერიოზული ანტი-კორუფციული რეფორმები თავდაცვის სექტორში.

*საკადრო პოლიტიკა* გახლდათ ერთ-ერთი ძირითადი სფერო ამ რეფორმებისა. გენერალები და უფროსი ოფიცრები, რომელთაც არ გააჩნდათ საკმარისი პროფესიონალიზმი და ეწინააღმდეგებოდნენ რეფორმებს, გადააყენეს და მათ ადგილზე მოვიდა სამხედროთა ახალი თაობა (მათ ნაწილს ჰქონდა დასავლური განათლება). მცირე კორუფციის სტიმულის აღმოსაფხვრელად ისინი უზრუნველყვეს სათანადო ხელფასით, აგრეთვე ჩამოყალიბდა მკაცრი რეგულაციები. 2004 წელს, მაგალითად, როდესაც ოფიცერთა ხელფასი შეადგენდა 107 ლარს (დაახლოებით 50 ამერიკული დოლარი მაშინდელი კურსით), ისინი ხშირად ცდილობდნენ ამ თანხის გაზრდას ქრთამის (ხშირად წვევამდელთა ჯარის სამსახურისაგან განთავისუფლების სანაცვლოდ) გზით ან სახელმწიფო სახსრების მცირე ნაწილის მითვისებით. 2008 წელს კი ეს ხელფასი შეადგენდა 925 ლარს (დაახლოებით 560 ამერიკული დოლარი) თვეში, რაც ნიშნავდა იმას, რომ ხელფასი გაიზარდა 864%-ით. ამრიგად, მცირე კორუფცია არც აუცილებელი და აღარც მიმზიდველი აღარ იყო.

*პროგრამირება.* ერთ-ერთი ზომა, რომელსაც ჰქონდა გარე მხარდაჭერა, და რომელიც მიმართული იყო გამჭვირვალობის გაზრდისაკენ, გახლდათ

<sup>6</sup> Georgian Opinion Research Business International, კორუფციის კვლევა საქართველოში – მეორე ტალღა (2002 წ.), [www.gorbi.com/store/en/20030307\\_055847.ppt](http://www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt).

აშშ-ს მიერ დაფინანსებული დაგეგმვის, პროგრამირებისა და საბიუჯეტო სისტემის/ფინანსური მართვის სისტემის მიღება. ეს სიახლე, რომელიც ცნობილი გახდა 2006 წელს, უზრუნველყოფს მრავალწლიან დაგეგმარებასა და გამჭვირვალობას მთავრობაში და თავდაცვის უწყებებში თანხების გამოყოფის თაობაზე. ეს სისტემა აგრეთვე განსაზღვრავს და ჰყოფს პასუხისმგებლობების სფეროებს სამოქალაქო და სამხედრო პერსონალს შორის და თეორიულად ათავისუფლებს შეიარაღებული ძალების სამხედრო ოპერაციების საქმიანობას პოლიტიკური მიზნებისაგან. ჟურნალისტების, ექსპერტთა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაყოლი გვიჩვენებს, რომ თავდაცვის სამინისტროში ღიაობის დონე ჯერ ისევ დამოკიდებულია მინისტრის განწყობაზე.

*შესყიდვა.* იმ ფაქტის მიუხედავად, რომ კონკრეტული ღირებულების კონტრაქტები გაიცემა ტენდერების გზით, თავდაცვის შესყიდვები ხშირად არ ტარდება კანონის შესაბამისად. მიხეილ სააკაშვილის პრეზიდენტობის დასაწყისში, მსხვილი პროექტები ხშირად ტარდებოდა “ინდივიდებთან პირადი მოლაპარაკებების” საფუძველზე. ყველაზე ნიშანდობლივი შემთხვევა გახლდათ გორისა და სენაკის სამხედრო ბაზებისა და ჰოსპიტალების მშენებლობა, რომლის კონტრაქტიც გაიცა ინდივიდუალურ შემსყიდველზე. ვინმე ქიბარ ხალვაშის მფლობელობაში არსებულ კომპანიაზე, რომელიც გახლდათ თავდაცვის მინისტრის, ოქრუაშვილის ახლობელი. მოგვიანებით, ეს შემთხვევა დასრულდა თანხის მითვისების ბრალდებებით. გარდა ამისა, გადაჭარბებული და არაკონტროლირებადი თავდაცვის ხარჯები მართლდებოდა შიდა კონფლიქტებით, საქართველოს ძირითადი სამხედრო ჰოსპიტალის თბილისიდან გორში გადატანით და ბაზის განლაგებით სამხრეთ ოსეთისაკენ მიმავალ ძირითად გზაზე. 2004 წლის შემდეგ ინდივიდუალური შემსყიდველისგან ტენდერზე გადასვლის მიუხედავად, მსგავსი შემთხვევები მაინც ფიქსირდებოდა.

*თავდაცვის რესტრუქტურის ხაცია და სახელმწიფოებრიობა.* ეს ცვლილებები გახლდათ მთლიანი თავდაცვის სექტორის საყოველთაო რესტრუქტურის ხაციის ნაწილი, რომელსაც მხარს უჭერდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაზრდილი დაფინანსება და NATO, აშშ, გაერთიანებული სამეფო, საფრანგეთი, გერმანია, თურქეთი და სხვა ქვეყნები. 2003 წლიდან 2008 წლამდე, თავდაცვის ბიუჯეტი გაიზარდა 30 მილიონი ლარიდან დაახლოებით 2 მილიარდ ლარამდე. სამხედროთათვის უკეთესი ხელფასების გარდა, ეს დაფინანსება გამოიხნული იყო სამხედრო აღჭურვილობისა და ბარაკების შეკეთებისათვის, ახალი შესყიდვებისა და წრთვებისათვის. თავდაცვის სამინისტროში გატარდა რეორგანიზაცია და თავდაცვის მინისტრად დაინიშნა სამოქალაქო პირი.

თავდაცვის რესტრუქტურის ხაცია გახლდათ უფრო ფართომასშტაბიანი ძალისხმევის ნაწილი, რომელიც მიმართული იყო სახელმწიფოს შესაძლებლობების გაზრდისაკენ. ამის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია კრიმინალური შეიარაღებული დაჯგუფებების განიარაღება დასავლეთ საქართველოში და კანონიერი ქურდების ინსტიტუტის აღმოფხვრა. შედეგად, ამჟამად საქართველოს უშიშროების უწყებები ფლობენ მონოპოლიას ძალის გამოყენებაზე და პარამილიტარისტული ორგანიზაციები ვეღარ ახორციელებენ თავიანთ კორუფციულ გავლენას.

**Box 13.3. Georgian Ratings on Corruption Perception Index (CPI), 2004-2008**

Year	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
CPI Rank	133	130	99	79	67
	(of 145)	(of 158)	(of 163)	(of 179)	(of 180)

Sources: TI Corruption Perceptions Index: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

დადებითი შედეგი. ეს რეფორმები დასრულდა ხელშესახები წარმატებით, რაც გულისხმობს კორუფციის მასიურ შემცირებას, განსაკუთრებით დაბალი დონის მცირე კორუფციისა, რასაც გავლენა აქვს საზოგადოებაზე. თავდაცვის სექტორში და სხვა უშიშროებისა და ძალოვან სტრუქტურებში არსებული ბევრი კორუფციული ქსელი განადგურდა. საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსი ასახავს საქართველოს მნიშვნელოვან პროგრესს ანტი-კორუფციული სტრატეგიის გატარებაში (იხ. Box 13.3).

მიღწეული იქნა აგრეთვე უზარმაზარი წარმატება სამხედრო პროფესიონალიზმში: 2004 წელს, საქართველოს NATO-ს ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის მიღებამდე, საქართველოს შეიარაღებული ძალები ნაკლებად შეიძლებოდა ჩათვლილიყო ორგანიზაციად; დღესდღეობით, იგი უფრო თანამედროვე, დისციპლინირებული, კარგად-ანაზღაურებადი, გაწრთვნილი და უკეთესად აღჭურვილია, რაც ახლოსაა NATO-ს სტანდარტებთან და თავისუფალია მცირე კორუფციისაგან. ეს ნათლად გამოჩნდა რუსეთ-საქართველოს ომის დროს 2008 წლის აგვისტოში, როდესაც NATO-ს მიერ გაწრთვნილი ქართული ჯარი, სადაც დიდი ხნის წინ აღმოიფხვრა პარამილიტარისტული და “მოხალისეთა” შეიარაღებული ჯგუფები, აღმოჩნდა უფრო დისციპლინირებული, ვიდრე რუსეთის ჯარი და მისი სეპარატისტული მოკავშირეები, რომლებიც კურნალისტებმა არაერთხელ დააფიქსირეს ქრთამის, გამოძალვისა და ძარცვის ფაქტებზე.

გაზრდილი შესაძლებლობების დილემა. საბოლოო შედეგი გახლავთ ის, რომ საქართველოს სახელმწიფო დაწესებულებები, მათ შორის შეიარაღებული ძალები, ამჟამად ფლობენ უფლებამოსილებასა და ძალაუფლებას, რათა გაატარონ ანტი-კორუფციული ზომები. თუმცა, ამჟამად, რომ ეს გაზრდილი სახელმწიფო შესაძლებლობები, რამაც ხელი შეუწყო ისეთი სიტუაციის შექმნას, სადაც ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა გახდა გაცილებით რთული, დასუსტდა. ამგვარად, იმის მიუხედავად რომ საქართველოს სამხედრო სექტორში ძალიან ცოტა კორუფციის ფაქტი დაფიქსირდა 2004 წლის შემდეგ, არსებობს მცნება, რომ მცირე კორუფციის შემცირებას თან ახლდა მაღალი დონის კორუფციის შესაძლებლობების ზრდა. როგორც ერთმა ქართველმა სამხედრო ექსპერტმა განაცხადა: “თუკი სამხედრო ერთეულის მხარეული იპარავდა 2 კილოგრამ კარტოფილს, იგი ამას ვეღარ მოახერხებს კონტროლისა და დისციპლინის გამო... რადგან მისი ხელფასი ეხლა შეადგენს 1000 ლარს. თუმცა, როდესაც საქმე ეხება ტენდერებს, მშენებლობას, ტრანსპორტის, სამხედრო აღჭურვილობისა და შეიარაღების შესყიდვას, აქ საქმე გვაქვს ისეთ დიდ თანხებთან, რომ შესაძლებელია 42 მხ

(2003 წლის სამხედრო წლიური ბიუჯეტის ეკვივალენტი) მოპარვა ღამის განმავლობაში.”<sup>7</sup>

გამჭვირვალობა ამ სიტუაციაში დაზარადა. 2008 წელს ჟურნალისტების, ექსპერტებისა და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების კვლევამ, რომელიც ჩატარდა სამართლიანობისა და თავისუფლების ასოციაციის მიერ, ცხადყო, რომ ჟურნალისტთა მხოლოდ 23% იყენებდა თავდაცვის სამინისტროს საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტს, როგორც ინფორმაციის წყაროს; ამის მაგივრად, ისინი უპირატესობას ანიჭებდნენ, ესაუბრათ სამხედრო ექსპერტებთან, რომელთაც გააჩნდათ ცოდნა საკადრო პოლიტიკისა და კულუარული მანევრების შესახებ. უფრო შემაშფოთებელია ის, რომ ანგარიში ახდენს ჟურნალისტთა ციტირებას, რომლებიც აცხადებენ, რომ მთავრობისგან ინფორმაციის მიღება “პრაქტიკულად შეუძლებელია.”<sup>8</sup> ამით პრობლემა არ მთავრდება: თავდაცვის ბიუჯეტის ნახევარს ადევს ნიშანი “გასაიდუმლოებულია” და ბიუჯეტის გარღვევა საკმაოდ ზოგადია. 2006 წლამდე, თავდაცვის სამინისტრო ნაწილობრივ ფინანსდებოდა საიდუმლო ჯარის განვითარების ფონდიდან, რომლის შესახებაც ინფორმაცია მიუწვდომელი იყო. იმის ფონზე, რომ ამ ფონდის გაუქმება დადებითი ნაბიჯი იყო, საბიუჯეტო გამჭვირვალობა დიდად არ გაუმჯობესებულა. ბიუჯეტის ბოლო გარღვევა მოხდა 2007 წლიდან, როდესაც უზარმაზარი თანხები მოექცა ბუნდოვანი ნიშნულის – “სხვა ხარჯები” კატეგორიის ქვეშ. ამას თან დაერთო აშშ-ს დაზვერვის ანგარიში საქართველოს ჯარის მდგომარეობაზე, რომელშიც ნათქვამია, რომ კადრების შერჩევა დამოკიდებულია “პირად ურთიერთობებზე” და რომ ინფორმაცია არის “იერარქიულად და მკაცრად კონტროლირებადი.”<sup>9</sup>

*საპარლამენტო და საჯარო ანგარიშვალდებულება.* უწყებათა მთელი რიგი შეიქმნა საპარლამენტო და საჯარო ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების მიზნით. ეს მოიცავს თავდაცვისა და უშიშროების სამოქალაქო საბჭოს, ორგანიზაცია დაარსდა, როგორც დიალოგის ფორუმი თავდაცვის სამინისტროსა და არასამთავრობო სექტორს შორის, რომელიც ამჟამად უფრო გაძლიერდა იმის მერე, რაც ოქრუაში იგი გამიჯნა თავისი მინისტრობის დროს. კონტროლის პალატისა და პარლამენტის გარდა (რომელიც პასუხისმგებელია ბიუჯეტის დამტკიცებაზე), არსებობს აგრეთვე საპარლამენტო ნდობის ჯგუფი, რომელიც დაკომპლექტებულია პარლამენტის წევრებით, რომელთაც აქვთ წვდომა გასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე.

თუმცა, ქართველ წამყვან სამხედრო ექსპერტებს სწამთ, რომ ყველა ეს მექანიზმი წარუმატებელი აღმოჩნდა პრაქტიკაში. 2007 წლის კვლევაში, ექსპერტთა 80% და ჟურნალისტები აცხადებდნენ, რომ საპარლამენტო კონტროლი “არასაკმარისი” იყო.<sup>10</sup> მაგალითად, საპარლამენტო ნდობის ჯგუფის კანონიერი ფუნქციაა ჰყავდეს 1 პარლამენტის წევრი მაინც საპარლამენტო უმცირესობიდან. რეალობაში, ოპოზიციის კანდიდატი

<sup>7</sup> პირადი ინტერვიუ ირაკლი სესიაშვილთან, ასოციაციის დირექტორი, 13 იანვარი, 2009 წ.

<sup>8</sup> ირაკლი სესიაშვილი, “თავდაცვის სამინისტროს გამჭვირვალობა: პრობლემები და პერსპექტივები” (26 აპრილი, 2007 წ.), [www.ajl.ge/pages.php?iang\\_id=eng&cat\\_id=1&news\\_id=3](http://www.ajl.ge/pages.php?iang_id=eng&cat_id=1&news_id=3).

<sup>9</sup> New York Times, 18 დეკემბერი, 2008 წ.

<sup>10</sup> ჩატარდა საქართველოს მიერ 2007 წელს NATO-სათვის.

ნდობის ჯგუფში გასაწვევრიანებლად, დაიბლოკა და შესაბამისად ჯგუფში არ არსებობდა ოპოზიციის წარმომადგენელი 2008 წლის ახალი მოწვევის პარლამენტამდე. ამჟამად, ჯგუფში არის ოპოზიციის ორი წარმომადგენელი, მაგრამ ერთ-ერთი მათგანი გამოთქვამდა საყვედურს, რომ ჯგუფს არ ჩაუტარებია არცერთი სხდომა 2008 წლის მოწვევის პარლამენტის შემდეგ,<sup>11</sup> იმ წელს, როდესაც ხორციელდებოდა რუსეთის წინააღმდეგ მთავარი საბრძოლო ოპერაციები. კონტროლის პალატის შემთხვევაში, ანგარიში არ გამოქვეყნებულა ინტერნეტით და კონტროლის იმ ძირითად დონესთან შედარებით, რასაც იგი ახორციელებდა ვარდების რევოლუციამდე, ეს უწყება არ ყოფილა აქტიური პრობლემების გამოქვეყნებაში. და მართლაც, პაატა ზაქარეიშვილმა, ექსპერტმა თავდაცვისა და კონფლიქტის საკითხებში, უწოდა კონტროლის პალატას “ორგანო, რომელსაც არ გააჩნია ფუნქციები ქვეყანაში... იგი სრულიად პარალიზებულია.”<sup>12</sup> ზოგჯერ, იმ თანამდებობის პირებსაც კი, რომელთაც აქვთ უფლებამოსილება განახორციელონ ზედამხედველობა, არ აქვთ უფლება მოიპოვონ ინფორმაცია, ხოლო სახალხო დამცველს, რომლის მოვალეობაც გახლავთ განახორციელოს მონიტორინგი ადამიანის უფლებების მდგომარეობაზე საქართველოს შეიარაღებულ ძალებში, არ მისცეს უფლება სამხედრო დაკავების იზოლაციაში შესულიყო პირობების შესამოწმებლად.<sup>13</sup>

მოკლედ რომ ვთქვათ, არსებობს ფართოდ გავრცელებული უკმაყოფილება, მათ შორის NATO-ს და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან, იმასთან დაკავშირებით, რომ უწყებები მხოლოდ “ქაღალდზე” ამოწმებენ თავდაცვის სამინისტროს მუშაობას. ზოგიერთი პირი, მაგალითად ქართველი სამხედრო ექსპერტი, ირაკლი სესიაშვილი, განმარტავს, რომ ეს იმ ფაქტის გამოა, რომ მთავრობა აკონტროლებს ყველა ამ ორგანოს, რადგანაც დღესდღეობით იგი ფლობს კონსტიტუციურ უმრავლესობას პარლამენტში<sup>14</sup> და შეუძლია დანიშნოს ნებისმიერი პირი მსგავსი ზედამხედველობის უწყების ხელმძღვანელად. ირონიულია, რომ 2004 წლამდე მთავრობას უწევდა თანაარსებობა ნაკლებად მოქნილ პარლამენტთან და ერთობ ოპოზიციურად განწყობილ მედიასთან. ქართული ელიტის გაყოფილმა ბუნებამ და 2004 წლამდე სახელმწიფოს სისუსტემ ხელი შეუწყო პლურალიზმს, როდესაც ცალკეული თანამდებობის პირები შედარებით დამოუკიდებელი იყვნენ და უკეთესად ახერხებდნენ მათი მარეგულირებელი ფუნქციების განხორციელებას.

ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი ფაქტი ქმნის ხელსაყრელ გარემოს კორუფციის გაფუძვლებისათვის. ამას ამყარებს რამოდენიმე მაღალი დონის კორუფციის ფაქტი, რომლებიც გამოვლინდა წინა წლებში. ეჭვგარეშეა, რომ ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო ბრალდებები ყოფილი თავდაცვის მინისტრის, ირაკლი ოქრუაშვილის წინააღმდეგ, რომელიც დააპატიმრეს 2 დღის შემდეგ, რაც მან საჯაროდ დასდო ბრალი პრეზიდენტს მკვლელობასა და კორუფციაში სატელევიზიო ეთერით. კონტროლის პალატამ განაცხადა, რომ ჰქონდა მტკიცებულება იმისა, რომ ოქრუაშვილმა მიითვისა 103 მილიონი

<sup>11</sup> გია თორთლაძე – ინტერვიუ თვა აქუბარდიასთან, 15 იანვარი, 2009 წ.

<sup>12</sup> ინტერვიუ ავტორთან, 13 იანვარი, 2009 წ.

<sup>13</sup> სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიში, 2007 წ.

<sup>14</sup> ოპოზიციონერთა უმრავლესობამ დატოვა თანამდებობა პროტესტის ნიშნად, რათა გამოეხატათ თავიანთი აზრი გაყალბებულ არჩევნებთან დაკავშირებით.

ლარი (60 მილიონი ამერიკული დოლარი). თუმცა, ეს ანგარიში არასოდეს გამოქვეყნებულა. კიდევ ერთ კორუფციის შემთხვევაში, თავდაცვის სამინისტროს თანამდებობის პირები ახლო კავშირში იყვნენ მთავრობის წევრებთან, რომლებსაც ოქრუაშივლიმა ბრალი დასდო კორუფციაში, როდესაც იგი ჯერ კიდევ მინისტრი იყო.<sup>15</sup> აშკარაა, რომ ეს ორი შემთხვევა, რომლებიც გამოვლინდა მთავრობაში შიდა დაპირისპირების შედეგად, ასახავს პრობლემის არსს და სავარაუდოდ ეს მხოლოდ აისბერგის წვერია.

## მიღებული გამოცდილება

საქართველოს მაგალითი ბევრ სასარგებლო გამოცდილებას გვაძლევს. პირველი გახლავთ კონკრეტული ქმედებების ღირებულება გაყინულ კონფლიქტებთან დაკავშირებულ კორუფციასთან ბრძოლაში. ეს მოიცავს არასახელმწიფოებრივ პარამილიტარისტული დაჯგუფებების დაშლას, ხელფასების გაზრდას, დისციპლინის ამაღლებას შეირადებულ ძალებში, და საზოგადოებრივი ნდობის მოპოვებაზე ფოკუსირებას.

მეორე გახლავთ სახელმწიფო შესაძლებლობების მნიშვნელობა კორუფციასთან ბრძოლაში. სახელმწიფოს დასუსტება, რომელიც ნაწილობრივ გამოწვეულია გაყინული კონფლიქტების არსებობით, ნიშნავდა იმას, რომ კორუფცია ყვაოდა 1990 წელს საქართველოში. თუმცა, 2004 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო გაძლიერდა, რამაც იგი მიიყვანა მცირე კორუფციის დასრულებამდე. თუმცადა, სახელმწიფო შესაძლებლობების გაძლიერებამ აგრეთვე ხელი შეუწყო ინფორმაციის უფრო დაცულობას, რომელმაც, ეფექტური კონტრ-ბალანსის გარეშე, შედეგად მოიტანა გამჭვირვალობის დონის შემცირება.

მესამე გახლავთ თავდაცვის სექტორის განუყოფლობა დანარჩენი პოლიტიკური სისტემისგან კორუფციასთან ბრძოლისა და დემოკრატიულად ანგარიშვალდებულ შეირადებულ ძალების შექმნის კუთხით. გამჭვირვალობა და ღია დისკუსიები ერთად აღებული, წარმოადგენს საუკეთესო მექანიზმს კარგად დაფარული, მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლაში. ამგვარად, შიდა კონფლიქტების მქონე სახელმწიფოები ვერ გაჰყვებიან ბუნებრივ ინსტინქტებს (და სავარაუდოდ კულტურულ ტრადიციებს), რომ თავიანთი თავდაცვის უწყებები საიდუმლოების ფარდის მიღმა დამალონ და თავდაცვისა და ეროვნული უსაფრთხოების საკითხები დაფარონ საჯაროობისაგან. ამის შესაცვლელად, უნდა განხორციელდეს ძალისხმევა სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის ინტერესის გასაძლიერებლად. კორუფციის გარდაუვალი ნეგატიური შედეგი ბრძოლის ეფექტურობაზე შეიძლება მნიშვნელოვანი იარაღი გახდეს საჯარო ინტერესის მობილიზაციისათვის.

მეოთხე გახლავთ ზედაპირული რეფორმების ფარგლებს გაცდენის მნიშვნელობა. საქართველომ უდიდეს პროგრესს მიაღწია საკუთარი თავდაცვის სტრუქტურების მუშაობის NATO-ს სტანდარტებთან ჰარმონიზაციაში, გაზარდა რა თეორიული ანგარიშვალდებულება, აღმოფხვრა დაბალი დონის კორუფცია და შექმნა რა საპარლამენტო ჯგუფი შეირადებულ

<sup>15</sup> მათ ბრალი დასდეს თანხების მითვისებაში, რომელიც განკუთვნილი იყო სამხედრო ბარაკების მშენებლობისათვის თბილისთან ახლოს, მაგრამ მოგვიანებით ისინი გაამართლეს, რამაც გამოიწვია ბ-ნი ოქრუაშივლის უკმაყოფილება, რომელიც იმეორებდა, რომ ეს თანამდებობის პირები დამნაშავენი იყვნენ და მათ იცავდნენ ისინი, ვისაც განზრახული ჰქონდა მისთვის ძირის გამოთხრა.

ძალების მონიტორინგის მიზნით. თუმცა, ეს გაძლიერებული ინსტიტუციონალიზური და საკანონმდებლო ბაზა არ დაემთხვა იგივე დონის პოლიტიკურ ნებას. მართლაც, ბოლო რამოდენიმე წლის განმავლობაში, მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლა იყო მთავრობაში პოლიტიკური კონფლიქტის არსი.

და ბოლოს, ძირითადი პროგრესი, რომელსაც საქართველომ მიაღწია ანტი-კორუფციულ და თავდაცვის უწყებების დემოკრატიულ კონტროლთან დაკავშირებით, განხორციელდა მკაცრი საერთაშორისო შეფასებისა და ზეწოლის გამო, რათა დაემთხვა იგივე დონის NATO-სა და ევროპული სტანდარტები. ამ სახის გულწრფელი და თანამიმდევრული ურთიერთობა უნდა გაგრძელდეს საქართველოსთან და, ასევე, რეგიონის სხვა ქვეყნებთანაც.

# ნაწილი III

## კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის რისკის შემცირება თავდაცვის უწყებებში

კრებულის მესამე ნაწილი შეეხება კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებაში ჩართულ მხარეებს და მათ როლს. თავი ეხება უწყებათა შორის ინტეგრაციის მნიშვნელობას. შემდეგი თავი ასახავს მარეგულირებელი ჩარჩოს, ინდივიდთა, აღმასრულებელი ხელისუფლების (თავდაცვის სამინისტროზე ფოკუსირებით), პარლამენტთა და აუდიტის პალატის, სახალხო დამცველის უწყების, თავდაცვის სექტორის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის, აგრეთვე საერთაშორისო ორგანიზაციათა როლს. თითოეული თავი წარმოაგენს პრინციპებსა და ეფექტურ გამოცდილებას კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებასა და კორუფციის რისკის შემცირებაში თავდაცვის უწყებებში.





# თავი 14 კეთილსინდისიერი მმართველობის მნიშვნელობა

*ჩვენ არ ვებრძვით კორუფციას კორუფციასთან ბრძოლით – ინდივიდების სამართლებრივი დევნით, ან სხვა ანტი-კორუფციული კამპანიის გამოცხადებით, სხვა ანტი-კორუფციული ბრძანების შემუშავებით, ან კიდევ სხვა ანტი-კორუფციული კომისიის შექმნით.<sup>1</sup>*

დენიელ კაუფმანი, ბრუკინგსის ინსტიტუტის წამყვანი მკვლევარი  
და მსოფლიო ბანკის გლობალური მმართველობის ყოფილი  
დირექტორი

კეთილსინდისიერი მმართველობა და კორუფციასთან ბრძოლა გახლავთ ერთი მონეტის ორი მხარე და ორივეს ყურადღება უნდა ექცეოდეს ნებისმიერ ეროვნულ ან დარგობრივ გეგმაში. კორუფცია, ან უფლება-მოსილების გადაამტეება პირადი მოგემის მიზნით, უნდა იყოს მიჩნეული მაღალ რისკად. კეთილსინდისიერი მმართველობის მიზანია ამის მიღწევა ისე, რომ არ შეფერხდეს მმართველობის ეფექტურობა ან კერძო სექტორი.<sup>2</sup>

კორუფციისათვის ბარიერების შექმნა შესაძლებელია ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ამაღლებით. ანგარიშვალდებულება ნიშნავს იმას, რომ საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელები პასუხისმგებელი არიან საზოგადოების წინაშე გადაწყვეტილებებისა და ქმედებებისათვის. მათ საკუთარ უწყებებში უნდა განახორციელონ ზედმიწევნითი შემოწმება. საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელთა ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი საშუალებაა გამჭვირვალობა და ინფორმაციის არსებობა. გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ამცირებს საჯარო სისტემის ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობებს. თავდაცვისა და უშიშროების სფეროების ერთ-ერთი ხშირად დასმული საკითხი გახლავთ ის, რომ მსგავსი გამჭვირვალობა ყოველთვის არ არის საკმარისი.

მოცემულ თავში განხილულია კეთილსინდისიერი მმართველობის მნიშვნელობა თავდაცვის სექტორში, გვინჯენებს, თუ რას ნიშნავს კეთილსინდისიერი მართვა თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებში, და იმას, თუ რატომ უნდა იყოს კეთილსიერი მართვა პრიორიტეტი შეიარაღებული ძალებისათვის. იგი აგრეთვე წარმოგიდგენს იმ ინსტრუმენტთა მაგალითებს, რომლების გამოყენებაც შესაძლებელია ამ მიზნის მისაღწევად და წარმოგიდგენს იმას, თუ თუ როგორ იყენებს ზოგიერთი ქვეყანა წარმატე-

<sup>1</sup> “კორუფციასთან ბრძოლა ხელმოწერილია ხელშეკრულებაში”, მსოფლიო ბანკის თემები (7 იანვარი, 2004 წ.), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

<sup>2</sup> ჯერემი პოპი, “გებრძოლთ კორუფციას: ეროვნული ინტეგრაციის სისტემის ელემენტები,” Transparency International-ის სახელმძღვანელო, 2000 (ბერლინი, Transparency International, 2000), [www.transparency.org/publications/sourcebook](http://www.transparency.org/publications/sourcebook).

ბუღალდ ამ ინსტრუმენტებს თავდაცვისა და უშიშროების სამინისტროებში კეთილსინდისიერების დონის ასამაღლებლად.

## რას გულისხმობს “კეთილსინდისიერი მმართველობა”?

კეთილსინდისიერება არის ტერმინი, რომელსაც ხშირად იყენებენ ეროვნულ უსაფრთხოებასთან კომბინაციაში: ქვეყნის ტერიტორიის ინტეგრაციის უზრუნველყოფა გახლავთ ის მიზანი, რომელიც პირდაპირ არის ჩადებული ბევრი ქვეყნის კონსტიტუციაში. ლათინურ ამერიკაში, მაგალითად, 16 ქვეყნიდან 11 ქვეყანაში აქვთ დასახული მიზნად ერთიანობის გარანტირება თავიანთ კონსტიტუციებში.<sup>3</sup>

ინტეგრირებულობა ანუ კეთილსინდისიერი მმართველობა გახლავთ ის ფასეულობა, რომელიც ხშირად განეკუთვნება სამხედრო სექტორს. მაგალითად, აშშ-ს ჯაში კეთილსინდისიერება წარმოადგენს *შეიდი ძირითადი ღირებულებიდან* ერთ-ერთს, რომელსაც ასწავლიან სამხედროებს ძირითად საბრძოლო წრთვებში: “თქვენი კეთილსინდისიერების ზრდით იზრდება სხვათა ნდობა თქვენს მიმართ”.<sup>4</sup>

კეთილსინდისიერი მმართველობა მართლაც გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა შეიარაღებული ძალებისათვის მთელს მსოფლიოში ტექნიკური და მორალური თვალსაზრისით.

ინტეგრირებულობის-კეთილსინდისიერი მმართველობის შექმნა და მისი შენარჩუნება საჯარო დაწესებულებებში მოიცავს სხვადასხვა ელემენტებს, რომლებიც ერთად ხელს უწყობს ეთიკურ გარემოს. ეს ელემენტებია:

- ინდივიდუალური და კოლექტიური ქცევის ნორმები;
- ნათლად დასახული ქცევის კოდექსი;
- სამაგალითო ხელმძღვანელობა;
- კანონმდებლობა და რეგულაციები;
- ეფექტური წრთვინა და წრთვების რეგულარული გაძლიერება;
- უზრუნველყოფა და აღსრულება.

## კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება სამხედრო სექტორში

სამხედრო სექტორი საზოგადოების ყველაზე მაღალი ნდობით სარგებლობს ყველა შეფასების თანახმად. 2006/2007 წლების გლობალური კორუფციის კვლევაში, რომელიც ჩაატარა საერთაშორისო გამჭვირვალობამ,<sup>5</sup> სამხედრო სექტორს ეკავა მესამე ადგილი ყველაზე სანდო ჯგუფებს შორის საზოგა-

<sup>3</sup> ეს ქვეყნებია: კოლუმბია, დომინიკის რესპუბლიკა, ეკვადორი, ელ სალვადორი, გვატემალა, ჰონდურასი, მექსიკა, ნიკარაგუა, პარაგვაი, პერუ და ურუგვაი. იხ. Red de Seguridad y Defensa de America Latina (ლათინური ამერიკის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის ქსელი): თავდაცვის შედარებითი ატლასი ლათინურ ამერიკაში, 2008 წლის გამოცემა (ბუენოს აირესი, არგენტინა, 2008 წ.).

<sup>4</sup> აშშ-ს ჯარი, “სამხედროთა ცხოვრება”, [http://www.goarmy.com/life/living\\_the\\_army\\_values.jsp](http://www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp).

<sup>5</sup> Transparency International, გლობალური კორუფციის ბარომეტრი (2007 წ.), [www.transparency.org/policyresearch/surveys\\_indices/gcb/2007](http://www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007).

დოებაში, იგი ჩამორჩებოდა მხოლოდ რელიგიურ ორგანიზაციებს და არაამთავრობო სექტორს. სამხედრო სექტორს უფრო მეტი ნდობა ჰქონდა, ვიდრე მედიას, კერძო სექტორს, პარლამენტსა და პოლიტიკურ პარტიებს (იხ. ნახაზი 14.1 და ნახაზი 14.2).

ეს კვლევა ხალხს ურჩევს, ენდონ საკუთარ შეიარაღებულ ძალებს. ამის გაგება მძლავრი იარაღია, რომლითაც ქვეყანას შეუძლია წარმართოს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროცესი. მსგავსი კვლევები შეიძლება გამოვიყენოთ თავდაცვის სამინისტროს დასახმარებლად, დაადგინოს ნდობის დონე და შეარჩიოს რეფორმებისათვის შესაფერისი მომენტი.<sup>6</sup>

იმისათვის, რომ ნდობის სასურველ დონეს მიაღწიოს, სამხედრო სექტორი მუდმივად ცდილობს მიაღწიოს და შეინარჩუნოს კეთილსინდისიერი მმართველობა. ამის არქონა ძვირი უჯდება სამხედრო სექტორს და ეს ნიშნავს ისედაც მწირი რესურსების დაკარგვას. ყველასგან აღიარებულია, რომ კორუფცია ამაღლებს ტრანსაქციათა ფასს და ქმნის გაურკვეველობას ეკონომიკაში.<sup>7</sup> თუკი ამას შეიარაღებულ ძალებთან მიმართებაში განვიხილავთ, ეს იმას ნიშნავს, რომ კორუფციის გამო დაკარგული თანხა ჩაიდებოდა უკეთეს სამხედრო აღჭურვილობაში ან მოხმარდებოდა სხვა არათავდაცვის ხარჯებს უფრო მეტად პროდუქტიული შედეგით. იმ თანხას, რომელიც არ მოხმარდა თავდაცვის ხარჯებს, აქვს არასასურველი შედეგი სამხედრო ძალების ოპერაციულ ეფექტურობაზე და ამცირებს საზოგადოების ნდობას შეიარაღებული ძალების მიმართ ქვეყნაში და საერთაშორისო დონეზე. სამოქალაქოთა და სამხედროთა სიამაყე საკუთარი ქვეყნისადმი სამსახურით სერიოზულად ზარალდება, როდესაც კორუფცია აშკარა ხდება, აკარგინებს რა სამხედრო სექტორს ერთ-ერთ ყველაზე ფასეულ აქტივს – საზოგადოების ნდობას.<sup>8</sup>

#### ჩანართი 14.1. კეთილსინდისიერების განმარტება

*ტექნიკური კუთხით*, ინტეგრირებულობა-კეთილსინდისიერება ვრცელდება ობიექტებზე სისტემის ხარისხის შესაფასებლად. კეთილსინდისიერება ამ კუთხით, ნიშნავს იმას, რომ სისტემა სრულიად ფუნქციონალური და ურყევია. სისტემას ახასიათებს მთლიანობა, თუკი იგი შესაბამისად მუშაობს და ერგება უფრო ფართო სისტემას, რის ნაწილსაც წარმოადგენს. თავდაცვის სისტემა, მაგალითად, ინარჩუნებებს ინტეგრირებულობას, სანამ იგი არ დაირღვევა.

*მორალური კუთხით*, კეთილსინდისიერება ეხება ქმედებების ერთობლიობას, ღირებულებებს, პრინციპებსა და შედეგებს. კეთილსინდისიერება ინდივიდში ნიშნავს იმას, რომ პირს გააჩნია ფასეულობები, რომლებსაც მას სწამს და რომლებსაც იცავს. რაც შეეხება სამუშაოს, ინდივიდი კეთილსინდისიერია, თუკი იგი თავის სამუშაოს ასრულებს პატიოსნად, კომპეტენტურად და სრულად. კეთილსინდისიერება ჩვეულებრივ იზომება კვლევებითა და აუდიტით.

<sup>6</sup> დომინიკ სკოტი და მარკ პაიმანი, “სამხედრო სექტორში არსებული კორუფციის საზოგადოებრივი აღქმა ევროპასა და დანარჩენ მსოფლიოში,” ევროპის უსაფრთხოება 17:4 (დეკემბერი, 2008 წ.), 485-515.

<sup>7</sup> იხ. პაოლო მაურო, “კორუფცია და ზრდა,” ეკონომიკის კვარტალური ჟურნალი 110:3 (1995 წ.), 681-712; და პაოლო მაურო, “კორუფცია და მთავრობის ხარჯების შემადგენლობა,” საჯარო ეკონომიკის ჟურნალი 69:2 (1998 წ.), 263-79.

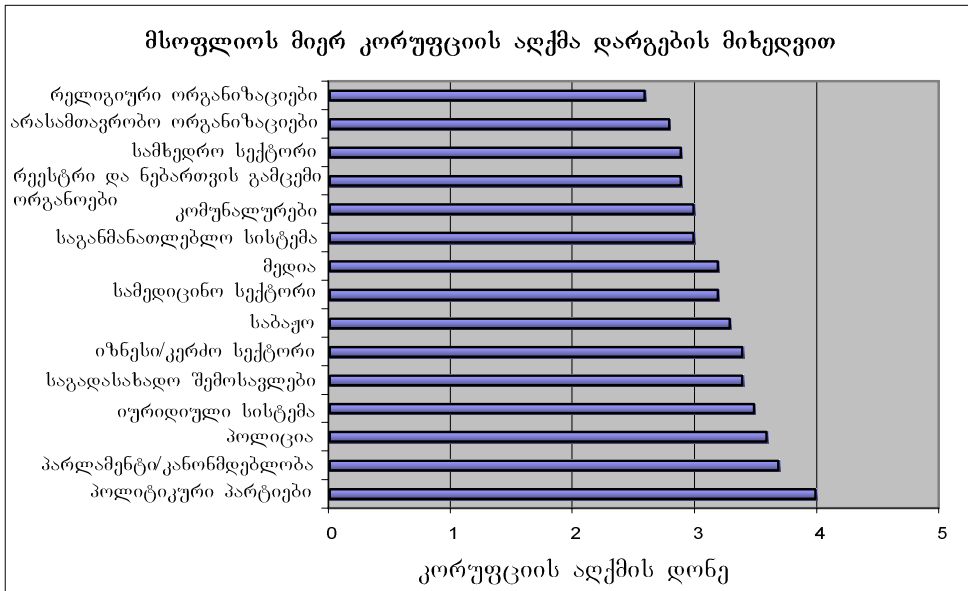
<sup>8</sup> მარკ პაიმანი, დომინიკ სკოტი, ალან ვოლდრონი და ინეს ვოიკა, “კეთილსინდისიერება და კორუფციის შემცირება თავდაცვის უწყებებში,” კვარტალური ჟურნალი 7:2 (ზაფხული, 2008 წ.), 21-44.

მიუხედავად სამხედროთა მიმართ დადებითი განწყობისა, მაინც არსებობს არსებითი განსხვავება ქვეყნებს შორის. ნახაზი 14.1 წარმოგვიდგენს გლობალური კორუფციის ბარომეტრის 2006-2007 წლების შედეგებს.<sup>9</sup>

## კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მიღწევის ინსტრუმენტები

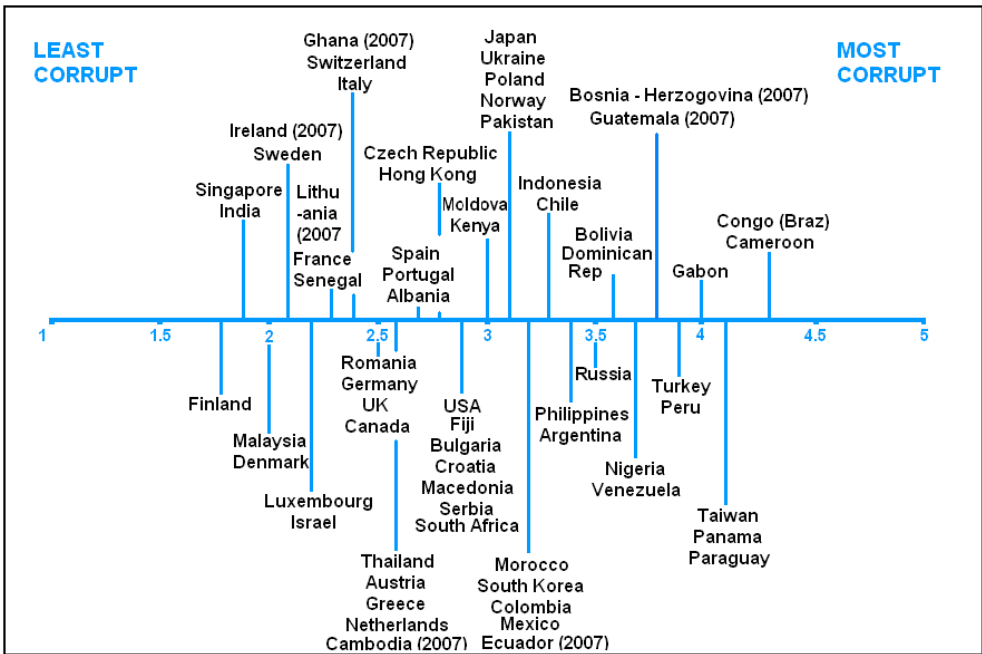
ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ კორუფციის შესამცირებელი შესაძლებლობების არსებობა. ამის გაკეთება რამდენიმე ხერხით არის შესაძლებელი.

ერთ-ერთი პირველი ნაბიჯი გახლავთ კორუფციის ტიპის გაცნობიერება; ეს ტიპები შეიძლება ერთობ განსხვავებული იყოს სხვადასხვა ქვეყანაში. მაგალითად, კორუფცია სამხედრო სამსახურში გაწვევასთან დაკავშირებით უდიდესი პრობლემაა რუსეთში და აღმოვლეთ ვეროპის ბევრ ქვეყანაში. ამ პრობლემის შეფასების შემდეგ, უნდა გატარდეს შესაბამისი ზომები და პროცედურები. წარმატების მისაღწევად, მნიშვნელოვანია რომ ასეთი პროცედურები იყოს გატარებული პოლიტიკური და სამხედრო ლიდერების მიერ. თუკი რეფორმატორებს არ ემჩნევათ ენთუზიაზმი ან ერთმანეთში შეეეთთაანსხმებულობა, რამაც შეიძლება სერიოზული ზიანი მიაყენოს თავდაცვის თანამდებობის პირთა და შეიარაღებული ძალების მზადყოფნასა და მონღომებას.



**ნახაზი 14.1. ნდობა სამხედროთა მიმართ სხვა საზოგადოებრივ სექტორებთან მიმართებაში**

<sup>9</sup> Transparency International, გლობალური კორუფციის ბარომეტრი (2007 წ.).



ნახაზი 14.2. სამხედროთა მიმართ ნდობის ხარისხთა შედარება.

საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ საერთაშორისო თავდაცვის პროგრამა მიმართული თავდაცვაში კეთილსინდისიერი მმართველობის განსამტკიცებლად გასაძლიერებლად 12 პრაქტიკულ მექანიზმზე იყო აგებული. ეს 12 მექანიზმი ჩამოთვლილია ჩანართი 14.2.

პრაქტიკული ინსტრუმენტები ხელს უწყობს ქვეყნების მიერ კორუფციის რისკის შემცირებას და საკუთარი პერსონალის გაწრთვნას არსებულ პრობლემებთან გასამკლავებლად. ეს ინსტრუმენტები შემუშავდა, როგორც მნიშვნელოვანი და არსებითი ზომები კორუფციის გამომწვევების მოსაგვარებლად და თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მისაღწევად. ისინი უზრუნველყოფენ ქვეყნებს აუცილებელი ინსტრუმენტებით მათი რისკის შესაფასებლად და აუცილებელი გამოცდილებით ამ პრობლემებთან გასამკლავებლად.

ამ ინსტრუმენტთა უმეტესობა, აგრეთვე ის ეფექტური გამოცდილება, რომელიც აღწერილია ამ კრებულში, ხელმისაწვდომია თავდაცვის სამინისტროებში.

## დასკვნა

ეფექტური მმართველობის გაძლიერება და განმტკიცება თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებით და აგრეთვე აგრეთვე კორუფციასთან ბრძოლით, წარმოადგენს პრობლემის მოგვარების ძლიერ და მამოტივირებელ მიდგომას. წარსულში კორუფციასთან ბრძოლის საშუალებებად აღიქმებოდა მხოლოდ კანონმდებლობა, სამართლებრივი რეგულაციები და და ეფექტური გამოძიება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს აუცილებელი ზომებია კორუფციის შესამცირებლად, ისინი არც საკმარისია და არც

წამახალისებელი მთავრობის ოფიციალურ პირებისათვის, შეიარაღებული ძალებისა და საზოგადოებისათვის. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება დაკავშირებულია მეტ მოტივირებასთან დაჯილდოვების გზით და უფრო მეტად მდგრადია. ამ მიდგომის განხორციელებას უპირატესობა აქვს თავდაცვის სამინისტროში: ის ხელს უწყობს ნდობის მშენებლობას შეიარაღებულ ძალებში, მისი საშუალებით შესაძლებელია თავდაცვის მენეჯმენტის სხვადასხვა სფეროში და მათ შორის შესყიდვებში დარღვევის რისკის შემცირება, და ამით ფულის დაზოგვა ხდება. საბოლოოდ ეს პროცესი ყველაზე სასარგებლოა უმაღლესი ოფიცრობისათვის, რომელიც ასერხებს ეფექტურ მართვას და საზოგადოებაში ნდობის დამკვიდრებას შეიარაღებული ძალების მიმართ.

**ჩანართი 14.2. პრაქტიკულ რეფორმათა ხედვები**

1. თავდაცვის პოლიტიკისა და თავდაცვის ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ამაღლება;
2. კორუფციისა და კეთილსინდისიერი მმართველის პრობლემების დიაგნოზირება;
3. თავდაცვის სამინისტროში კეთილსინდისიერი მართვის განმტკიცებისა და კორუფციის რისკის სამოქმედო გეგმის შემუშავება;
4. სადისკუსიო სკითხვების საჯაროდ გამოტანა;
5. სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა;
6. თავდაცვის კონტრაქტორთა ჩართულობა;
7. თანამდებობის პირთა და ოფიცერთა საქმიანობის ეთიკის სტანდარტების დადგენა;
8. შესრულების მონიტორინგისათვის კვლევებისა და შეფასების მეთოდის გამოყენება;
9. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების სატრენინგო მოდულის შექმნა;
10. დამოუკიდებელ მონიტორთა გამოყენება საჯარო შესყიდვების პროცესში;
11. ოფსეტების გამჭვირვალობის გაზრდა;
12. შესყიდვის დირექტორატის რეფორმები.

*წყარო: დეტალები მარკ პაიმანის “კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის შემცირება თავდაცვის უწყებებში”. ათი პრაქტიკული რეფორმა (ლონდონი: Transparency International, 2009 წ.), [www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications](http://www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications).*

**რეკომენდაციები**

შემდეგი მიდგომა რეკომენდირებულია ყველა ქვეყნისათვის, რომლებიც განიხილავენ თავდაცვის სექტორში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივებს:

- თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებში კორუფციის რისკის დიაგნოზირება;
- ამ პრობლემის მოგვარების ინსტრუმენტების შემუშავება დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობით;

- გამოსაყენებელ ინსტრუმენტთა პაკეტის განხილვა – კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და ანტი-კორუფციული კონტროლის მიზნით;
- ამ ინსტრუმენტთა გაერთიანება ყოველსომცველ სამოქმედო გეგმად; და
- გეგმის განხორციელება დაბალი პროფილით და მისი რამდენიმე წლით შენარჩუნება.

შემდეგ თავებში განხილულია თავდაცვის სექტორში დაინტერესებულ მხარეთა დრო და ადგილი კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და კორუფციის შემცირების პროცესში. როგორც მოსალოდნელია, ერთ-ერთი თავი განიხილავს თავდაცვის სამინისტროს, როგორც ძირითად მოქმედ პირს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. სხვა თავებში განხილულია ინდივიდთა როლი, მარეგულირებელი ჩარჩო, პარლამენტი და აუდიტორთა საბჭო, აგრეთვე საერთაშორისო ორგანიზაციათა როლი. თითოეული თავი წარმოგიდგენს კორუფციასთან ბრძოლის პრინციპებს უწყებათა მთლიანობის, გამჭვირვალობის გაზრდით და ანგარიშგაღებულების გაუმჯობესების გზით, აგრეთვე წაროგიდგენს ეფექტური გამოცდილების მაგალითებს სხვადასხვა კონტექსტში.



## თავი 15

# მარეგულირებელი ჩარჩო

არსებობს მარეგულირებელი და საკანონმდებლო მექანიზმების მთელი რიგი კორუფციის შესამცირებლად სახელმწიფო და საერთაშორისო დონეზე. თუმცა, ასეთი საფუძვლები არ არის თავად კორუფციის პრობლემის მოგვარება, მაგრამ ისინი წარმოადგენს მასთან ბრძოლის წინაპირობას. ეს თავი ასახავს სავალდებულო მექანიზმებს და ნებაყოფლობით ინსტრუქციებს, როგორცაა თავდაცვის კეთილსინდისიერი მმართველობის პაკტები, იარაღის კონტროლის ქცევის კოდექსი და ა.შ. “ეფექტური გამოცდილება” ამ კუთხით მომდინარეობს ეროვნული და საერთაშორისო რეგულაციებიდან. ამ თავის ბოლო ნაწილი წარმოადგენს იმ რეგულაციების მაგალითებს, რომლებიც ხელს უწყობს გამჭვირვალობასა და ანგარიშგაღებულულებას, და ამგვარად აძლიერებს კეთილსინდისიერ მმართველობას თავდაცვაში.

ამ რეგულაციების პირველი ტიპი – სავალდებულო ზომები ეფუძნება კანონს და არ განეკუთვნება კონკრეტულად თავდაცვას: კორუფცია არის ან უნდა იქნეს მიჩნეული არაკანონიერად საზოგადოების ნებისმიერ სექტორში, ხოლო სასჯელი უნდა იყოს შესაბამისი იმ ზარალისა, რომელიც გამოწვეულია კორუფციული ქმედებებისაგან. ნებაყოფლობითი ინსტრუქციები, მეორეს მხრივ, ეხება თავდაცვის უწყებების კორპორატიულ კულტურას და ეფუძნება სამხედრო და თავდაცვის სამოქალაქო პირების ღირსებებს. რეგულაციები, რომლებიც უზრუნველყოფს გამჭვირვალობასა და ანგარიშგაღებულულებას, ითვალისწინებს უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სექტორის სენსიტიურობას გარკვეული ტიპის ინფორმაციასთან დაკავშირებით.

### სავალდებულო ზომები

კორუფცია აზიანებს საზოგადოებრივ განვითარებას, არღვევს მორალურ ნორმებსა და ასუსტებს სოციალურ ერთიანობას. თითქოს არსებობს კიდევ შეთანხმება, რომ კონკრეტული პოლიტიკური, სოციალური ან კომერციული პრაქტიკა კორუმპირებულია და უმეტეს ქვეყნებში ის მიჩნეულია არალეგალურად. მაგრამ, მიუხედავად იმისა, რომ კორუფციის ფენომენი ფართოდ არის გავრცელებული თანამედროვე საზოგადოებაში და გააჩნია დიდი წარსული, ის გამოწვევა, რაც გულისხმობს საერთო განსაზღვრების უზრუნველყოფას, რომელიც თანაბრად იქნება მიღებული ნებისმიერ ქვეყანაში, დაუძლეველად გვეჩვენება. სხვადასხვა ჭრილში, საერთაშორისო თანამეგობრობა უპირატესობას ანიჭებს კონცენტრირების მოხდენას კორუფციის კონკრეტული ფორმების განსაზღვრებაზე, მაგ. “არაკანონიერ გადახდებზე” (გაერო), “უცხოელი საჯარო თანამდებობის პირთა მოქრთამვაზე საერთაშორისო ბიზნეს ტრანსაქციებში” (OECD), ან “კორუფციაზე, რომელიც მოიცავს ევროპის თანამეგობრობის ან ევროკავშირის წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირებს” (გაერო)).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ევროსაბჭო, განმარტებითი ანგარიში, სისხლის სამართლის კანონის კონვენცია კორუფციაზე, გამოცემა №173, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>.

### ჩანართი 15.1. კორუფციის განსაზღვრის საწყისი წერტილი

GMC-მ თავისი საქმიანობა დაიწყო შემდეგი პირობითი განსაზღვრებების საფუძველზე: “კორუფცია, როგორც ამას ევროსაბჭოს GMC ხელავს, გახლავთ ქრთამის მიღება ან გაცემა და სხვა ქმედებები, რომლებიც დაკავშირებულია იმ პირებთან, ვისზეც დაკისრებულია პასუხისმგებლობა საჯარო და კერძო სექტორში, რომელი ქმედებებიც არღვევს იმ მოვალეობებს, რომლებიც მათ ეკისრებათ სტატუსის მიხედვით, რაც გულისხმობს საჯარო თანამდებობის პირებს, კერძო დასაქმებულ პირებს, დამოუკიდებელ აგენტებს და სხვა, და მიმართულია დაუმსახურებელი მოგების მიღებისკენ საკუთარი თავისათვის თუ სხვისთვის.”

ამ განსაზღვრების მიზანი იყო იმის უზრუნველყოფა, რომ არაფერი არ იქნება გამორჩენილი ამ საქმიანობაში. იმის ფონზე, რომ მსგავსი განსაზღვრებები არ ემთხვეოდა კორუფციის კანონით დადგენილ განსაზღვრებას უმეტეს წევრ ქვეყნებში, განსაკუთრებით, სისხლის სამართლის კანონის მიხედვით განსაზღვრების უპირატესობა იყო ის, რომ მას არ უნდა შეეზღუდა დისკუსიები. კონვენციის ტექსტის პროექტის პროგრესთან ერთად, ეს ზოგადი განსაზღვრება ინტერპრეტირებული იქნა კორუფციის რამდენიმე საერთო ოპერაციულ განსაზღვრებად, რომელიც შეიძლება ჩაიღოს ქვეყნის კანონმდებლობაში, თუმცა, კონკრეტულ შემთხვევებში, შესაძლებელია შესწორებებიც კანონმდებლობაში. ნიშანდობლივია, რომ მოქმედი კონვენცია არა მხოლოდ შეიცავს ქრთამის საყოველთაოდ შეთანხმებულ განსაზღვრებას, რომელიც გახლავთ სხვადასხვა ფორმის კომინალიზაციის საფუძველი, არამედ განსაზღვრავს კორუფციული ქმედების სხვა ფორმებსაც, როგორცაა კერძო სექტორის კორუფცია და სავაჭრო გავლენა, რომელიც მჭიდროდაა დაკავშირებული ქრთამთან და ყველას მიერ აღიქმება, როგორც კორუფციის კონკრეტული ფორმა. ამრიგად, მოქმედ კონვენციას გააჩნია ფართო მასშტაბი, რომელიც ასახავს ევროსაბჭოს ყოვლისმომცემ მიდგომას კორუფციასთან ბოლისადმი, რომელიც განიხილება, როგორც საფრთხე დემოკრატიული ფასეულობებისათვის, კანონის უზენაესობისათვის, ადამიანის უფლებებისა და სოციალური და ეკონომიკური პროგრესისათვის.

*წყარო: ევროსაბჭო, განმარტებითი ანგარიში, სისხლის სამართლის კანონის კონვენცია კორუფციის თაობაზე, გამოცემა № 173, თავები 24 და 25.*

საერთაშორისო გამჭვირვალობა განსაზღვრავს კორუფციას მარტივად, როგორც “დაკისრებული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება კერძო სარგებლის მიღების მიზნით”. თუმცა, ეს განსაზღვრება შეიცავს სამ არსებით ელემენტს: ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება; დაკისრებული უფლებამოსილება კერძო და საჯარო სექტორებში; და კერძო სარგებლის მიღება, ანუ არა მხოლოდ იმ პირისათვის კერძო სარგებელის მიღება, არამედ მისი ოჯახის წევრებისა და მეგობრებისათვისაც.<sup>2</sup>

განსაზღვრებები, რომლებიც გამოიყენება საერთაშორისო დისკუსიებში, აგრეთვე საკმაოდ ფართოა. ჩანართი 15.1 წარმოადგენს პირობით განსაზღვრებებს, რომლებიც გამოიყენება მრავალდისციპლინარულ კორუფციის ჯგუფში (GMC), რომელიც ჩამოყალიბდა ევროსაბჭოს ფარგლებში 1994 წლის სექტემბერში.

<sup>2</sup> ჯერემი პოპი, “გებრძოლოთ კორუფციას: ეროვნული კეთილსინდისიერების სისტემის ელემენტები” (ბერლინი, Transparency International, 2000 წ.), 1, წყარო 2.

**ჩანართი 15.2. ეროვნული კანონმდებლობის განმარტებები კორუფციულ დანაშაულზე**

*საფრანგეთი*

კორუფციულ დანაშაულს განიხილავს საფრანგეთის სისხლის სამართლის კოდექსი. იგი განსაზღვრავს პასიურ და აქტიურ კორუფციას. პასიური კორუფცია გამოხატულია, როგორც “უშუალო ან ირიბი მოთხოვნა ან მიღება უფლების გარეშე, იმ შემთავაზებისა, დაპირებებისა, შემოწირულობებისა, სანუქრების ან პრივილეგიებისა, რომელიც მომდინარეობს საჯარო თანამდებობის პირისაგან ან საარჩევნო მანდატის მფლობელი პირისაგან”. მუხლის 432-11 თანახმად, მსგავსი დანაშაული ისჯება ათი წლით თავისუფლების აღკვეთით და ჯარიმით 150,000 ევროს ოდენობით, როდესაც იგი ჩადენილია:

1. მის თანამდებობასთან, მოვალეობასთან ან მანდატთან დაკავშირებული საქმიანობის განხორციელების ან თავიდან აცილების, ან მისი თანამდებობის, მოვალეობის ან მანდატის მიერ გამოწვეული ქმედების თავიდან აცილების ან განხორციელების მიზნით;
2. მისი არსებული ან არარსებული გავლენის ბოროტად გამოყენებისათვის რომელიმე საჯარო უწყების ან ადმინისტრაციისაგან მოქმედების თავისუფლების, დასაქმების, ხელშეკრულების ან სხვა სახის სარგებელის მიღების მიზნით.

აქტიური კორუფცია განსაზღვრულია მუხლში 433-1, როგორც “უშუალო ან ირიბი შემოთავაზება, უფლების გარეშე, ნებისმიერ დროს, ან შეთავაზება, დაპირება, შეწირულობა, სანუქარი ან პრივილეგია საჯარო თანამდებობის პირისაგან მისაღებად, ან საჯარო საარჩევნო მანდატის მფლობელისგან მის თანამდებობასთან, მოვალეობასთან ან მანდატთან დაკავშირებული საქმიანობის ჩადენის ან თავიდან აცილების, ან მისი თანამდებობის, მოვალეობის ან მანდატის მიერ გამოწვეული ქმედების თავიდან აცილების ან ჩადენის მიზნით; მისი არსებული ან არარსებული გავლენის ბოროტად გამოყენებისათვის რომელიმე საჯარო უწყების ან ადმინისტრაციისაგან მოქმედების თავისუფლების, დასაქმების, ხელშეკრულების ან სხვა სახის სარგებელის მიღების მიზნით.”

*გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკა*

გერმანიის სისხლის სამართლის კანონი ახდენს სარგებლის ან ქრთამის მიღების, ასევე სარგებლის ან ქრთამის გაცემის კრიმინალიზაციას. იგი ეხება სამხედრო პერსონალს, მაგ. სისხლის სამართლის კანონის ნაწილში 333 (Strafgesetzbuch) მოცემულია, რომ “(1) ნებისმიერი, ვინც შესთავაზებს, დაპირდება ან გადასცემს სარგებელს საჯარო მოხელეს, რომელსაც აკისრია კონკრეტული საჯარო სამსახურის მოვალეობები, ან ფედერალური შეიარაღებული ძალების სამხედრო მოსამსახურეს, მისი პირადი ან მესამე მხარისათვის, ექვემდებარება მოვალეობის ჩამორთმევას...”

*ამერიკის შეერთებული შტატები*

აშშ-ს კანონით, ადგილობრივი და უცხოელი თანამდებობის პირისადმი ქრთამის მიცემა ან აღება ითვლება დანაშაულად, აგრეთვე დანაშაულია კერძო კომერციული ქრთამის მიცემა/აღება. თუმცადა, ქრთამი ექვემდებარება რამდენიმე კონკრეტულ ფედერალურ და სახელმწიფო სისხლის სამართლის სტატუსს. ზოგადად, აკრძალული ქმედება მოიცავს გადახდას, შეთავაზებას, მცდელობას ან დაპირებას საჯარო თანამდებობის პირთათვის მათი ოფიციალური გავლენის გამოსაყენებლად, ან პირად კონტექსტში, რაც აიძულებს თანამშრომელს იმოქმედოს სამსახურებრივი ინტერესების წინააღმდეგ. აშშ-ს კანონი აგრეთვე ზოგადად ცნობს დახმარების კონცეფციას და თანაზრახველობას კანონდარღვევაში, აგრეთვე კანონსაწინააღმდეგო ქმედების წახალისებას, როგორც ცალკეული სისხლის სამართლის დანაშაულს.

*წყარო: როჯერ ბესტი და პატრისია ბარატი, “ანტი-კორუფციული კანონმდებლობა – ხერთაშორისო პერსპექტივა” (ლონდონი: კლივორდ შანსი, 2005 წ.).*

გასაკვირი არ არის, რომ კორუფციის ეროვნული განსაზღვრებებიც განსხვავდება. ჩანართი 15.2 წარმოგიდგენს იმ განსაზღვრებებსა და მიდგომებს, რომლებიც გამოიყენება სამი ქვეყანის სისხლის სამართლის კანონში კორუფციული დანაშაულის განსაზღვრებისათვის.

### კორუფციის მოქმედი პირები

სისხლის სამართლის კანონი დევნის დამნაშავეებს მიუხედავად იმისა, არიან ისინი კორუფციის სულისჩამდგმელი თუ შემსრულებლები, ან უწყობენ თუ არა ხელს კორუფციას და მისი შედეგების გავრცელებას. ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ ეხება აქტიურ და პასიურ მექრთამეობას ადგილობრივი და უცხოელი თანამდებობის პირთათვის, ეროვნული ან უცხოელი პარლამენტის წევრთათვის და საერთაშორისო საპარლამენტო ასამბლეის წევრთათვის, აგრეთვე საერთაშორისო სამოქალაქო მოხელეთათვის და ადგილობრივი, უცხოელი და საერთაშორისო მონა-მართლეთა და სასამართლოებისათვის. 2003 წელს, ადგილობრივი და უცხოელი მსაჯულები და მსაჯულები დაამატეს კორუფციული დანაშაულის პოტენციური მოქმედი პირების სიას.<sup>3</sup>

### ვაჭრობა გავლენისთვის

სისხლის სამართლის კონვენცია ეხება საჯარო და კერძო სექტორებს. დაუკონკრეტებელი შედეგების გარდა, იგი მოითხოვს, რომ სისხლის სამართლის კანონი უნდა დევნიდეს ვაჭრობას გავლენისათვის. კონვენციის მე-12 მუხლის თანახმად, მხარეებმა “უნდა მიიღონ ასეთი კანონმდებლობა და სხვა ზომები, რაც აუცილებელი იქნება სისხლის სამართლის დანაშაულის ქვეყნის კანონთან მისასადაგებლად, როდესაც იგი ჩადენილია საერთაშორისო დონეზე, დაპირებულია, შემოთავაზებულია უშუალოდ ან ირიბად ნებისმიერი პირისადმი, რომელიც აცხადებს ან ადასტურებს, რომ მას შეუძლია მოახდინოს გავლენა გადაწყვეტილების მიღებაზე” ზემოთაღნიშნული პირების მიერ “მიუხედავად იმისა, არის არასათანადო სარგებელი განკუთვნილი მისთვის თუ სხვისთვის, ასევე მოთხოვნა, მიღება ასეთი სარგებელის შემოთავაზების ან დაპირებისა, იმის მიუხედავად არის თუ არა ეს გავლენა მოხდენილი და იწვევს თუ არა შესაბამის შედეგს.”<sup>4</sup>

### კორპორატიული პასუხისმგებლობა

კომპანიები პასუხისმგებელი არიან, სისხლის სამართლის კანონის მიხედვით, როდესაც მექრთამე მოქმედებს მათ სასარგებლოდ ან მათი სახელით, და მოქრთამული პირი გახლავთ საჯარო თანამდებობის პირი, მიუხედავად იმისა, არის არასათანადო სარგებელი განკუთვნილი მისთვის ან სხვა პირისთვის. კორპორატიული პასუხისმგებლობა არ გამოორიცხავს სისხლის სამართლის დევნას კორუფციაში ჩართული პირების მიმართ.

<sup>3</sup> ევროსაბჭო, “სისხლის სამართლის კონვენციის კორუფციის თაობაზე დამატებითი ოქმი” (სტრასბურგი, 15 მაისი, 2003 წ.).

<sup>4</sup> ევროსაბჭო, “სისხლის სამართლის კანონის კონვენცია კორუფციის თაობაზე.” გამოცემა № 173, მუხლი 12.

## სანქციები

საერთაშორისო კონვენციები მოითხოვს, რომ სანქციები კორუფციული ქმედებებისათვის იყოს ეფექტური, პროპორციული და მოტივაციის დამკარგავი. ეს შესაძლებელია მოიცავდეს სასჯელს, რომელიც გულისხმობს ფიზიკური პირის თავისუფლების აღკვეთას, რომელმაც შემდგომში შეიძლება გამოიწვიოს ექსტრადიცია.

სანქციები უნდა იქნას განხილული, როგორც სამართლიანი და უნდა ჰქონდეს პრევენციული ეფექტი. ჩანართი 15.3 წარმოადგენილია ზოგად პრინციპები კრიმინალიზირებულ კორუფციაში.

## გაყინვა, დაყადაღება და კონფისკაცია

სანქციები უნდა იყოს ფულადი ან მოიცავდეს თავისუფლების აღკვეთას, ან ორივეს ერთად. მაგრამ მხოლოდ სადამსჯელო ზომები არ არის საკმარისი, სანამ კორუფციული საქმიანობით მიღებული მოგება არ დაუბრუნდება სახელმწიფოს. მაშასადამე, კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს ინდივიდებისათვის კორუფციული დანაშაულით მიღებული სარგებელის ჩამორთმევა.

კანონი უნდა იძლეოდეს კორუფციული დანაშაულით მიღებული შემოსავლის ან ქონების კონფისკაციის საშუალებას, რომლის ღირებულებაც შეესაბამება მიღებულ შემოსავალს, აგრეთვე იმ ქონების, აღჭურვილობის ან სხვა საშუალებების კონფისკაციას, რომელიც გამოიყენება ან განკუთვნილია კორუფციულ დანაშაულში გამოსაყენებლად.<sup>5</sup> გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ აგრეთვე განსაზღვრავს, რომ თუკი შემოსავალი “შერეულია იმ ქონებასთან, რომელიც მიღებულია კანონიერი წყაროდან, ასეთი ქონება, იმ ძალებისათვის ზიანის მიუყენებლად, რომლებიც დაკავშირებულია გაყინვასთან ან დაყადაღებასთან, უნდა ექვემდებარებოდეს კონფისკაციას შერეული შემოსავლის შეფასებული ოდენობით.”<sup>6</sup> იგივე დებულება ვრცელდება იმ შემოსავალზე ან სხვა სარგებელზე, რომელიც გამომდინარეობს ასეთი შემოსავლიდან ან ქონებიდან.

## კორუფციული დანაშაულის შედეგად მიღებული შემოსავლის გათეთრება

ისეთი დანაშაულებრივი საქმიანობის წარმატება, როგორცაა კორუფცია, დამოკიდებულია მის უნარზე, გაათეთროს არაპატიოსანი გზით მიღებული მოგება მათი სუსტი ან კორუფციული სახელმწიფო ფინანსურ სისტემაში გატარების გზით, ან ქვეყნის შეზღუდვების თავიდან აცილებით ოფშორული ბანკების, საიდუმლო ფინანსების გადასახადებისაგან დაფარვისა და სხვა საშუალებით. ჩანართი 15.4 აღწერილია ის საფრთხე, რაც გულისხმობს ბრალდებულისათვის ქვეყნის საკანონმდებლო რეგულაციების თავიდან არიდების საშუალების მიცემას. ფულის გათეთრების საფრთხე იზრდება, როდესაც იგი “საშუალებას აძლევს დამნაშავეებსა და ტერორისტებს, იმოქმედონ თავისუფლად, გამოიყენონ თავიანთი ფინანსური მოგება, რათა გააფართოვონ თავიანთი კრიმინალური მიზნები და ხელი შეუწყონ ისეთ

<sup>5</sup> გაეროს ოფისი ნარკოტიკებსა და დანაშაულზე, “გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ” (ნიუ იორკი: გაერო, 2004 წ.), მუხლი 31 (1), [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf).

<sup>6</sup> იქვე, მუხლი 31 (5).

არაკანონიერ ქმედებებს, როგორცაა კორუფცია, ნარკო-ტრეფიკინგი, იარაღის ტრეფიკინგი, კონტრაბანდა და ტერორიზმის დაფინანსება.”<sup>7</sup>

მაშასადამე, იმ მოგების გათეთრება, რომელიც გამომდინარეობს კორუფციული დანაშაულისგან, მათ შორის ქრთამისა და გავლენით ვაჭრობიდან, უნდა იყოს აგრეთვე კრიმინალიზირებული. ევროსაბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენცია რეფერირებას აკეთებს კონვენციაზე დანაშაულებრივი გზით მიღებული მოგების გათეთრების, ძიების, დაყადაღებისა და კონფისკაციის თაობაზე,<sup>8</sup> რომელიც აგრეთვე მიღებულია ევროსაბჭოს ჭრილში.

იგივე ვრცელდება საბუღალტრო დარღვევებზე, მათ შორის ისეთ აქტებზე ან გამოკრეფებზე, რომლის მიზანია დაიფაროს ან შეიცვალოს კორუფციული დანაშაული. მსგავსი საბუღალტრო დანაშაული შეიძლება მოიცავდეს ინვოისების შექმნას ან გამოყენებას, ან სხვა სახის საბუღალტრო დოკუმენტს ან ჩანაწერს, რომელიც შეიცავს ყალბ ან არასრულ ინფორმაციას, ასევე შემოსავლების შესახებ არაკანონიერ აღურიცხავობას.

### სპეციალური უფლებამოსილება

არსებობს ფართო საერთაშორისო შეთანხმება, რომ კორუფციული დანაშაულის ეფექტური პრევენცია ან გამოძიება შეიძლება მოითხოვდეს გარკვეულ სპეციალურ უფლებამოსილებებს, როგორცაა მაგალითად სპეციალიზირებული უფლებამოსილების გამოყენება, სპეციალური საძიებო ტექნიკის გამოყენება და მსგავსი ტექნიკის გამოყენების მტკიცებულების დაშვება სასამართლო პროცესზე.

ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია გვთავაზობს იმ ზომების წარდენას, რომლებიც აუცილებელია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პირები ან ერთეულები სპეციალიზირებულნი არიან კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში კანონის აღსრულების გზით (მუხლი 20). ამ პირებს ან ერთეულებს აუცილებლად უნდა ჰქონდეთ დამოუკიდებლობა ქვეყნის საკანონმდებლო სისტემის ძირითადი პრინციპების თანახმად იმისათვის, რომ შესაძლებელი გახდეს მათი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელება და განთავისუფლება არასათანადო ზეწოლისგან. აგრეთვე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ის, რომ ასეთი ერთეულების აპარატს უნდა ჰქონდეს ადეკვატური წრთენა და ფინანსური რესურსები მათზე დაკისრებული ამოცანების შესაბამისად.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სპეციალიზირებული უფლებამოსილების დამოუკიდებლობა კორუფციასთან ბრძოლაში ვერ იქნება აბსოლიტური. მათი საქმიანობა მაქსიმალურად ინტეგრირებული და კოორდინირებული უნდა იყოს უფრო ტრადიციულ კანონდასრულებით სამუშაოსთან.

<sup>7</sup> მსოფლიო ბანკის “მმართველობა და ანტი-კორუფცია,” სასწავლო პროგრამა: ფულის გათეთრება.

<sup>8</sup> ევროსაბჭო, კონვენცია დანაშაულებრივი გზით მიღებული მოგების გათეთრების, ძიების, დაყადაღებისა და კონფისკაციის თაობაზე, გამოცემა № 141 (1990 წ.). იხ. ევროსაბჭო, დანაშაულებრივი გზით მიღებული მოგების გათეთრების, ძიების, დაყადაღებისა და კონფისკაციისა და ტერორიზმის დაფინანსების თაობაზე (ვარშავა: 16 მაისი, 2005 წ.), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>.

**ჩანართი 15.3. კორუფციის კრიმინალიზაციის ძირითადი პრინციპები**

საერთაშორისო გამჭვირვალობის 2000 წლის სახელმძღვანელო განსაზღვრავს შემდეგ რვა პრინციპს, რომლებიც მნიშვნელოვანია კორუფციის კრიმინალიზაციისათვის:

1. კორუფციის წინააღმდეგ კანონები უნდა შესაბამებოდეს ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებს და ჰქონდეს სამართლიანი სასამართლოს ჩატარების შესაძლებლობა. არსებითია, რომ სისხლის სამართლის კანონები კორუფციის წინააღმდეგ იცავს ადამიანის უფლებების გარანტიებს საკონსტიტუციო ადამიანის უფლებათა აქტის ან საერთაშორისო კოდექსის თანახმად, რათა უზრუნველყოფილი იქნას კონკრეტული პროცედურების ურღვეობა სასამართლოების მიერ;
2. კანონები არ უნდა იქნას განხილული, როგორც ზომაზე მეტად რეპრესიული. მათ მხარს უნდა უჭერდეს საზოგადოება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, არსებობს რისკი, რომ მათი გამოყენება არ მოხდება.
3. უნდა არსებობდეს განსაზღვრული ინსტრუქციები განაჩენის გამოტანაზე, ისე, რომ განაჩენი უნდა იყოს შესაბამისობაში ჩადენილ დანაშაულთან, აგრეთვე უნდა იყოს სამართლიანი, მაგრამ არა მკაცრად დამსჯელი.
4. ერთ კანონად უნდა შეჯერდეს სხვადასხვა სისხლის სამართლის კანონები, რომლებიც ეხება კორუფციასა და საიდუმლო საკომისიოებს. იგი შეამცირებს შეცდომების შესაძლებლობას და შეეხება დანაშაულის ამ ფორმას, გახდის რა ნათელს, რომ ანტი-კორუფციული დანაშაული ეხება საჯარო და კერძო სექტორებს. რომელი კურსიც არ უნდა იქნას არჩეული, “საიდუმლო საკომისიოების” მიღებისა და მიცემის დანაშაული უნდა იქნას გათვალისწინებული.
5. რეგულარულად უნდა გადაიხედოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის ჩარჩო (მათ შორის კანონი ნივთმტკიცების შესახებ და კანონი არსებული დანაშაულის ადგენილების თაობაზე). მაგალითად, სისხლის სამართლის კანონს უნდა შეეძლოს კორუფციული კორპორატიული გამოცდილების გამოსწორება, როგორცაა “აუქციონის რინგი” საჯარო კონტრაქტებისათვის, სადაც აშკარა კონკურენტები საიდუმლოდ თანხმდებიან ერთმანეთში, რათა გადაწყვიტონ, თუ ვინ მიიღებს კონკრეტულ კონტრაქტს და რა ფასად.
6. აუცილებელია არსებობდეს სპეციალური დებულებები კორუფციის საქმეებში, რომლებიც მოსთხოვს ინდივიდებს წარმოადგინონ იმ ქონების წარმომავლობა რისი მოცულობაც სცდება მათ არსებულ შემოსავლის წყაროს. ეს დებულებები უნდა ადგენდეს ქონების რეალურ წყაროს სასამართლოს დასაკმაყოფილებლად.
7. აუცილებელი იქნება სპეციალური დებულებები, რათა დაერწმუნდეთ, რომ სახელმწიფო ადკვეთს კორუფციულ შემოსავალს, რომელიც ხშირად მესამე მხარის ხელშია ან სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთაა განლაგებული. სისხლის სამართლის კანონი უნდა უზრუნველყოფდეს კორუფციის არაკანონიერი შემოსავლის ძიებას, დაყვადებას, გაყინვასა და კონფისკაციას.
8. აგრეთვე, აუცილებელია დებულებები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ კორუფციის დანაშაული მოიცავდეს ქრთამის აღებას და მიცემას.

წყარო: პოპი, “გებრძოლთ კორუფციას” (2000 წ.), 270-72.

### ჩანართი 15.4. ეროვნული საკანონმდებლო რეგულაციების თავიდან არიდება

ოფშორული ბანკები, საიდუმლო ფინანსურის გადასახადებისაგან დაფარვა, ფულის გათეთრება და კორუფცია სტაბილურად აზიანებს ქვეყნის სახელმწიფოებრივ ფუნდამენტს. ოფშორული თანხების გადასახადებისაგან დაფარვა, რომელიც გავრცელებულია ახალი კომპიუტერული და ტელესაკომუნიკაციო სისტემით, უზრუნველყოფს გადასახადების უპრეცედენტო დაფარვას, ასუსტებს სახელმწიფოს ფინანსებს და ძირს ურყევს საგადასახადო სისტემის კანონიერებას ჩვეულებრივი მოქალაქეების თვალში. ოფშორული თანხების გადასახადებისაგან დაფარვა აგრეთვე ხელს უწყობს ფულის გათეთრებას, კრიმინალურ ანტისოციალურ ქმედებებს. საჯარო თანამდებობის პირთა კორუფცია ყვავის ასეთ პირობებში, და კიდევ უფრო მეტად აზიანებს სახელმწიფოს შესაძლებლობას იმოქმედოს კანონის ფარგლებში და მოიპოვოს თავისი ჩვეულებრივი მოქალაქეების მხარდაჭერა.

*წყარო: გლობალური პოლიტიკის ფორუმის ვებ-გვერდი, "სახელმწიფო სუვერენიტეტი და კორუფცია," [www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html](http://www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html).*

ისინი მხოლოდ იმდენად არიან დამოუკიდებელნი, რამდენადაც აუცილებელია მათი ფუნქციების მართებულად შესრულებისათვის.<sup>9</sup>

სამხრეთ აფრიკის იურისდიქცია მსგავს სპეციალიზირებულ უფლებამოსილებებზე წარმოდგენილია ჩანართი 15.5.

კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციის მუხლი 50 ეხება სპეციალური საგამოძიებო მეთოდის გამოყენების უფლებამოსილებას, ასევე ასეთი ტექნიკის მეშვეობით მოპოვებული მტკიცებულების დაშვებას სასამართლო პროცესზე (იხ. ჩანართი 15.6). თავდაცვის სფეროში არ გამოირიცხება სპეციალური უფლებამოსილებებისა და მეთოდების გამოყენება.

### მოწმეთა, ექსპერტთა, მსხვერპლთა და განმცხადებელთა დაცვა

კორუფციასთან ეფექტურად ბრძოლის მიზნით, ქვეყნებმა უნდა წარმოადგინონ შესაბამისი სისტემა მოწმეთა და იმ სხვა პირთა დაცვისათვის, რომლებიც თანამშრომლობენ სასამართლოსთან. ეს სისტემა მოიცავს შესაბამის საკანონმდებლო ჩარჩოს, ასევე ფინანსურ რესურსებს. მეტიც, „დებულებები უნდა იქნას მიღებული იმუნიტეტის მისანიჭებლად ან სასჯელის ადეკვატური შემცირებისათვის იმ პირთათვის, რომლებსაც ბრალი ედებათ კორუფციულ დანაშაულში, და რომლებსაც თავისი წვლილი შეაქვთ გამოძიებაში და დანაშაულის დადგენასა ან პრევენციაში.“<sup>10</sup>

<sup>9</sup> ევროსაბჭო, განმარტებითი ანგარიში, სისხლის სამართლის კანონის კონვენცია კორუფციის თაობაზე, გამოცემა № 173, მუხლი 99.

<sup>10</sup> კორუფციასთან ბრძოლაში სპეციალიზირებული სამსახურების მეორე ევროპული კონფერენციის დასკვნებში და რეკომენდაციები (ტალინი, ოქტომბერი, 1997 წ.), მითითებულია ევროსაბჭოს განმარტებითი ანგარიშში, სისხლის სამართლის კანონის კონვენცია კორუფციის თაობაზე, გამოცემა № 173, მუხლი 108.



### ჩანართი 15.5. სპეციალური საგამოძიებო ერთეულის დებულება

კანონით განსაზღვრულ პირობებში, სამხრეთ აფრიკის პრეზიდენტს აქვს უფლება ჩამოაყალიბოს სპეციალური საგამოძიებო ერთეული იმისათვის, რომ იქნას გამოძიებული კორუფციული საქმეები, აქვს უფლება დააკისროს ასეთი საქმეები სპეციალურ საგამოძიებო ერთეულს და აგრეთვე შექმნას ერთი ან მეტი სპეციალური ტრიბუნალი გასამართლებელი სამოქალაქო დავების კვლავ განხილვის მიზნით, რომელიც გამოდინარეობს ნებისმიერი კონკრეტული სპეციალური საგამოძიებო ერთეულის ძიებიდან.

სპეციალური საგამოძიებო ერთეული უფლებამოსილია გამოიძიოს შემდეგი საქმეები:

- სერიოზული არაკომპეტენტურობა ნებისმიერი სახელმწიფო დაწესებულების საქმეებთან მიმართებაში;
- არასათანადო ან არაკანონიერი ქცევა ნებისმიერი სახელმწიფო ინსტიტუტის თანამშრომელის მიერ;
- საჯარო თანხის ან ქონების არაკანონიერი მითვისება ან ხარჯვა;
- არაკანონიერი, არარეგულარული ან გაუმართლებელი შესყიდვა, ტრანსაქცია, ზომა ან საქმიანობა, რომელიც ეხება სახელმწიფოს ქონებას;
- საჯარო თანხის მიზანმიმართული ან დაუდევარი გაფლანგვა ან ზიანი საჯარო ქონებისადმი;
- კორუფციული დანაშაული, რომელიც ჩადენილია ნებისმიერი სახელმწიფო დაწესებულების საქმეებთან დაკავშირებით; ან
- ნებისმიერი პირის მიერ არაკანონიერი ან არასათანადო ქცევა, რომელმაც გამოიწვია ან შეუძლია გამოიწვიოს საზოგადოების ინტერესთა ზიანი.

სპეციალური საგამოძიებო ერთეულის ფუნქციებია:

- საქმესთან დაკავშირებული ყველა ბრალდების გამოძიება;
- მტკიცებულებების მოძიება იმ ქმედებების ან უმოქმედობის თაობაზე, რომლებიც დაკავშირებულია გამოძიებასთან, და თუკი შესაძლებელია, შეიტანოს საქმე სპეციალურ ტრიბუნალში საქმესთან დაკავშირებული მხარეების წინააღმდეგ;
- წარმოადგინოს მტკიცებულებები სპეციალურ ტრიბუნალში;
- წარუდგინოს შესაბამის პროკურატურას მტკიცებულებები, რომლებიც მიუთითებს დანაშაულზე;
- შეასრულოს ისეთი ფუნქციები, რომლებიც არ მოდის წინააღმდეგობაში ამ აქტის დებულებებთან, რომელიც შესაძლებელია მოითხოვოს პრეზიდენტმა დროდადრო;
- დროდადრო, პრეზიდენტის დავალებით, წარადგინოს ანგარიში გამოძიების მიმდინარეობაზე და იმ საქმეზე, რომელიც შეტანილია სპეციალურ ტრიბუნალში;
- გამოძიების დასრულებისთანავე, წარუდგინოს პრეზიდენტს საბოლოო ანგარიში; და
- წელიწადში არანაკლებ ორჯერ, წარუდგინოს ანგარიში პარლამენტს გამოძიების, ქმედებებისა და ხარჯების თაობაზე.

წყარო: სპეციალური საგამოძიებო ერთეულებისა და სპეციალური ტრიბუნალის აქტები № 74, 1996 წ. სამთავრობო უფრნალი 26311 (სამხრეთ აფრიკა: 28 აპრილი, 2004 წ.), წყ.წ.სი.უ.ორგ.ზ/ლევისლატიონ/აცვ2005.პდფ.

### ჩანართი 15.6. სპეციალური საგამომიებო მეთოდები

კორუფციასთან ეფექტურად ბრძოლის მიზნით, ქვეყანამ – იმ დონეზე, რომელიც ნებადართულია მისი საკანონმდებლო სისტემის ძირითადი პრინციპებით და კანონით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად – უნდა განახორციელოს ისეთი ზომები, რომლებიც აუცილებელია მისი კომპეტენტური უფლებამოსილი პირების მიერ ისეთი სპეციალური საგამომიებო მეთოდის სათანადო გამოყენებისათვის, როგორცაა ელექტრონული ან სხვა ფორმის კვლევები და საიდუმლო ოპერაციები მის ტერიტორიაზე, აგრეთვე რაც აუცილებელია მტკიცებულების სასამართლოში წარსადგენად.

კონვენციის მხარე სახელმწიფოებს, აუცილებლობის შემთხვევაში, აქვთ უფლება დადონ შესაბამისი ორმხრივი ან მრავალმხრივი ხელშეკრულებები ან შეთანხმებები ასეთი სპეციალური საგამომიებო ტექნიკის გამოყენებაზე საერთაშორისო დონეზე თანამშრომლობის კონტექსტში.

მსგავსი ხელშეკრულებების ან შეთანხმებების არარსებობის შემთხვევაში, გადაწყვეტილებები სპეციალური საგამომიებო ტექნიკის გამოყენებაზე საერთაშორისო დონეზე მიიღება საქმეების დონეზე და აუცილებლობის შემთხვევაში, გათვალისწინებულია ფინანსური ხელშეკრულებები და მიდგომები იურისდიქციის განხორციელების კუთხით მხარე სახელმწიფოების მიერ.

კონტროლირებადი საშუალებების საერთაშორისო დონეზე გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილებები მოიცავს ისეთ მეთოდებს, როგორცაა პროდუქტის ან თანხების შეწერება ან ნებადართულობა.

*წარო: გაეროს ოფისი ნარკოტიკებსა და დანაშაულზე, გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (ნიუ იორკი: გაერო, 2004 წ.), მუხლი 50, 41.*

დაცვის დონე უნდა იყოს „ეფექტური“ და „შესაბამისი“ იმ რისკების გათვალისწინებით, რომლებიც არსებობს სასამართლოსთან მოთანამშრომლე პირთათვის, მოწმეთათვის ან აქტიური მოქალაქეებისათვის. ზოგიერთ შემთხვევაში, მაგალითად, მათი სახელების საიდუმლოდ შენახვა პროცესის განმავლობაში შეიძლება საკმარისი იყოს, სხვა შემთხვევებში, მათ შეიძლება დასჭირდეთ პირადი დაცვა, ხოლო უკიდურეს შემთხვევებში უნდა გატარდეს გაცილებით ეფექტური დაცვის ზომები, როგორცაა პირადობის, სამსახურის, საცხოვრებელი ადგილის შეცვლა.<sup>11</sup>

ქვეყნებმა, ეროვნულ საკანონმდებლო სისტემაში, უნდა ჩართონ შესაბამისი დამცავი ზომები იმ პირებისათვის, რომლებიც კეთილსინდისიერად და გონივრული საფუძვლის არსებობის გათვალისწინებით განუცხადებენ კომპეტენტური თანამდებობის პირებს კორუფციული დანაშაულის შესახებ.<sup>12</sup>

აშშ აფართოვებს ამ კონცეფციას იმ პირებისადმი, რომლებიც ჩართულნი არიან კორუფციულ დანაშაულში და წაახალისებს მათ მიაწოდონ მტკიცებულებები კომპეტენტურ ორგანოებს. პირველი პირი, „რომელიც ჩართულია უსაფრთხოებისა და გაცვლის კომისიის დანაშაულში, და რომელიც ნებაყოფლობით მისცემს ჩვენებას, ავტომატურად იმუნიტირებულია.“<sup>13</sup> ამის მსგავს მარტივ ზომებს შეუძლია დაარღვიოს სინჯზე გასაიდუმლოებულ საქმეზეც კი.

<sup>11</sup> ევროსაბჭო, განმარტებითი ანგარიში, სისხლის სამართლის კანონის კონვენცია კორუფციის თაობაზე, გამოცემა № 173, მუხლი 113.

<sup>12</sup> გაეროს ოფისი ნარკოტიკებსა და დანაშაულზე, გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (ნიუ იორკი: გაერო, 2004 წ.), მუხლი 33.

<sup>13</sup> პოპი, ვებროლოთ კორუფციას (2000 წ.), 273.

## საერთაშორისო თანამშრომლობა ანტი-კორუფციული კანონმდებლობის აღსრულებაში

საერთაშორისო თანამშრომლობამ გაატარა მნიშვნელოვანი ზომები საკანონმდებლო რეგულაციების ორგანოს შესაქმნელად, რაც მიმართული იქნება კორუფციის შემცირებისაკენ. შესაბამისი საკანონმდებლო ორგანოს ამოქმედება, რომელიც ადგილობრივი უნდა იყოს, მოითხოვს ფართო საერთაშორისო თანამშრომლობას. ამ მიზნით, გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ საფუძვლიანად ეხება ექსტრადიციის, მსჯავრდებულის გადაყვანის, ურთიერთ იურიდიულ დახმარების, სისხლის სამართლის წარმოების გადაცემის, კანონდასრულების სფეროში თანამშრომლობისა და ერთობლივი გამოძიების საკითხებს.

სხვა კონვენციებში, როგორცაა ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია, შემუშავებულია საერთაშორისო თანამშრომლობის უფრო საორგანიზაციო და ინფორმაციის გაცვლის ასპექტები კორუფციასთან ბრძოლაში. მისი მიზანია საერთაშორისო თანამშრომლობის საშუალებებისა და არხების უზრუნველყოფა, სადაც საპროცედურო და ზოგჯერ პოლიტიკური ბარიერები აფერხებს ან ხელს უშლის საზღვარგარეთ კორუფციული დანაშაულის გამოძიებას.

საერთაშორისო კონვენციები აგრეთვე წარმოგვიდგენს მონიტორინგის მექანიზმებს და პროგნოზირების პროგრამებს ცალკეული ქვეყნებისათვის კორუფციასთან ბრძოლაში დახმარების მიზნით.

საერთაშორისო სისხლის სამართლის ანტი-კორუფციული რეგულაციები ხშირად მოიცავს დებულებებს, რომლებიც მიმართულია პრევენციული და სადამსჯელო ზომების ხელშეწყობისაკენ, მაგ. დებულებები ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე. ეს ასპექტები მოგვიანებით განიხილება ამ თავში, კორუფციის წინააღმდეგ სამოქალაქო კანონისა და ადმინისტრაციული ზომების განხილვის შემდეგ.

და ბოლოს, კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციის 61-ე მუხლი მიმოიხილავს ინფორმაციის გაცვლას საერთაშორისო დონეზე და მასში წარმოდგენილია საუკეთესო გამოცდილების მაგალითები. იგი მოითხოვს მონაწილეობას „კორუფციის თაობაზე სტატისტიკისა და ანალიტიკური ექსპერტიზის განვითარებას და და გაზიარებას ერთმანეთთან და საერთაშორისო და რეგიონალურ ორგანიზაციებთან, აგრეთვე ინფორმაციის გაცვლაში საერთო განსაზღვრებების, სტანდარტებისა და მეთოდების შემუშავებას, ასევე მასში წარმოდგენილია კორუფციასთან ბრძოლისა და პრევენციის შესახებ ინფორმაციის გაცვლის ეფექტურ გამოცდილების შემთხვევები.“

## სამოქალაქო სამართალი

სამოქალაქო სამართალი საშუალებას აძლევს იმ პირებს, რომლებიც დაზარადნენ კორუფციის შედეგად, დაიცვან საკუთარი უფლებები და ინტერესები, ან უფლებას ანიჭებს მოქალაქეებს, აღსრულონ ანტი-კორუფციული კანონი, როდესაც საჯარო თანამდებობის პირები ვერ ახერხებენ ამას. კორუფციული დანაშაულის დევნის პროცესში სისხლის სამართლის კანონის ფარგლებს გაცდენის მიზეზები მოყვანილია ჩანართი 15.7.

### ჩანართი 15.7. სისხლის სამართლი არ არის საკმარისი კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლაში

კორუფციოსთან ბრძოლაში პირველი ნაბიჯი გახლავთ სისხლის სამართლის სასამართლო სისტემა, ხოლო წარმატებული სამართლებრივი დევნა კი პირველი შედეგია. იგი არა მხოლოდ უტოვებს საზოგადოებას დაცულობის შეგრძნებას, არამედ გახლავთ ძლიერი შემთავებელი ზომა სავარაუდო დანაშაუვითა წინააღმდეგ-თუმცადა, პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ მხოლოდ სისხლის სამართლის სასამართლო სისტემა არ გახლავთ საკმარისი იარაღი სავარაუდო კორუფციულ დანაშაუვებზე გასამარჯვებლად. ჩვეულებრივ, კორუფცია ხდება გასაიდუმლოებულად, რათა მაქსიმალურად რთული იყოს მისი გამოვლენა. იმ შემთხვევაშიც კი, თუკი იგი გამოვლინდება, გამოიყენება კომპლექსური სქემები, რათა რთული იყოს მისი დამტკიცება.

შედგევი გახლავთ ის, რომ ხშირად ერთობ რთულია საკმარისი მტკიცებულების მიღება სასჯელის გამოსატანად. ამ პრობლემას თან ერთვის მოწმეთა მწირი რიცხვი, დოკუმენტირებული მტკიცებულების ნაკლებობა, გამოცდილი პროკურორების ნაკლებობა ამ სფეროში. საზოგადოების ნდობა ხშირად უფრო მცირდება, რადგან სასამართლოები ხშირად არ აყენებენ სერიოზულ სასჯელს ეკონომიკური დანაშაულისათვის მიუხედავად კანონმდებლობისა, რომელიც განსაზღვრავს 15 წლიან თავისუფლების ადკვეთას ეკონომიკური დანაშაულისათვის, თუკი თანხა აღემატება 500 000 რ-ს. და ბოლოს, სავარაუდო დანაშაუვებს ხშირად ათავისუფლებენ ციხიდან მათი სასჯელის ამოწურვამდე საკმაოდ ადრე. შედეგად ვიღებთ იმას, რომ საზოგადოებას რჩება შეგრძნება, რომ დანაშაუვები ჯაბნიან ხელისუფლებას. ამრიგად, ნათელია, რომ საზოგადოებას სჭირდება მეტი იარაღი კორუფციასთან ბრძოლისათვის.

*წყარო: უილი პოფმეირი, „სამოქალაქო კანონის გამოყენება კორუფციასთან ბრძოლაში“, სპეციალური საგამოძიებო ერთეულის უფროსი, სამხრეთ აფრიკა, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>.*

ვეროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ, მუხლი 2 განსაზღვრავს კორუფციას, როგორც „ქრთამის ან სხვა არასათანადო სარგებლის ან პერსპექტივის მოთხოვნას, შეთავაზებას, მიცემას ან მიღებას, უშუალოდ ან ირიბად, რომელიც აზიანებს ნებისმიერი მოვალეობის ან ქცევის სათანადო შესრულებას, რომელიც მოეთხოვება ქრთამის მიმღებს“.

საერთაშორისო კონვენციები ამომწურავად ეხება სამოქალაქო სამართლის გამოყენების ზომებს კორუფციის წინააღმდეგ, და მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

- კორუფციული ქმედებების ძირითადი პოტენციური მსხვერპლის დადგენა;
- ჩადენილ ქმედებასა და მიღებულ ზარალს შორის მიზეზობრივი კავშირის დამტკიცების პრობლემა;
- არაკანონიერი გადახდების ფისკალური ასპექტები და მათი კავშირი კონკურენციის დაკნინებისასთან;
- კონტრაქტების ვალიდურობა;
- აუდიტორთა როლი;

- თანამშრომლების დაცვა;
- პროცედურები, მათ შორის სასამართლოს ხარჯები, და საერთაშორისო თანამშრომლობა.<sup>14</sup>

სამოქალაქო სამართლის გამოყენების თვალსაზრისით ძირითადი განსხვავება იმაშია, რომ პრობლემას ქმნის მტკიცებულების ვალდებულება და „სანდო ფაქტების“ არსებობის მოთხოვნა. მაგალითად, როდესაც პირმა, რომელსაც ენდობიან, დააგროვა მნიშვნელოვანი ქონება, რომელიც სავარაუდოდ არ იყო მიღებული მისი სამსახურეობრივი სარგოდან, საგამოძიებო სააგენტო აკეთებს ფორმალურ მოთხოვნას და შემდეგ უკვე პიროვნებაზე დამოკიდებული, წარადგენს თუ არა იგი განმარტებას. როდესაც პირები არ წარადგენენ ასეთ განმარტებას, საქმე შეიძლება მივიდეს სასამართლო მოსმენამდე.<sup>15</sup>

ინტერ-ამერიკული კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, მაგალითად, გამოხატავს ამ კონცეფციას შემდეგნაირად:

*კონსტიტუციისა და საკანონმდებლო სისტემის ძირითადი პრინციპების თანახმად თითოეულმა მონაწილემ სახელმწიფომ, უნდა განახორციელოს აუცილებელი ზომები, რათა კანონის მიხედვით, ჩამოაყალიბოს მთავრობის მაღალჩინოსანთა აქტივების მნიშვნელოვანი ზრდა, როგორც დანაშაული, როდესაც ეს ზრდა არ შეესაბამება მათ კანონიერ შემოსავალს რომელსაც ისინი იღებენ მათი ფუნქციების განხორციელებისას.<sup>16</sup>*

ერთი პოტენციურად ძლიერი მიდგომა, რომელიც ცნობილია, როგორც „Qui tam“ (ქვეყნის სახელით), ასახულია აშშ-ს კანონმდებლობაში და გასათვალისწინებელია. იგი მოკლედ წარმოდგენილია ჩანართი 15.8.

## ნებაყოფლობითი ინსტრუქციები

### საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსი

ნებაყოფლობითი ინსტრუქციები გავლენას ახდენს ინდივიდუალურ და კორპორატიულ ქცევაზე. ის წარმოადგენს დანამატს სავალდებულო ზომების პრევენციულ ძალასათვის კორუფციული დანაშაულის წინააღმდეგ, და განსაზღვრულია კანონით. თავდაცვის სფეროში, მსგავსი ინსტრუქციები, რომელიც ხშირად გვევლინება „ეთიკის კოდექსის“ ან „ქცევის კოდექსის“ სახით, ქმნის სამხედრო და თავდაცვის სხვა პერსონალის კორპორატიულ კულტურას. ხალხის აბსოლუტური უმრავლესობა თავდაცვის სექტორში, ამაყობს, რომ ემსახურება ქვეყანას და საკუთარ ხალხს და მათ ყოველთვის აღაშფოთებს ნებისმიერი ქმედება, რომელიც ჩრდილს აყენებს მათ უწყებას. ასეთ გარემოში, ინდივიდუალური და კორპორატიული ქცევის მოხალისეთა ინსტრუქციებს შეუძლია მოახდინოს რეალური ცვლილება.

<sup>14</sup> მეტი ინფორმაციისათვის, მიმართეთ ევროსაბჭოს „განმარტებით ანგარიშს“, სამოქალაქო კანონის კონვენცია კორუფციის თაობაზე, გამოცემა №174, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.html>.

<sup>15</sup> პოპი, ვებრძოლოთ კორუფციას (2000 წ.), 275.

<sup>16</sup> ინტერ-ამერიკული კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, მიღებულია ამერიკული შტატების ორგანიზაციის მიერ (მარტი, 1996 წ.), მუხლი IX, [www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html).

### **ჩანართი 15.8. *Qui tam*, ანუ “ის, ვინც გამოდის მეფის წინააღმდეგ, საკუთარ თავსაც უპირისპირდება”**

ამ მიდგომას იყენებდნენ 1424 წლიდან შუა საუკუნეების ინგლისში მას, ვინც გაამჟღავნებდა არაკანონიერი ქცევას, ჯიღლოდ იღებდა წილს უკანონობის ჩამდენი პირის მიერ გადახდილი ჯარიმიდან. ადრეულ ეტაპზე, აშშ კონგრესმა დანერგა ეს ცნება თითქმის ყველა პირველ 14 შტატში, რომელიც აკისრებდა ამგვარ სასჯელს. დღევანდელი აშშ-ს **ყალბი სარჩელის აქტი** მომდინარეობს ამერიკის სამოქალაქო ომიდან, როდესაც სამთავრობო კონტრაქტორებმა, ფართო-მასშტაბიანი თაღლითობით, კავშირს დააკარგვინეს რესურსები. კონგრესმა და პრეზიდენტს სურდათ დაექირავებინათ კერძო პირები თაღლითობასთან ბრძოლაში და გაეცნოთ სახელმწიფოს ხაზინა.

სრულიად მარტივად, მთავრობას არც დრო ჰქონდა და არც რესურსები, ეფექტურად მოჰკიდებოდა ამ საკითხს, და საზოგადოების წევრთათვის უფლებამოსილების მინიჭებით, ემოქმედათ ქვეყნის სახელით (და გაეზიარებინათ აღმოჩენილი მოგება), მათ გაზარდეს რისკის ფაქტორი, ცლა მისცეს კერძო ერთუზიანებს და საბოლოოდ, გამოავლინეს მილიარდობით დოლარი, რომელსაც სხვა მხრივ, სახელმწიფო დაკარგავდა. ეს ფაქტი იმ მთავრობებისათვის მიმზიდველად ჟღერს, რომლებიც იგივე მდგომარეობაში არიან დღესდღეობით.

ეს მიდგომა წლების განმავლობაში უფრო გაძლიერდა და 1986 წელს, კონგრესმა იგი აღწერა, როგორც მთავრობის “უმთავრესი სასამართლოს იარაღი თაღლითობასთან ბრძოლაში”. მსგავსი დებულებები აგრეთვე ვრცელდება სხვა ფედერალურ სკანონებში, როგორცაა მაგალითად პატენტების დარღვევის სფეროში.

**აშშ-ს ყალბი სარჩელის აქტი** ქმნის სამოქალაქო ვალდებულებას, სადაც ხდებოდა ყალბი გადარიცხვები (რომელიც მოიცავს გამიზნულ დაუდევრობას და ჭეშმარიტებისა და ტყუილის გაუაზრებელ იგნორირებას, ასევე რეალურ ცოდნას), და სადაც არ არსებობს თაღლითობის აღმოფხვრის კონკრეტული გეგმის მოთხოვნა. რადგანაც სასამართლოს წარმოება თავისთავად სამოქალაქოა და არა სისხლის სამართლის, ფაქტების დადგენა “გონივრული ეჭვის მიღმა” არ არის აუცილებელი, მაგრამ სამოქალაქო საქმეებზე არსებული სტანდარტები ოდნავ მცირდება.

დამცველებს უწევთ 5000 აშშ დოლარის ჯარიმის გადახდა ყოველ ცალკეულ ყალბ სარჩელზე, გარდა ამისა, სამმაგი თანხის გადახდა იმ ზარალისათვის, რომელიც მათ მიაყენეს სახელმწიფოს.

„Qui tam“ საქმე შეიძლება წამოიწიონ პირებმა (ისინი არ არიან ვალდებული უცადონ, როდესაც წამოიწყებს მთავრობა ამ საქმეს) და აგრეთვე არსებობს განმცხადებლებისათვის დაცვა რეპრესიებისაგან. მთავრობას მიეწოდება წარმოების ასლები და შემდეგ მას აქვს 60 დღე, რომლის განმავლობაშიც იგი წყვეტს, ჩაერევა თუ არა იუსტიციის დეპარტამენტი და იკისრებს პასუხისმგებლობას ამ საქმეზე. მაშინაც კი, როცა საქმე ამგვარად ვითარდება, პირველად მოსარჩელეს აქვს უფლება, დარჩეს ამ საქმის მხარედ, ისე რომ ეს საკითხი არ მოგვარდეს მის გარეშე. დღის ბოლოს, წარმატებული კერძო მოსარჩელე იღებს ამოღებული თანხის 10%-ს (როდესაც მთავრობა იღებს პასუხისმგებლობას საქმეზე), ან 25%-ს (წინააღმდეგ შემთხვევაში).

არსებობს დაცვა მცირე სარჩელისაგანაც, მთავრობას აქვს უფლება, ჩაერიოს და მოაგვაროს სარჩელი, ან სთხოვოს სასამართლოს არ მიიღოს იგი. სასამართლოს აგრეთვე შეუძლია შეზღუდოს წამომწყები მხარე სასამართლოს პროცესში, როდესაც შეუზღუდავი მონაწილეობა იქნება აგრესიის საფუძველი. ხოლო, როდესაც სარჩელი არ არის მოგვარებული იმის გამო, რომ იგი არის მცირე ან განზრახული ვინმესთვის ზიანის მისაყენებლად, სასამართლოს შეუძლია დააკისროს კანონიერი ჯარიმები და ხარჯები მოსარჩელეს. ზოგი მოსარჩელე იღებს მილიონობით დოლარის ანაზღაურებას და ამის საჯაროდ გაუღვრება ბევრისათვის სტიმულია, ისევე მოიქცნენ.

წყარო: პოპი, ვებრძოლოთ კორუფციას (2000 წ.), 280-81.

ინდივიდუალური ქცევის ძირითადი მოთხოვნები საჯარო სამსახურში ასახულია გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის მე-8 მუხლში მეტიც, გაერომაც და ევროსაბჭომაც მიიღეს ქცევის კოდექსის მოდელები საჯარო თანამდებობის პირთათვის. ეს კოდექსები განსაზღვრავს ინტეგრაციის ზოგად პრინციპებს საჯარო თანამდებობის პირთათვის და ეხება ისეთ საკითხებს, როგორცაა ინტერესთა კონფლიქტი, კონფიდენციალური ინფორმაციის არასათანადოდ გამოყენება და საჩუქრების მიღება და სტუმართმოყვარეობა.

საერთაშორისო ქცევის კოდექსი საჯარო თანამდებობის პირთათვის განსაზღვრავს საჯარო სამსახურს, როგორც ნდობის პოზიციას და შესაბამისად, როგორც საჯარო თანამდებობის პირთა სრულ ერთგულებას ქვეყნის ინტერესებისადმი, როგორც ეს გამოხატულია დემოკრატიული ინსტიტუტებით.<sup>17</sup> იგი აგრეთვე განსაზღვრავს, რომ საჯარო თანამდებობის პირებმა უნდა შეასრულონ საკუთარი მოვალეობები და ფუნქციები ეფექტურად, ეფექტიანად და ინტეგრირებულად, და ყოველთვის უნდა უზრუნველყონ, რომ საჯარო რესურსები, რომელიც გახლავთ მათი პასუხისმგებლობის ქვეშ, იყოს განკარგული ყველაზე ეფექტური ფორმით.

*ინტერესთა კონფლიქტი.* საჯარო თანამდებობის პირმა არ უნდა დაუშვას საკუთარი პირადი ინტერესები კონფლიქტში მოდიოდეს მის თანამდებობასთან. საჯარო თანამდებობის პირის პირადი ინტერესი მოიცავს ნებისმიერ სარგებელს მისთვის, მისი ოჯახისათვის, ახლო ნათესავებისათვის, მეგობრებისა და იმ პირთა და ორგანიზაციებისათვის, რომელთანაც მას გააჩნია ბიზნეს ან პოლიტიკური ურთიერთობა. აგრეთვე მისი პასუხისმგებლობაა, აირიდოს მსგავსი ინტერესთა კონფლიქტი, იქნება ეს რეალური, პოტენციური თუ სავარაუდო. საჯარო თანამდებობის პირმა არ უნდა დაუშვას მისი თანამდებობის არასათანადოდ გამოყენება მისი პირადი ინტერესისათვის მისი თანამდებობაზე ყოფნის დროს ან გადადგომის შემდეგ.<sup>18</sup>

*აქტივების საჯაროდ განცხადება.* თანამდებობების შესაბამისად, და კანონისა და ადმინისტრაციული პოლიტიკის თანახმად, საჯარო თანამდებობის პირი უნდა შეესაბამებოდეს იმ მოთხოვნებს, რაც გულისხმობს მისი პირადი აქტივებისა და ქონების საჯაროდ განცხადებას, ასევე მათი მეუღლეებისა და მათზე დამოკიდებული პირების აქტივებისა, თუკი ეს შესაძლებელია.

*საჩუქრების მიღება და სხვა სახის კეთილგანწყობა.* საჯარო თანამდებობის პირებმა არ უნდა შეუწყონ ხელი ან არ უნდა მიიღონ უშუალოდ ან ირიბად, ნებისმიერი საჩუქარი ან სხვა სახის კეთილგანწყობა, რამაც შეიძლება გავლენა იქონიოს მათი ფუნქციებისა და მოვალეობების შესრულებაზე, ან მათ შეფასებაზე. ჩვეულებრივ, თანამდებობის პირებს უფლება აქვთ მიიღონ გარკვეული სიმბოლური საჩუქრები, როდესაც ასეთი

<sup>17</sup> საერთაშორისო ქცევის კოდექსი საჯარო თანამდებობის პირთათვის, მიღებულია გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ რეზოლუციით 51/59 (12 დეკემბერი, 1996 წ.), [www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm).

<sup>18</sup> იქვე, იხ. ევროსაბჭო, ქცევის კოდექსი საჯარო თანამდებობის პირთათვის, რეკომენდაცია (2000) 10 და განმარტებითი მემორანდუმი (სტრასბურგი: ევროსაბჭოს გამომცემლობა, იანვარი, 2001 წ.).

საჩუქრების ერთად აღებული ფულადი ღირებულება წელიწადში არ აღემატება დადგენილ ლიმიტს.

*კონფიდენციალური ინფორმაცია.* საჯარო თანამდებობის პირი ვალდებულია მის მიერ მისი თანამდებობაზე ყოფნის დროს ან მის შედეგად მიღებული ყველა სახის ინფორმაციასა და დოკუმენტაციას მოეკიდოს შესაბამისად აუცილებელი კონფიდენციალურობის დაცვით. ასეთი შეზღუდვები აგრეთვე ვრცელდება მისი თანამდებობიდან გადადგომის შემდეგაც. კონფიდენციალურობა შეიძლება დაირღვეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ქვეყნის კანონმდებლობა, მოვალეობის შესრულება ან იურდიული აუცილებლობა მოითხოვს ამას.

გარდა ამისა, ქვეყნის კოდექსები საჯარო თანამდებობის პირთათვის აგრეთვე მოიცავს იმ პუნქტებს, რომლებიც განსაზღვრავს:

- იმ პირობებს, რომელიც ავალდებულებს მათ ანგარიში წარუდგინონ კომპეტენტურ უფლებამოსილ პირებს კოდექსის, კანონისა და ადმინისტრაციული პროცედურების რეალური ან დაგეგმილი დარღვევის შესახებ;
- ინტერესთა რეგულარული დეკლარირების მოთხოვნებს;
- მოთხოვნებს, რომლებიც კრძალავს ნებისმიერ საქმიანობაში ან ტრანსაქციაში ჩართულობას, ან კრძალავს ნებისმიერი თანამდებობის ან ფუნქციის მიღებას, ანაზღაურებადს ან არაანაზღაურებადს, რომელიც არ შეესაბამება ან ეწინააღმდეგება მათი მოვალეობის შესრულებას;
- არასათანადო შემოთავაზებაზე რეაგირების წესებს; და/ან
- მოთხოვნებს, რომლებიც კრძალავს ყოფილი თანამდებობის პირთათვის პრივილეგიების მინიჭებას მათთვის საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობაზე.<sup>19</sup>

*კოდექსის დაცვა.* ასეთი ქვეყნის კოდექსები გამოცემულია შესაბამისი სამინისტროების მიერ ან საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელთა მიერ. საჯარო თანამდებობის პირი ვალდებულია მოიქცეს ამ კოდექსის თანახმად და მაშასადამე, იცოდეს კოდექსის დებულებებისა და დამატებების შესახებ. მან რეგულარულად უნდა მიიღოს რეკომენდაცია შესაბამისი წყაროდან, თუკი გაუჩნდება გაურკვეველობა რაიმე საკითხთან დაკავშირებით. კოდექსის ეს დებულებები ქმნის საჯარო თანამდებობის პირთა დასაქმების პირობებს. მათი დარღვევა გამოიწვევს დისციპლინარულ სასჯელს. საჯარო თანამდებობის პირმა, რომელიც აწარმოებს მოლაპარაკებებს ამ პირობებზე, უნდა ჩართოს მათში დებულება, რომელიც განსაზღვრავს, რომ კოდექსის დაცვა საავალდებულოა და რომ იგი წარმოადგენს დასაქმების ხელშეკრულების ფორმას. შესაბამისად, თანამდებობის პირი, რომელიც ზედამხედველობს ან ხელმძღვანელობს სხვა საჯარო თანამდებობის პირებს, პასუხისმგებელია უზრუნველყოს კოდექსის დაცვა და დააკისროს შესაბამისი დისციპლინარული სანქციები მის დარღვევაზე.

<sup>19</sup> ამ და სხვა პუნქტების თაობაზე დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. საჯარო თანამდებობის პირთა ქვეყნის კოდექსი.



და ბოლოს, საჯარო ადმინისტრირება რეგულარულად აწარმოებს ქცევის კოდექსის დებულებების გადახედვას და აუცილებლობის შემთხვევაში შეაქვს მასში შესაბამისი დამატებები.<sup>20</sup>

## ქცევის კოდექსი კერძო სექტორში

საჯარო სექტორის მსგავსად, კომპანიებსაც აქვთ ქცევის კოდექსები, რომლებიც ეხება თანამშრომელთა კორუფციულ ქცევას. თავი 20 ასახავს ძირითადი თავდაცვის სფეროში მომწოდებელთა ქცევის კოდექსის მაგალითებს.

საერთაშორისო არენაზე, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ მისცა ბიძგი კორუფციისა და მისი საერთაშორისო გამოვლინების ჩართვას კოდექსში 1999 წლის კონვენციით უცხოელ თანამდებობის პირთა საერთაშორისო ბიზნეს ტრანსაქციებში მექრთამეობასთან ბრძოლის შესახებ.<sup>21</sup> კონვენციის დებულებები ასევე მოიცავს იარაღით ვაჭრობის სფეროს.

მექრთამეობა და ინტერესთა კონფლიქტი გათვალისწინებულია ქცევის კოდექსში. აკადემიური ანალიზი ასკვნის, რომ მექრთამეობის პოლიტიკის არსებობა ან არარსებობა გახლავთ ძირითადი ინდიკატორი კომპანიის საყოველთაო ეთიკურობისა.<sup>22</sup>

მეორეს მხრივ, ემპირიულ კვლევას მივყავართ იმ დასკვნამდე, რომ კორპორატიული ქცევის სხვადასხვა ტიპები ზოგადად არ განიხილება საერთაშორისო კოდექსებში. მიუხედავად ამისა, კვლევა ადგენს, რომ ქცევის კოდექსებს შესაძლებელია ჰქონდეთ დადებითი ეფექტი. მაგალითად, კორუფცია არ არის პირდაპირ შემცირებული კოდექსებით, მაგრამ კოდექსები ხსნის უფრო ფორმალურ და კონსტრუქციულ დიალოგებს, და ამგვარად აქვს დადებითი შედეგი.<sup>23</sup>

მთავრობის რეგულაციებთან და პროფესიული ასოციაციების ქცევის კოდექსებთან კომბინაციაში, კორპორატიული ქცევის კოდექსები მოიაზრება, როგორც ფართო ცვლილებების ეფექტური გზა ინტერესთა კონფლიქტში და მექრთამეობის პოლიტიკაში.<sup>24</sup>

არსებობს მთელი რიგი თავდაცვასთან დაკავშირებული პროფესიული ასოციაციები, რომელთაც გააჩნიათ ეთიკის კოდექსი. მაგალითად, აშშ-ში, უმთავრესი თავდაცვის კონტრაქტორები ეკუთვნიან თავდაცვის ინდუსტრიის ინიციატივას (იხ. ჩანართი 20.1). ევროპაში, მსგავსი საქმიანობა განიხილება ევროპის საჰაერო სივრცისა და თავდაცვის ინდუსტრიის ასოციაციის (ASD)

<sup>20</sup> იქვე, 14, მუხლი 28.

<sup>21</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, „უცხოელ თანამდებობის პირთა საერთაშორისო ბიზნეს ტრანსაქციებში მექრთამეობასთან ბრძოლა“ (თებერვალი, 1999 წ.), [www.oecd.org/document/21/0,3343,en\\_2649\\_34859\\_2017\\_813\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017_813_1_1_1_1,00.html).

<sup>22</sup> ბერტ შოლტენსი და ლამერტიან დამი, „ცულტურული ფასეულობები და საერთაშორისო განსხვავებები ბისნეს ეთიკაში“, ბიზნეს ეთიკის ჟურნალი 75:2 (2007 წ.): 273-84, ციტირებულია ა. სკოტ კარსონის, მარკ ბაეტცის, შელი მაკგილის „ქცევის კოდექსი კერძო სექტორში“ (ტორონტო: ეთიკის ცენტრი, კანადა, აპრილი, 2008 წ.), 16, [www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre\\_codes\\_april08.pdf](http://www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf).

<sup>23</sup> კარსონი, ბაეტცი და მაკგილი, „ქცევის კოდექსი“ (2008 წ.), 13.

<sup>24</sup> იქვე, 19.

ჭრილში, და შედეგად მიღებულია „საერთო ინდუსტრიული სტანდარტები ევროპის საჰაერო სივრცისა და თავდაცვის ინდუსტრიის ასოციაციისათვის“. ჩანართი 20.2 წარმოადგენს ასოციაციის მოკლე აღწერილობასა და ანტი-კორუფციულ საქმიანობას.

### პაქტები კეთილსინდისიერი მმართველობის შესახებ

საერთაშორისო გამჭვირვალობა განიხილავს კეთილსინდისიერი მმართველობის ინოვაციურ ფორმას და პოპულარიზაციას უწევს შესაბამის ქცევას საჯარო თანამდებობის პირთა და თავდაცვის მომწოდებელთა მხრიდან. ე.წ. „პაქტები კეთილსინდისიერი მმართველობის შესახებ თავდაცვის სფეროში“ გამიზნულია თავდაცვის კონტრაქტებში კორუფციის შემცირებისათვის. თავად იდეა, რომელიც მოკლედ წარმოდგენილია ჩანართი 15.9, განხორციელდა პოლონეთში. NATO-ს სხვა წევრი ქვეყნები პირველ ნაბიჯებს დგამენ აღნიშნული პაქტების წარსადგენად. ბულგარეთის თავდაცვის სამინისტრო განიხილავს ასეთი დოკუმენტების სავალდებულოობას მაღალი ღირებულების თავდაცვის შესყიდვებისათვის.

ნებაყოფლობითი პაქტები გაძლიერებულია სპეციალური სამთავრობო რეგულაციებით.

#### ჩანართი 15.9. თავდაცვაში კეთილსინდისიერების პაქტები

კეთილსინდისიერი მმართველობის პაქტები წარმოადგენს იმ იარაღს, რომელიც შემუშავებულია საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ კორუფციის შესამცირებლად საჯარო კონტრაქტებში. ისინი აგრეთვე ვრცელდება თავდაცვის შესყიდვებზე.

თავდაცვის სფეროში კეთილსინდისიერი მმართველობის პაქტები, ჩვეულებრივ, შედგება სამი ძირითადი ასპექტისაგან:

- მოკლე კონტრაქტი, რომელშიც აუქციონის ყველა მონაწილე და შემსყიდველი ორგანიზაცია თანხმდება კონკრეტულ ანტი-მექრთამეობის ვალდებულებებზე, ხოლო აუქციონის მონაწილეები თანხმდებიან ინფორმაციის საჯაროდ გამოტანის წესებზე. აუქციონის მონაწილეები აგრეთვე თანხმდებიან იმ სანქციებზე, რომლებიც მოიცავს ტენდერიდან გარიცხვას იმ შემთხვევაში, თუკი ისინი დაარღვევენ შეთანხმებულ ვალდებულებებს;
- დამოუკიდებელი მონიტორი, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ ყველა მხარემ დაიცავს მათ მიერ ნაკისრი ვალდებულებები პაქტის თანახმად. ეს, ჩვეულებრივ, მოიცავს დამოუკიდებელი ტექნიკური ექსპერტის გამოყენებას, რომელიც აწარმოებს სატენდერო დოკუმენტების შემოწმებას არასათანადო ან მცდარი გავლენის აღმოსაჩენად, და რომელიც ხელმისაწვდომია აუქციონის მონაწილეთათვის იმ შემთხვევაში, თუკი მათ გაუჩნდებათ საჩივარი ან შეშფოთების მიზეზი;
- დოკუმენტებისა და პროცესები საჯარო გამჭვირვალობა. ეს საშუალებას აძლევს საჯარო და სამოქალაქო სექტორს, შეიტანონ თავიანთი წვლილი, აგრეთვე ზრდის ნდობას პროცესის მიმართ.

თავდაცვის სფეროში კეთილსინდისიერი მმართველობის პაქტის ნიმუში ხელმისაწვდომია Transparency International-ის ვებ-გვერდზე “თავდაცვა კორუფციის წინააღმდეგ”: [www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=37](http://www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37).

წყარო: მარკ პაიშანი, “კეთილსინდისიერი მმართველობის გამტკიცება და კორუფციის რისკის შემცირება თავდაცვის უწყებებში: ათი პრაქტიკული რეფორმა” (ლონდონი: Transparency International-ი, გაერთიანებული სამეფო, აპრილი, 2009 წ.), 36.

ასეთი მოხალისეთა ჭრილი სარგებლობს სამთავრობო რეგულაციების მხარდაჭერით. ჩანართი 7.7 წარმოგიდგენს აშშ-ს ფედერალური რეგულაციების მაგალითებს, რომლებიც მოითხოვს, რომ თავდაცვის კონტრაქტორებს უნდა ჰქონდეთ ეთიკის პროგრამები და აქვემდებარებდეს კონტრაქტორებს შეჩერებასა და აკრძალვას სამთავრობო კონტრაქტებისაგან, თუკი ისინი ვერ დაიცავენ ასეთ პროგრამებს.<sup>25</sup>

პრინციპის საერთაშორისოგამოყენება, ანუ კორუფციული დანაშაულისათვის მიმართ საერთაშორისო ძალის მქონე აკრძალვის<sup>26</sup> წარდგენა, შეიძლება გადაიქცეს უფრო მძლავრ ინსტრუმენტად თავდაცვის სფეროში კორუფციასთან ბრძოლაში, რომელიც დაკავშირებულია თავდაცვის პროდუქტის ან მომსახურების შესყიდვასთან.

## ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, გამჭვირვალობა და მმართველობა

აქამდე განხილული რეგულაციების უმეტესობა ვერ იქნება ეფექტურად აღსრულებული, სანამ საჯარო თანამდებობის პირთა ქმედებები არ იქნება გამჭვირვალე, ხოლო მთავრობა არ იქნება ანგარიშგააღმდეგული ხალხის წინაშე. გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ ადგენს გამჭვირვალობისა და ანგარიშგააღმდეგულებისათვის ზუსტ მოთხოვნებს (მუხლი 10). იგი მოითხოვს, რომ ქვეყნებმა უნდა გაატარონ მსგავსი ზომები, რაც აუცილებელია გამჭვირვალობის გასაზრდელად საჯარო ადმინისტრირებაში. გაეროს კონვენციაში განსაზღვრულ ზომებს შორის, რომლებიც მიმართულია გამჭვირვალობისა და ანგარიშგააღმდეგულების გაზრდისაკენ, აგრეთვე არის:

- იმ პროცედურების ან რეგულაციების მიღება, რომლებიც საშუალებას აძლევს საზოგადოების წევრებს აუცილებლობის შემთხვევაში, მიიღონ ინფორმაცია ორგანიზაციაზე, საჯარო ადმინისტრირების ფუნქციონირებასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, და პიროვნებისა და პირადი მონაცემების დაცვის თაობაზე, აგრეთვე იმ გადაწყვეტილებებსა და საკანონმდებლო აქტებზე, რომლებიც ეხება საზოგადოების წევრებს;
- ადმინისტრაციული პროცედურების გამარტივება იმისათვის, რომ საზოგადოებას ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა კომპეტენტურ გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან; და
- იმ ინფორმაციის გამოქვეყნება, რომელიც შეიცავს პერიოდულ ანგარიშებს კორუფციის რისკების შესახებ საჯარო ადმინისტრირებაში.

შედარებით მარტივი ზომა, რომელსაც გააჩნია სერიოზული პრევენციული ეფექტი, გახლავთ იმ ინფორმაციის საჯაროდ გამოტანა, რომელიც მოიცავს

<sup>25</sup> ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, ყალბი საჩივრის აქტის დარღვევის გამოუმუდავებლობისათვის სამთავრობო კონტრაქტის მინიჭებასთან დაკავშირებით, აგრეთვე სამთავრობო კონტრაქტების საფუძველზე ზედმეტი თანხის გადახდის დროულად გამოუმუდავებლობისათვის.

<sup>26</sup> კომპანიის აკრძალვის მსგავსად, აშშ-ს დეპარტამენტი უკრძალავს მას კონტრაქტის მიღებას ნებისმიერი ფედერალური დეპარტამენტისგან.

საჯარო თანამდებობის პირთა აქტივებს იმ დროისათვის, როდესაც ისინი დაინიშნენ თანამდებობაზე, და რომელიც რეგულარულად ექვემდებარება განახლებას.

გამჭვირვალობა შეიძლება მნიშვნელოვნად გაიზარდოს ინფორმაციის თავისუფლებაზე კანონის მიღებით. ამგვარად, კანონის თანახმად, საზოგადოების წევრებს ექნებათ გარანტირებული ხელმისაწვდომობა ინფორმაციაზე. ამ მხრივ, ქვეყნების გამოცდილება განსხვავდება. ზოგიერთი კანონი ზღუდავს ხელმისაწვდომობას და იგი ვრცელდება მხოლოდ იმ ინფორმაციაზე, რომელიც ეხება საჯარო ფუნქციებს ან საჯარო მნიშვნელობის ინფორმაციას.

თუმცადა, როგორც წესი, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა უნდა ვრცელდებოდეს ყველა ინფორმაციაზე მიუხედავად ფორმის, წყაროს, თარიღის, ოფიციალური სტატუსისა, ან მიუხედავად იმისა, არის თუ არა იგი შექმნილი იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ფლობს ან ინფორმაციას, და იმის მიუხედავად, არის თუ არა იგი გასაიდუმლოებული.<sup>27</sup>

ხელმისაწვდომობის ხელშეწყობის კუთხით, ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი უნდა აკმაყოფილებდეს რამდენიმე საერთაშორისო სტანდარტს, რომლებიც განსაზღვრავს:

- ზეპირი მოთხოვნის წაყენების უფლებას;
- ვალდებულებებს საჯარო ორგანოებისათვის საინფორმაციო ოფიცრების დანიშვნაზე მომთხოვნათათვის დახმარების გაწევის მიზნით;
- ვალდებულებებს ინფორმაციის მიწოდებაზე მაქსიმალურად ადრეულ ეტაპზე;
- უფლებას, რომელიც განსაზღვრავს სასურველი ხელმისაწვდომობის ფორმას, როგორცაა მოთხოვნილი დოკუმენტის შემოწმება, ელექტრონულ ასლს, ან ფოტოასლს; და
- უფლებას წერილობით შეტყობინებაზე ხელმისაწვდომობაზე უარის შემთხვევაში.<sup>28</sup>

მსოფლიო ბანკის მიერ ბოლო დროს ჩატარებული სამუშაო ეხება ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის პოპულარიზაციას და გამჭვირვალობას სასამართლო სტოში, რაც გახდის მას უფრო დემოკრატიულსა და ღიას მოქალაქეთათვის. ამ საკითხს აქვს ორი განზომილება – ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და გამჭვირვალობა სასამართლო სისტემის ადმინისტრაციული ფუნქციონირების თაობაზე, ასევე მის იურისდიქციულ ფუნქციონირებაზე. პირველი განზომილება ფარავს საბიუჯეტო საკითხებს, აქტივებსა და შემოსავლის დეკლარაციებს, აგრეთვე სასამართლო სტატისტიკას, გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა მონაწილეობას მსამართლეთა დანიშვნის პროცესში, ხოლო მეორე განზომილება ეხება სასამართლო განაჩენის გამოქვეყნებას, კორუფციის საქმის მასალებზე

<sup>27</sup> ტობი მენდელი, “კანონმდებლობა ინფორმაციის თავისუფლებაზე: კურსი და სტანდარტები,” PREMNotes, № 93 (მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2004 წ.), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>.

<sup>28</sup> იქვე, 2.

ხელმისაწვდომობას და სასამართლოს თანამდებობის პირთა დისციპლინარულ პროცედურებს.<sup>29</sup>

ეფექტური მმართველობა გახლავთ თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირების სტრატეგიული მიდგომის საფუძველი. ამ კუთხით, შეიძლება დიდი პროგრესის მიღწევა ადმინისტრაციულად და კანონის რეფორმირების აუცილებლობის გარეშე. ეს პროცესი მოიცავს იმ ზომებს, რომლებიც გულისხმობს არააუცილებელი ლიცენზიების გაუქმებას, ძირითად პროცედურებს, მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვას (და იმ კრიტერიუმის განსაზღვრას, რომლებიც აუცილებელია), მოქალაქეთათვის შესაძლებლობების შექმნას საჩივრის წარდგენისათვის და ბევრ სხვას.<sup>30</sup>

კრებულის II და III ნაწილები ასახავს მაგალითებს თავდაცვაში ეფექტური მმართველობისა, და ამ პრაქტიკის შედეგად თავდაცვაში კორუფციის შემცირების თაობაზე.

ამ მხრივ, 1993 წლის აშშ-ს მთავრობის შესრულებისა და შედეგის აქტი წარმოვიდგენს ყოვლისმომცველი ჩარჩოს მაგალითს, რომელიც გულისხმობს გაფლანგვისა და არაეფექტური მმართველობის შეზღუდვას, და ეხება საზოგადოების სასიცოცხლო საჭიროებებს და ინარჩუნებს მის ნდობას. ამ აქტით დაგეგმილია:

- 1) ამერიკელი ხალხის ნდობის ამაღლება ფედერალური მთავრობის შესაძლებლობებში სისტემატური ფედერალური სააგენტოების ანგარიშვალდებულების გზით;
- 2) პროგრამის განხორციელების რეფორმის ინიცირება ექსპერიმენტალური პროექტების სერიებით, პროგრამის მიზნების დასახვა, პროგრამის შესრულების შეფასება ამ მიზნებთან მიმართებაში და საჯარო ანგარიშის წარდგენა პროგრესის შესახებ;
- 3) ფედერალური პროგრამის ეფექტურობისა და საჯარო ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება შედეგზე ორიენტირებული ახალი ფოკუსის პოპულარიზაციით, მომსახურების ხარისხის ამაღლებითა და მომხმარებელთა კმაყოფილებისათვის;
- 4) ფედერალური მმართველების მხარდაჭერა სამსახურის შესრულების გაუმჯობესებაში შეხვედრების პროგრამების მიზნების დასახვის მოთხოვნით და მათი უზრუნველყოფით პროგრამის შედეგებისა და სამსახურის ხარისხის შესახებ ინფორმაციით;
- 5) კონგრესიული გადაწყვეტილების მიღების გაუმჯობესება მეტი მიზნობრივი ინფორმაციის უზრუნველყოფით ფედერალური პროგრამების ეფექტურობასა და ხარჯებზე; და
- 6) ფედერალური მთავრობის შიდა მმართველობის გაუმჯობესება.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> ალვარო ჰერერო და გასპარ ლოპესი, „ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა და გამჭვირვალობა სასამართლო სისტემაში“, მსოფლიო ბანკის სამუშაო დოკუმენტი (ბუენოს აირესი, Asociacion por los Derechos Civiles, აპრილი, 2009 წ.), <http://go.worldbank.org/IIB514XG10>.

<sup>30</sup> პოპი, ვებრძოლთ კორუფციას (2000 წ.), 270.

<sup>31</sup> თეთრი სახლი, მართვისა და ბიუჯეტის დეპარტამენტი, მთავრობის მუშაობის შედეგების აქტი, 1993 წ., [www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra\\_gplaw2m](http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m).

**ჩანართი 15.10. განხორციელების მართვის საგანმანათლებლო მხარდაჭერა**

საინფორმაციო რესურსების მართვის კოლეჯი – აშშ-ს ეროვნული თავდაცვის უნივერსიტეტის შტო ვაშინგტონში – უზრუნველყოფს განათლებას საშუალო რანგისა და წამყვანი თავდაცვის ოფიცრებისათვის სამხედრო და სამოქალაქო სექტორში განხორციელების მართვასა და მასთან დაკავშირებულ საგნებში.

პროგრესული დონის მართვის პროგრამა წარმოადგენს 14 კვირიან სასერტიფიკატო პროგრამას ადგილზე მუდმივად მაცხოვრებელთათვის. ამ პროგრამის სამი ძირითადი კურსი უშუალოდ ეხება თავდაცვაში განხორციელების ზრდას:

- კურსი “საინფორმაციო რესურსების მართვის პოლიტიკის საფუძვლები” წარმოგიდგენს საჯარო სექტორის რესურსების მართვის კონცეფციას, პოლიტიკასა და მოქმედ პირებს, ახდენს რა ფოკუსირებას ამ კონცეფციებისა და პოლიტიკის, როგორც თანამედროვე მმართველობის მექანიზმების, გატარებაზე. იგი ფოკუსირებულია ფინანსური, საინფორმაციო და ადამიანური რესურსების გამოყენებასა და ურთიერთქმედებაზე საკანონდებლო და პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად, აგრეთვე მისიების შესასრულებლად.
- კურსი “საორგანიზაციო შესრულების შედეგების შეფასება” წარმოგიდგენს სტრატეგიებსა და ტექნიკას ორგანიზაციის საქმიანობის შედეგების შეფასებისათვის, როგორც სტრატეგიული დაეგეგმარების ან საბიუჯეტო პროცესის ნაწილს. იგი უზრუნველყოფს რჩევებს უწყებათაშორისო გამოცდილებიდან, რაც შეეხება იმ მიდგომებსა და რესურსებს, რაც აუცილებელია შესრულების შეფასების ბერკეტების შექმნისა და გააქტიურებისათვის, შესრულების მონაცემების მოძიებისა და ორგანიზებისა და შედეგების ანალიზირებისა და ანგარიშებისათვის.
- კურსი “პროცესის გაუმჯობესების სტრატეგია” ფოკუსირებულია იმ სტრატეგიებზე, მეთოდებსა და რესურსებზე, რომლებიც აუცილებელია პროცესის გაუმჯობესების, მართვისა და კონტროლისათვის ფედერალურ სააგენტოებში.

*წყარო: ეროვნული თავდაცვის უნივერსიტეტი, საინფორმაციო რესურსების მართვის კოლეჯის ვებ-გვერდი, “პროგრესული დონის მართვის პროგრამა”, [www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs\\_amp.html](http://www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html).*

ჯამში, ეს აქტი მოითხოვს სტრატეგიული გეგმის, ყოველწლიური შესრულების გეგმებისა და ანგარიშების, აგრეთვე შესრულების ბიუჯეტის წარდგენას ყველა სამთავრობო სააგენტოებში, აგრეთვე ინფორმაციის წარდგენას ანგარიშგაღებულულებასა და მოქნილობაზე. ჩანართი 15.10 წარმოგიდგენს საგანმანათლებლო მხარდაჭერის მაგალითს აშშ-ს მთავრობის მუშაობის შესრულებისა და შედეგობრივი აქტის შესახებ თავდაცვის უწყებებში.

**დასკვნა: საკანონმდებლო რეგულაციების მნიშვნელობის თაობაზე**

ეჭვგარეშეა, რომ თავდაცვაში და სხვა საჯარო სექტორებში კორუფციის შემცირების მცდელობები უნდა ეფუძნებოდეს ადეკვატურ საკანონმდებლო ჩარჩოს. ეს ჩარჩო უნდა უზრუნველყოფდეს კორუფციის პრევენციას, დამნაშავეთა სამართლებრივ დევნას და კორუფციული დანაშაულით

მიღებული მოგების კონფისკაციას, აგრეთვე მსხვერპლის, მოწმეებისა და ჩვენების მიმცემთა დაცვას. ასეთი ძალისმიერი მექანიზმების ამოქმედება მოითხოვს ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის დონესა და საერთაშორისო თანამშრომლობას, რომელიც ადეკვატური იქნება გლობალიზებული სამყაროს რეალობასთან.

სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო ანტი-კორუფციული კანონმდებლობის გადახედვაში, ჩვენ უნდა ვაღიაროთ სხვადასხვა სტრატეგიებს შორის ურთიერთკავშირი. მაგალითად, პრესის თავისუფლებაზე კონტროლის მოხსნა ნაკლებად თანმიმდევრული იქნება, თუკი მომსახურებლებს არ ექნებათ ადეკვატური ხელმისაწვდომობა სამთავრობო მონაცემებზე. ასევე, ანტი-კორუფციული კანონის გაძლიერების მცდელობები არ მოიტანს მოსალოდნელ შედეგს, თუკი კანონის აღსრულება იქნება სუსტი და კორუმპირებული.

როდესაც კანონმდებლობა ეფექტურად სრულდება, რეგულარული გადახედვები და განახლებები საშუალებას იძლევა შევცვალოთ კორუფციული პრაქტიკა და განვაავითაროთ ტექნოლოგიური საშუალებები. მეორეს მხრივ, როდესაც კანონმდებლობა სამართლიანი და ეფექტურია, ხოლო აღსრულება კი სუსტი, ჩვენ არ უნდა მოვახდინოთ კონცენტრირება საკანონმდებლო ჩარჩოზე, არამედ უნდა მოვახდინოთ ფოკუსირება ინსტიტუციონალური მექანიზმების გაძლიერებაზე და სამოქალაქო საზოგადოებისა და კერძო სექტორის ჩართვაზე უწყებათა შორის ინტეგრაციის რეფორმებში.

მოხალისეთა ინსტრუქციები, ძირითადი ადმინისტრაციული პროცედურები, გაზრდილი გამჭვირვალობა და გაძლიერებული მართვის მექანიზმები, საპარლამენტო ზედამხედველობა და საზოგადოებრივი ჩართულობა ხელს უწყობს ინსტიტუციონალური შესაძლებლობების გაზრდას თავდაცვაში კორუფციასთან ბრძოლაში.

## თავი 16

# საქმეში ჩახედულ პირთა წრე

მნიშვნელობა არ აქვს, როგორია საკანონმდებლო და საორგანიზაციო ჩარჩო, თავდაცვის უწყებების საქმიანობას ქმნის ხალხი. შესაბამისად, ძირითადი მიზანი ანტი-კორუფციული ძალისხმევისა თავდაცვაში გახლავთ ადამიანის ქცევაზე გავლენა: პროფესიონალური და ეთიკური ქცევის პოპულარიზაციისათვის და საჯარო თანამდებობის პირადი მოგებისათვის გამოყენების აღკვეთის მიზნით. თავი 2 აყალიბებს ორ მიდგომას. პირველი ახდენს კორუფციის პრევენციას მისი დადგენის შესაძლებლობებისა და სასჯელის აღბათობის გაზრდით. სამი კონკრეტული ინსტრუმენტი იქნა წარდგენილი ამ მიზნების მისაღწევად: უწყებათა შორის ინტეგრაცია, გაზრდილი გამჭვირვალობა და გაუმჯობესებული ანგარიშვალდებულება.

ამ თავში ფართოდ არის წარმოდგენილი ეს მიდგომები და ინსტრუმენტები. იმისათვის, რომ უკეთესად გავიგოთ კონკრეტული ინდივიდების ქმედებები, ჩვენ უნდა გავითვალისწინოთ თავად ინდივიდის ბუნება და აგრეთვე ზოგადად საორგანიზაციო კონტექსტი, რომელშიც იგი მოქმედებს. აგრეთვე უნდა გავითვალისწინოთ ის, თუ როგორ აძლიერებენ ორგანიზაციები დადებით ეთიკურ და პროფესიონალურ ქცევას და ახდენენ არაეთიკური ქცევის პრევენციას. და ბოლოს, ჩვენ უნდა გავითვალისწინოთ ის, თუ როგორ შევქმნათ ის ორგანიზაციული გარემო, რომელშიც ინდივიდები იღებენ ეთიკურ გადაწყვეტილებებს.

### ადამიანთა ქცევის მამოძრავებლები

ქცევა მოიცავს ადამიანის ყველა ქმედებას, ან მეცნიერულად რომ ვთქვათ, ეს გახლავთ “პირის დაკვირვებადი და აღწერადი რეაგირების კომბინაცია შიდა და გარე სტიმულატორებზე.” ეთიკური ქმედებები გახლავთ საყოველთაო ქცევის ქვე-ქცევა. ქცევა შეიძლება იყოს ცნობიერი ან ქვეცნობიერი, აშკარა ან ფარული, ნებაყოფლობითი ან იძულებითი, და მოიცავდეს ნებისმიერ გარე ხილულ ქმედებას, როგორცაა საუბარი, მოძრაობა და ემოციების გამოხატვა. ქცევა განპირობებულია შიდა მამოძრავებლებით (პირის შინაგანად) და გარემო პირობებით. შიდა მამოძრავებლები მოიცავს მემკვიდრეობითობას, ცოდნას, პიროვნულ თვისებებს, დამოკიდებულებას, ფასეულობებს, შესაძლებლობებსა და საჭიროებებს. გარემო პირობების მამოძრავებლები მოიცავს სოციალურ მამოძრავებლებს (ხალხისგან გამომდინარე), ფიზიკურ მამოძრავებლებს (კლიმატი, ტოპოგრაფია, ინფრასტრუქტურა, ობიექტები) და მოვლენებს.

კონკრეტული ქცევა გახლავთ ადამიანის მცდელობა, გავლენა მოახდინოს გარემოზე, რათა დაიკმაყოფილოს საჭიროებები. საჭიროებები გამოიხატება ჩვენს გონებაში, როგორც სურვილები, მაგრამ მეცნიერულად ისინი აღწერილია როგორც “მამოძრავებლების” ცნობიერი და არაცნობიერი ფორმები. ქცევის განზრახული და განუზრახველი შედეგები ქმნის საპასუხო რეაქციას, პირდაპირს ან ჩვენი აღქმის გზით იმისა, დავიკმაყოფილეთ თუ არა ჩვენი საჭიროება, ან სოციალური სიგნალების გზით – იმ გზავნილებისა, რომლებსაც ჩვენ სხვა ხალხისგან ვიღებთ. ეს საპასუხო



რეაქცია მაშინ ხდება ის გარე მამოძრავებელი, რომელიც გავლენას ახდენს შემდგომო ქცევაზე.

ქცევას ხშირად აქვს განუზრახველი დადებითი ან უარყოფითი შედეგები, რომლებიც შეიძლება იყოს საჭიროებასთან კავშირში. ამ საპასუხო რეაქციის აღქმა ამ გარემოებაში შეიძლება რთული იყოს, რამეთუ ლოგიკური კავშირი ქცევასა და საპასუხო რეაქციას შორის შეიძლება არც თუ ისე აშკარა იყოს. მაგალითად, პრესტიჟული ჯილდოს მიღებისას, პირმა შეიძლება აღიქვას, რომ ეს იყო მრავალსაათიანი მოხალისეობრივი შრომის შედეგი. თუმცა, იგივე პირმა შეიძლება ვერ გაიგოს, რომ თანამშრომლები შეიძლება აღაშფოთოს მის მიერ მიღებულმა ჯილდომ, რამეთუ მათაც გასწიეს მრავალი დაუფასებელი შრომა.

ყველა საჭიროება თანაბრად არ იქმნება. XX საუკუნის შუაში, ფსიქოლოგმა აბრაამ მასლოუმ აღნიშნა, რომ კონკრეტული საჭიროებები, როდესაც ისინი არ არის დაკმაყოფილებული, უფრო მძლავრი მამოძრავებელია, ვიდრე სხვები. როდესაც ადამიანს სწყურია, იგი ეძებს წყალს და შემდეგ უკვე საკვებს; როდესაც ადამიანი მშვიერია, იგი ეძებს საკვებს და შემდეგ უკვე სამსახურს; როდესაც ადამიანი თავს დაუცველად გრძნობს (ფიზიკურად, ემოციურად, ფინანსურად), მისთვის რთულია მისი სრული ადამიანური პოტენციალის რეალიზებაზე ფოკუსირება “თვით-აქტუალიზაციის” გზით. მასლოვი გვთავაზობს “საჭიროებათა იერარქიას”, რომელიც განლაგებულია ხუთ სხვადასხვა ფენაზე. მნიშვნელოვანია თითოეული ფენის საჭიროების დაკმაყოფილება, სანამ შემდეგ დონეზე გადავალოთ.<sup>1</sup> როგორც კი დაკმაყოფილდება ქვედა ფენის საჭიროებები, ისინი მაშინვე კარგავენ მამოძრავებლების სტატუსს და ადამიანი უკვე ცდილობს ზედა ფენის საჭიროებების დაკმაყოფილებას. მასლოუს იერარქია ჯერ ისევ ფართოდ გამოიყენება დღესდღეობით და ნამდვილად ღირს მისი კარგად შესწავლა (იხ. გრაფა 16.1). იერარქია მოიცავს შემდეგ ელემენტებს:

## ფიზიოლოგიური

ჰაერის, საკვების, წყლისა და სხეულის შესაბამისი ტემპერატურის საჭიროება ყველაზე ძლიერია. ეს ფენა აგრეთვე მოიცავს აქტიურობის, დასვენების, ძილის, ბუნებრივი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებების, ტკივილის გაყუჩებისა და სექსის საჭიროებას. თუკი ადამიანს ჩამოვართმევთ ამ საჭიროებებს, ისინი ავტომატურად პირველ ადგილზე დგება.

## დაცულობა/უსაფრთხოება

როდესაც ფსიქოლოგიური კეთილდღეობის ასევე დაცულობის/უსაფრთხოების საჭიროება დაკმაყოფილებულია, ადამიანს უნდვება მარტოობისა და გარიყულობის გრძნობა. ეს არის სიყვარულის, გრძნობებისა და ვინმესთვის კუთვნილების საჭიროების გამოხატულება (ისევე, როგორც შიმშილი გახლავთ საკვების საჭიროების გამოხატულება) და მათი დაკმაყოფილება ხდება მეგობრობით, სიყვარულით, გრძნობებით და საზოგადოებაში ჩართულობის გრძნობით. ეს მოიცავს გრძნობების გამოხატვას სხვების მიმართ, მათი გრძნობების მიღებას და ვინმესადმი კუთვნილების გრძნობას.

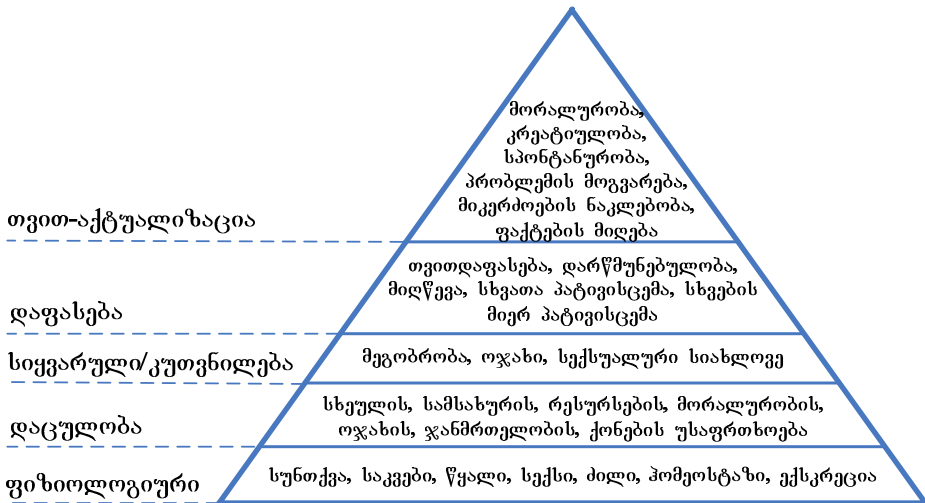
<sup>1</sup> მასლოვის დოკუმენტი “ადამიანის მოტივაციის თეორია”, ფსიქოლოგიური მიმოხილვა 50:4 (ივლისი, 1943 წ.): 370-396.

## სიყვარული / კუთვნილება

როდესაც ფიზიკური კარგად ყოფნისა და დაცულობის/უსაფრთხოების საჭიროება დაკმაყოფილებულია, ადამიანის უზრუნველყოფისა და გარიყულობის გრძნობა. ეს არის სიყვარულის, გრძნობებისა და ვინმესთვის კუთვნილების საჭიროების გამოხატულება (ისევე, როგორც შიმშილი გახლავთ საკვების საჭიროების გამოხატულება) და მათი დაკმაყოფილება ხდება მეგობრობით, სიყვარულით, გრძნობებით და საზოგადოებაში ჩართულობის გრძნობით. ეს მოიცავს გრძნობების გამოხატვას სხვების მიმართ, მათი გრძნობების მიღებას და ვინმესადმი კუთვნილების გრძნობას.

## დაფასება

როდესაც პირველ სამ ფენაზე არსებული საჭიროებები დაკმაყოფილებულია, ადამიანი ფოკუსირდება იმ სურვილზე, რაც გულისხმობს ხალხის მიერ მის პატივისცემას და დაფასებას. მასლოვმა დაადგინა ამ საჭიროებების ორი ფორმა. პირველი ფორმის დაკმაყოფილება ხდება სხვათა მიერ პატივისცემის გამოხატვით, რომელიც ქმნის სტატუსის, აღიარების, დაფასების, ყურადღების, რეპუტაციის, ღირსებისა და დომინირების შეგრძნებას. მასლოვმა ეს განიხილა, როგორც დაფასების საჭიროების დაკმაყოფილების დაბალი ფორმა, რადგან იგი დამოკიდებულია სხვათა ქმედებებზე. მეორე ფორმა გახლავთ თვითპატივისცემა, რომელიც მოიცავს ისეთ გრძნობებს, როგორიცაა სანდოობა, კომპეტენცია, მიღწევა და თვით-ნდობა. მასლოვმა ეს განიხილა, როგორც მაღალი ფორმა, რადგან იგი ნაკლებად არის დამოკიდებული სხვათა ქმედებებზე.



გრაფა 16.1: მასლოვის მოთხოვნილებათა იერარქია <sup>2</sup>

<sup>2</sup> ჯანეტ ა. სიმონსი, ონაღდ ბ. ირვინი და ბევერლი ა. დრინიენი, „ფსიქოლოგია – კვლევა გაგებისათვის“ (ნიუ იორკი: დასავლეთის გამოცემლობა, 1987 წ.).

## თვით-აქტუალიზაცია

როდესაც ყველა დაბალი დონის საჭიროებები დაკმაყოფილებულია, ადამიანი ფოკუსირდება “თვით-აქტუალიზაციის” საჭიროებაზე – ანუ, მისი უნიკალური შესაძლებლობებისა და ინდივიდუალური როლის გამოხატვის სურვილზე: “მუსიკოსმა უნდა შექმნას მუსიკა, მხატვარმა უნდა ხატოს და პოეტმა უნდა წეროს”. ამ საჭიროების დაკმაყოფილების რეაგირება მოიცავს კრეატიულობას, თვით-შეცნობას, ეთიკასა და ცოდნის გაღრმავებას. პრაქტიკულად, ამ რეაგირების გამოყენება ერთობ ინდივიდუალურია ნათელი და სამართლიანი საყოველთაო რეაგირების საპირისპიროდ.

ადამიანის ქცევის ძირითადი დინამიკის – მამოძრავებლების, ქცევის, შედეგებისა და საპასუხო რეაქციის გაგება მნიშვნელოვანია ეფექტური მართვისა და ლიდერობისათვის. მასლოუს საჭიროებების იერარქია გვაძლევს დამატებით ეფექტურ ინსტრუმენტს სხვადასხვა სახის მოთხოვნილებების გასაგებად და გასანსხვავებლად. იგი აგრეთვე გვეხმარება ანტი-კორუფციული ძალისხმევის შექმნაში. მაგალითად, ტრადიციული დაშინების მცდელობები მოქმედებს უსაფრთხოების დონეზე ხელფასის, თანამდებობის ან თავისუფლების დაკარგვის მუქარით. მაგრამ ამ რისკებს შეიძლება ჰქონდეთ შემცირებული დამაშინებელი ღირებულება იმ პირებისათვის, რომლებიც დღეს დაცულად გრძნობენ თავს; რომელთაც ყურადღება ფოკუსირებული აქვთ მაღალი დონის საჭიროებებზე, როგორცაა ურთიერთობა და დაფასება; ეს ადამიანები ნაკლებად დაინტერესდებიან უსაფრთხოების დონეზე გარისკვით. ასეთი პირებისათვის, ის მუქარა, რომელიც მოიცავს ურთიერთობის ან რეპუტაციის რისკს, შეიძლება უფრო ეფექტური აღმოჩნდეს. იგივე შეიძლება ითქვას კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მცდელობებზე, რომელიც თავისი “კანტისეული” ფორმით, გახლავთ ყველაზე შესაბამისი მხოლოდ მოსახლეობის იმ მცირე ნაწილისათვის, რომელიც ფოკუსირებულია მორალურ თვით-აქტუალიზაციაზე. საბოლოოდ, დაშინებაცა და დაჯილდოებაც ისე უნდა იქნას ფორმირებული, რომ ეხებოდეს საჭიროებათა ფართო სპექტრს.

## საორგანიზაციო კონტექსტი

სანამ ეთიკური ქცევის პოპულარიზაციას შევისწავლით უფრო დეტალურად, ჩვენ უნდა განვიხილოთ ის ორგანიზაციული კონტექსტი, რომელშიც ადგილი აქვს ასეთ ქცევას. ტრადიციულად, ორგანიზაციების ანალიზი იწყება სტრუქტურული დიაგრამით, შემდეგ მოდის პასუხისმგებლობები და ურთიერთდამოკიდებულებები და შემდეგ კი, ძირითადი პროცესი. ხშირად, ადამიანური ელემენტი არასაკმარისადაა წარმოდგენილი. კორუფციასთან ბრძოლაში ყველაზე ხელსაყრელია ორგანიზაციული ქცევის მიდგომა, რომელიც ფოკუსირებულია ინდივიდთა, ჯგუფთა, თავად ორგანიზაციებთა და სოციალურ სისტემას შორის ურთიერთდამოკიდებულების სისტემურ ანალიზზე. ასეთი ანალიზის ზოგიერთი კონკრეტული ასპექტი ქვემოთ არის განხილული.

*ინდივიდუალური* ქცევა, თუკი მას შევხვდავთ ორგანიზაციათა ურთიერთობის პერსპექტივით, იგი იყოფა სამ განზომილებად. პირველი განზომილება არის *ამოცანის შესრულება*: ის ქმედებები, რომლებიც უნდა შესრულდეს სასურველი შედეგის მისაღებად. ორგანიზაციათა უმეტესობაში, ეს განზომილება იქცევა ყველაზე დიდ ყურადღებას, რადგან მისი პრინციპული

საკითხია ინდივიდთა და გუნდის მოტივაცია ეფექტურობის გაზრდის მიზნით. მეორე განზომილება გახლავთ *ეთიკური შესრულება*: იმის უზრუნველყოფა, რომ საქმიანობა სრულდება იმ ფორმით, რომელიც აკმაყოფილებს ეთიკის სტანდარტებს. ყველაზე მცირე, ეს უნდა იყოს კანონიერების სტანდარტი; იდეალურ ვარიანტში, იგი მოიცავს საზოგადოებრივი ფასეულობების თანახმად ცხოვრებას. ეს განზომილება გახლავთ ძირითადი ფოკუსი ანტი-კორუფციული ქმედებებისა. მესამე განზომილება გახლავთ *კონტექსტუალური შესრულება*: ის საქმიანობა, რომელიც სცილდება ძირითად შესასრულებელ ამოცანას, მაგრამ ხელს უწყობს თანამშრომელთა, ჯგუფთა და ორგანიზაციის ეფექტურობას – ანუ, ის ფართო კონტექსტი, რომელშიც მუშაობენ ინდივიდები. ეს განზომილება ხშირად უგულვებელყოფილია, თუმცა იგი წარმოადგენს მნიშვნელოვან გრძელვადიან ინვესტიციას იმ ორგანიზაციული და კულტურული გარემოს შექმნაში, რომელშიც სრულდება ამოცანები და კეთდება ეთიკური არჩევანი.

აღსანიშნავია, რომ ანტი-კორუფციული მცდელობები მხოლოდ ერთი ნაწილია უფრო ფართო ეთიკური გარემოსი. ეთიკური საკითხები გახლავთ ყოველდღიური საქმიანობის ნაწილი, მაშინაც კი, როდესაც არსებობს მცირე კორუფცია. საერთო არაეთიკური ქცევა მოიცავს ხარისხის კონტროლის თავიდან არიდებას, ინციდენტების დაფარვას, ბიულეტენის ბოროტად გამოყენებას, მომხმარებელთა მოტყუებას და არასათანადო ზეწოლის განხორციელებას თანამშრომლებზე. კვლევები მიუთითებს, რომ ისინი, ვინც ახორციელებს არაეთიკურ ქცევას, ხშირად ამის მიზეზად იყენებენ მმართველობასთან დაკავშირებულ საკითხებს: ბიუჯეტის შესრულების ზეწოლა, სუსტი ხელმძღვანელობა, არასაკმარისი რესურსები, ზედმეტი სამუშაო და არასაკმარისი აღიარება. პირადი ფინანსური პრობლემები ამ სიის ბოლოშია.

*პიროვნულობა* შედგება ქცევის სტაბილური ნიმუშებისაგან. პიროვნულობა გახლავთ მრავალსახოვანი და განსხვავებული; თუმცა, იმ ფორმით, როგორცაც ადამიანები ეგუებიან სამუშაოს, არსებობს მხოლოდ სამი პრინციპული *საორგანიზაციო პიროვნულობის ორიენტაცია*. ესენია:

- *ორგანიზაციონალისტი*. ძლიერი იდენტიფიკაცია ორგანიზაციასთან, სადაც პიროვნება მუშაობს; ორგანიზაციული ჯილდოების მიღებისა და დაწინაურების სურვილი, როგორც წარმატების მნიშვნელოვანი ზომები;
- *პროფესიონალი*. ძლიერი იდენტიფიკაცია სამუშაოს არსთან, ვიდრე იმ ორგანიზაციასთან, სადაც პიროვნება მუშაობს;
- *ინდიფერენტული*. იდენტიფიკაცია ფოკუსირებულია სამსახურის გარეთ არსებულ საკითხებზე.

ნებისმიერი ზემოთ-ჩამოთვლილი პირისათვის, ეს ფაქტორები თანაარსებობენ ბალანსის მდგომარეობაში, ჩვეულებრივ ერთი დომინანტით. ისინი წარმოადგენენ ძირითად მამოძრავებლებს. სხვა საორგანიზაციო ფაქტორები მოიცავს განგრძობითობას (სამსახური უკეთესია, ვიდრე სხვა რამე მის გარეთ), იდენტურობას (მტკიცე რწმენა საერთო მიზნებსა და ფასეულობებში) და ნორმატივს (სოციალური ზეწოლა).

ეს პიროვნულობასთან დაკავშირებული ფაქტორები პირდაპირ რეგულაციურია ანტი-კორუფციულ პროგრამებთან. პირველ რიგში, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მცდელობების შედეგად შეიძლება მოვიპოვოთ

მნიშვნელოვანი “ფსიქოლოგიური მოკავშირეები”, თუკი ეს მცდელობები ფოკუსირებული იქნება იმ დადებით ცვლილებებზე, რომელიც ორიენტირებულია ორგანიზაციაში პიროვნულობის წინ წამოწევაზე. დადებით დღის წესრიგზე ფოკუსირებით, რომელიც გულისხმობს ორგანიზაციის ან ამოცანის შესრულების გაუმჯობესებას, იმის ნაცვლად, რომ კორუფციული ქმედების გამო მხოლოდ “მორალური ტვირთი” გაეზარდოთ, ინდივიდთა დიდი რაოდენობა შეიძლება იყოს მობილიზებული დადებითი სისტემური შედეგის მისაღებად – დადებითი “მეორადი” გვერდითი ეფექტით, რაც გულისხმობს კორუფციის შემცირებას. ეს ძალისხმევა გაცილებით ეფექტური იქნება, თუკი იგი შეეხება სხვადასხვა მამოძრავებლებს – საორგანიზაციო ლოიალურობას, ამოცანის შესრულების ერთგულებას, სამსახურის უსაფრთხოებას, იდეოლოგიას ან სოციალურ წნეხს – ამგვარად, შეხება ხდება თანამდებობის პირთა უფრო ფართო ჯგუფთან.

*საორგანიზაციო* საკითხებს შეიძლება ჰქონდეს მნიშვნელოვანი გავლენა ინდივიდთა მგრძობიარობაზე კორუფციის მიმართ, აქ ვგულისხმობთ, როგორც მიმდებლობას ასევე წინააღმდეგობას ასევე კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების წარმატებაზე. ეს მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორცაა სტრუქტურა და პასუხისმგებლობა, კოორდინაცია და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. ეს საკითხები ასევე ეხება სამოტივაციო ძალისხმევასა და ორგანიზაციულ კულტურას, რომელიც განიხილება შემდეგ ნაწილში.

*სტრუქტურაწარმოადგენს* ორგანიზაციის ერთ-ერთი მახასიათებელს, რომელიც კარგად ჩანს გარედან, და სავარაუდოდ არ არის დამთხვევა, რომ იგი რეფორმის მთავარი სამიზნეა. არსებობს რამდენიმე ადამიანური ფაქტორი, რომელიც უნდა აღნიშნოს, როდესაც ხტრუქტურაზე ვსაუბრობთ პირველ რიგში, როგორც არ უნდა იყოს სტრუქტურა, მნიშვნელოვანია, რომ პასუხისმგებლობები იყოს ნათლად განსაზღვრული. ეს დაგვეხმარება, თავიდან ავიცილოთ გაურკვეველობები და კონფლიქტი, განსაკუთრებით ხელმძღვანელობის დონეზე, რომლებიც წარმოადგენენ იმ ინდივიდთა ჯგუფს, რომლებიც ხშირად ბუნებრივად იმყოფებიან კონკურენციის მდგომარეობაში და იცავენ თავიან პერროვატივებს. პასუხისმგებლობათა ეფექტური განაწილება აგრეთვე ხელს უწყობს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებას, უზრუნველყოფს რა, მრავალი მოქმედი პირის არსებობას, რომელთაც გააჩნიათ კონკრეტული ინსტიტუციური პერსპექტივა და მანდატი და ჩართულნი არიან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მაგალითად, პერსონალის მართვის სფეროში, აპარატის ცალკეული ელემენტები პასუხისმგებელნი უნდა იყვნენ პერსონალის მიმართ მოთხოვნათა დადგენაზე სტრატეგიული დაგეგმარების მიზნით, რათა განვითარდეს ადამიანური რესურსები ხელმძღვანელობის, ინდივიდებისა და პროგრამის შეფასებისათვის. ამის მსგავსად, შესყიდვის სფეროში, აპარატის ცალკეული ელემენტები პასუხისმგებელნი უნდა იყვნენ მოთხოვნებზე, დაგეგმარებაზე, ხელშეკრულებებსა და აუდიტზე. ეს ქმნის ბუნებრივ ძალთა განაწილების სისტემას.

*პორიზონტალური კოორდინაციის* ეფექტური მექანიზმები აუცილებელია კეთილსინდისიერი მმართველობისა და გამჭვირვალობისათვის. კოორდინაციის სისტემა საშუალებას უნდა აძლევდეს ყველა მოქმედ პირს, გაიზიარონ საერთო ინფორმაცია, მიიღონ შეფასებები, რომლებიც დაფუძნებული იქნება მათ სხვადასხვა ინსტიტუციონალურ პერსპექტივაზე და ღიად განიხილონ ეს

საკითხები კოლეგებთან იმისათვის, რომ მიღებული იქნას ეფექტური გადაწყვეტილებები. ინფორმაცია უნდა იყოს თავისუფლად ხელმისაწვდომი იმ სისტემის გამოყენებით, რომელიც მიაწვდის მას ყველა შესაბამის დაინტერესებულ პირს. რეგულარული დეპარტამენტთაშორისი შეხვედრები ხელს უწყობს გამჭვირვალობას; მათი არარსებობის შემთხვევაში, კოორდინაცია ხდება უფრო ბუნდოვანი არაფორმალური მექანიზმების საშუალებით. გამჭვირვალობა შეიძლება გაიზარდოს, თუკი აპარატის ცალკეულ ელემენტებს, რომელთაც გააჩნიათ ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ფუნქციები, ჰყავთ საერთო უფროსი სპონსორი (ანუ მინისტრის მოადგილე). მეორეს მხრივ, იმ ელემენტებს, რომლებიც აწარმოებენ ზედამხედველობას (ანუ აუდიტის დეპარტამენტი, გენერალური ინსპექტორი), არ უნდა ჰყავდეთ საერთო სპონსორი იმ ელემენტებთან ერთად, რომლებზეც მათ გააჩნიათ პასუხისმგებლობა.

ადამიანური ფაქტორები აგრეთვე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ერთობლივი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მონაწილეები უნდა იყვნენ ნათლად განსაზღვრულნი და უნდა ჰქონდეთ კონკრეტული დირექტივები მათი ლეგიტიმური წვლილის, სასურველი შედეგისა და გადაწყვეტილების კრიტერიუმების თაობაზე. გადაწყვეტილების მიმდებმა პირებმა უნდა დაადგინონ ინტერესთა კონფლიქტი, მოხსნან საკუთარი კანდიდატურა, როდესაც ეს აუცილებელია, და უზრუნველყონ მათი ფინანსების გამჭვირვალობა. ჩანართი 16.1 გვიჩვენებს გაეროს ინსტრუქციებს საჯარო თანამდებობის პირთა ინტერესთა კონფლიქტზე.

## ეთიკური ქცევის მოტივირება

მართვის მთავარი ამოცანა ნერბისმიერ ორგანიზაციაში არის შესრულების უწყებობისა და მდგრადობის მოტივირება. ამ პროცესის ძირითად გამოწვევას წარმოადგენს ორგანიზაციული ინტერესების არსებობა – ამოცანები, ეთიკური საკითხები და პრიობები და მათი მისაღება ინდივიდთა ფიზიოლოგიურ საჭიროებებთან, დაცულობასთან, კუთვნილებასთან, დაფასებასა და თვით-აქტუალიზაციასთან. მოტივაცია ყველაზე ეფექტურად ხდება დადებითი უკუკავშირის მექანიზმების კომბინაციით, როგორცაა მაგალითად:

- შექება, აღიარება და პატივისცემა (რაც აკმაყოფილებს დაფასების საჭიროებას);
- გუნდურობა, ერთგულება და ეფექტურიკომუნიკაცია (რაც ქმნის კუთვნილების გრძნობას);
- ფინანსური სტიმული (რაც აკმაყოფილებს დაცულობის საჭიროებას და უზრუნველყოფს შესაბამის რესურსებს იმ საქმიანობისათვის, რაც აკმაყოფილებს მაღალი დონის მოთხოვნებს); და
- დაწინაურება (რაც ქმნის დაფასებისა და თვით-აქტუალიზაციის გრძნობას).

## ჩანართი 16.1. გაეროს რეკომენდაციები საჯარო თანამდებობის პირთა ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ

### II. ინტერესთა კონფლიქტი და დისკვალიფიკაცია

საჯარო თანამდებობის პირებმა არ უნდა გამოიყენონ თავიანთი თანამდებობა და უფლებამოსილება საკუთარი ან ოჯახის პირადი ან ფინანსური ინტერესების განხორციელებისათვის. ისინი არ უნდა იყვნენ ჩართულნი ტრანსაქციებში, არ უნდა მიიღონ თანამდებობა ან ფუნქცია, ან არ უნდა ჰქონდეთ ფინანსური, კომერციული ან სხვა სახის ინტერესი, რაც არ შეესაბამება მათ თანამდებობას, ფუნქციებსა და მოვალეობებს.

საჯარო თანამდებობის პირებმა, მათი თანამდებობიდან გამომდინარე და კანონმდებლობის ან ადმინისტრაციული პოლიტიკის თანახმად, უნდა განაცხადონ მათი ბიზნეს, კომერციული და ფინანსური ინტერესების ან იმ საქმიანობის შესახებ, რამაც შეიძლება წარმოქმნას ინტერესთან კონფლიქტი. მოვალეობასა და პირადი ინტერესების შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციაში, საჯარო თანამდებობის პირებმა უნდა დაიცვანის წესები, რომლებიც დადგენილია მსგავსი სიტუაციების აღმოსაფხვრელად.

საჯარო თანამდებობის პირებმა არ უნდა გამოიყენონ საჯარო ფინანსები, ქონება, მომსახურება ან ინფორმაცია, რომელიც მიღებულია მათი მოვალეობის ან საქმიანობის შესრულების დროს ან მის შედეგად.

საჯარო თანამდებობის პირებმა უნდა დაიცვან ის წესები, რომლებიც დადგენილია კანონის ან ადმინისტრაციული პოლიტიკის თანახმად იმისათვის, რომ მათი თანამდებობიდან წასვლის შემდეგ, მათ არ ჰქონდეთ არასათანადო პრივილეგია ამ თანამდებობიდან გამომდინარე.

*წყარო: გაერო, გაეროს საერთაშორისო ქცევის კოდექსი საჯარო თანამდებობის პირთათვის, დანართი A/RES/51/59 82-ე პლენარული სესია (12 დეკემბერი, 1996 წ.)*

მოტივაცია იზრდება, როდესაც ეფექტური მუშაობის შემდეგ უკუკავშირის მიღება ხდება რეგულარულად. მნიშვნელოვანია, რომ ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი მოტივატორი დადებითია. უარყოფითმა ზომებმა შეიძლება შეამციროს უარყოფითი ქცევა, მაგრამ იგი აგრეთვე ამცირებს ეფექტიანობასაც, მას შეიძლება აგრეთვე ჰქონდეს სერიოზული გვერდითი ეფექტი მორალური და მოტივაციის თვალსაზრისით. ეს კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს კორუფციასთან ბრძოლის დადებითი მიდგომის მნიშვნელობას კონსტრუქციული უკუკავშირის გამოყენების გზით კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიზნით.

სისტემური კორუფცია იმის მიმანიშნებელია, რომ ორგანიზაციის სამოტივაციო მექანიზმები წარუმატებელია და აღარ უზრუნველყოფს საკმარის პერსპექტივებს თანამშრომელთათვის. თუკი ორგანიზაცია ვერ ახერხებს უზრუნველყოს კომფორტული სამუშაო გარემო ან საკმარისი ხელფასები, მაშინ თანამშრომლები დაიწყებენ ქურდობას. თუკი ბრძანებათა ჯაჭვი ვერ ახერხებს ამ საფრთხის პრევენციას, რაც მომდინარეობს ზემდგომი სამხედრო პირებისაგან, რიგითები ეცდებიან შეუერთდნენ ამ ჯგუფებს მაშინაც კი, თუკი ამის საფასური მოიცავს კორუფციაში ან დანაშაულებრივ ქმედებაში მონაწილეობას. თუკი სისტემა არაპროფნოზირებადი და არასანდოა, მაშინ ინდივიდები თავიანთი კარიერის განვითარებას მიანდობენ მფარველებსა და მეგობრებს და არა საკადრო დეპარტამენტს. იმ შემთხვევაში, თუკი არსებობს სუსტი კორპორატიული იდენტურობა, ინდივიდები განავითარებენ საკუთარი

კუთვნილების გრძნობას არაფორმალურ ჯგუფებში. თუკი საჯარო შეფასება შეიარაღებული ძალების მიმართ დაბალია, მაშინ “პატიოსანი სამსახურის” ღირებულება ეცემა და ეკონომიკური წარმატების ღირებულება “ნებისმიერ ფასად” წინა პლანზე გადმოდის. და ბოლოს, თუკი სისტემა არაფუნქციონირებადია, ყველაზე ერთგული პროფესიონალებიც კი ვეღარ დაინახავენ არაკანონიერი (მაგრამ მათი აზრით, ეთიკური) ქმედებების ალტერნატივას.

შესაბამისად, კეთილსინდისიერი მმართველობის ალტერნატივა იმ სისტემებში, სადაც ფუნქციონირებულა კორუფცია, არა მხოლოდ მოტივატორია ეთიკური ქცევისა, არამედ იგი ხელს უწყობს ფუნქციური სამოტივაციო მექანიზმების ხელახლა ჩამოყალიბებას იმ ფორმით, რომელიც საორგანიზაციო სტიმულებს მიუსადაგებს თანამშრომლებს (იხ. ჩანართი 16.2). ეს მოითხოვს კონკრეტული ყურადღების მიქცევას საორგანიზაციო კულტურის საკითხისადმი.

### ჩანართი 16.2. ინსტრუქციები სამოტივაციო მექანიზმების შექმნის შესახებ

1. ჩამოყალიბდეს საქმიანობის ნათელი მოსალოდნელი შედეგები ყველა სფეროში: ამოცანები, ეთიკა, კონტექსტი. გამოქვეყნდეს ნათელი პოლიტიკა და სტანდარტები; დადგინდეს ქცევის კოდექსი სამოქალაქო და სამხედრო თანამდებობის პირთათვის;
2. ჩამოყალიბდეს ნათელი, ზუსტი პროცედურები. შეფასების, დაწინაურებისა და დანიშვნის პროცედურები უნდა იყოს მიზნული სამართლიანად და უნდა იდგეს დღის წესრიგის პირველ ადგილზე. უნდა იქნას წარდგენილი ის სტიმულები, რომლებიც გამიზნულია ინდივიდებისათვის მასლოუს იერარქიის სხვადასხვა დონეზე;
3. უნდა ჩატარდეს წრთვები მმართველებისათვის ახალი პოლიტიკისა და პროცედურების თაობაზე. ნათელი უნდა იყოს ის, რომ მიზანი არის ხარისხისა და შესრულების გაუმჯობესება ახალი, უფრო ეფექტური გზით;
4. უნდა შეიქმნას ახალი, ფუნქციონირებადი სისტემა ხელმძღვანელობის პირადი ძალისხმევით, რომელიც მოიცავს გულახდილ (დახურულ კარს მიღმა) დისკუსიებს სამოქალაქო და სამხედრო მმართველებთან.
5. სამხედრო მოსამსახურეთა, თავდაცვის თანამდებობის პირთა და საზოგადოებისათვის უნდა იყოს კავშირი. ოჯახებთან კავშირი შეიძლება მძლავრი ინსტრუმენტი იყოს ახალი სტანდარტების მიღებაში.
6. უნდა დაწესდეს ნათელი, პროპორციული სანქციები დარღვევებზე. კონვერტირებადი უნდა იყოს რესურსები საპროცედურო დარღვევებისათვის ადმინისტრაციულ სასჯელზე ფოკუსირებით და არა სისხლის სამართლის დევნით. მიუხედავად ამისა, სასჯელის რამდენიმე ცნობილი (და დამსახურებული) შემთხვევა აამაღლებს ახალი მოლოდინის გაცნობიერებას.
7. წინ გადადგმული ნაბიჯები რეგულარულად უნდა გადაიხედოს ყველა მოქმედ პირთან ერთად.

## საორგანიზაციო კულტურა

სტრუქტურების, რეგულაციებისა და პროცესების გარდა, თითოეულ ინსტიტუტს აქვს საკუთარი საორგანიზაციო კულტურა. ეს არის გაზიარებული ფუნდამენტური შეხედულებებისა და მიდგომების ერთობლიობა, რომელთან საშუალებით ჯგუფი უმკლავდება შიდა ამოცანებს და მათი დახმარებით



ურთიერთობას ამყარებს გარე აქტორებთან. (ასე ვაკეთებთ ჩვენს საქმეს)ჯგუფის ახალ წევრებსაც აქტიურად ასწავლიან მას, როგორც მართებულ ფორმას. იგი შედგება სამი ფენისაგან:

- როგორია ორგანიზაცია გარე სამყაროსთვის, ანუ ის ფორმა, რომლითაც ორგანიზაცია წარმოაჩენს საკუთარ თავს: შენობა, შიდა აღჭურვა (ავეჯი, დიზაინი) და თანამშრომელთა ჩაცმულობა (დრეს კოდი), აგრეთვე ის ფორმა, რომლითაც იგი წარმართავს გარე ურთიერთქმედებებს;
- შიდა პროფესიული კულტურა, რომელიც მოიცავს მისიებს, დევიზებს, ქცევის კოდექსსა და პირად ფასეულობებს, რომლებიც ფართოდ არის გამოხატული ორგანიზაციის მიერ;
- დაუწერელი შეხედულებები, რომლებიც უხილავია და არ ჩნდება ყოველდღიურ ურთიერთობაში ორგანიზაციის შიგნით; ზოგიერთი “გამოუთქმელი წესი” შეიძლება არსებობდეს ქვეცნობიერად, ხოლო ზოგი კი შეიძლება იყოს ტაბუ (ან ისეთი საკითხი, რომელზეც საუბრობენ მხოლოდ შესვენებების დროს).

იმის ფონზე, რომ პირველდონე ნათელია და ჩანს, მეორე დონე კი განისაზღვრება კვლევებითა და გამოკითხვებით, რთულია მესამე დონეზე არსებული ორგანიზაციული კულტურის გაგება გარე აქტორებისათვის, მათ შორის ახალი ხელმძღვანელობისათვის. ეს არის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი იმისა, რომ ორგანიზაციული კულტურა წარმოადგენს ცვლილებების, ორგანიზაციული ციკლის გახანგრძლივების, პროცესების, ლიდერობისა და ორგანიზაციის სხვა ფიზიკური ატრიბუტების ურთულესი მახასიათებელი. კიდევ ერთი მიზეზი მისი მოქნილობისა გახლავთ ის, რომ ორგანიზაციული კულტურა დამყარებულია მმართველთა პიროვნულობაზე იმ საკითხში, რაც ცნობილია, როგორც დომინანტი კოალიცია – ეფექტური და ძირითადი მმართველებისა და ხელმძღვანელთა ჯგუფი, რომელიც კოლექტიურად აკონტროლებს ორგანიზაციის რესურსებსა და სახავს მის მიზნებს.

ორგანიზაციული კულტურა არსებობს არა მხოლოდ ფორმალურ ორგანიზაციებში, არამედ არაფორმალურშიც – არაოფიციალური სამუშაო და სოციალური ურთიერთობა, რომელიც არსებობს ყოველი ფორმალური ორგანიზაციის პარალელულად. არაფორმალურ ორგანიზაციებს აქვთ რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფუნქცია:

- ჯგუფის კულტურული და სოციალური ფასეულობების მუდმივად შენარჩუნება;
- სოციალური სტატუსისა და კმაყოფილების უზრუნველყოფა ახლო პირადი ურთიერთობით;
- კომუნიკაციის წახალისება წევრთა შორის მმართველობის ქმედებათა თაობაზე;
- სოციალური კონტროლის უზრუნველყოფა გავლენისა და ქცევის რეგულაციის გზით ჯგუფის შიგნითა და მის გარეთ.

არაფორმალური ორგანიზაციები ავლენენ მაღალ მდგრადობას ცვლილებების მიმართ; ისინი ცდილობენ მუდმივად შეინარჩუნონ ღირებულებები და ცხოვრების სტილი და ჰქონდეთ ეფექტური სოციალური კონტროლის

ინსტრუმენტები ჯგუფის შიგნით თანხმობის შესანარჩუნებლად და ჯგუფის გარე გავლენის კოორდინირებისათვის. როდესაც არაფორმალური ორგანიზაციები გადაიკვეთებიან დომინანტ კოალიციებთან, ცვლილებისადმი მდგრადობა შეიძლება გახდეს საფუძვლიანი.

## ორგანიზაციული კულტურა და მოტივაცია: მტერი თუ მოყვარე?

ორგანიზაციული კულტურა ჩადებულია ფორმალური ორგანიზაციების, არაფორმალური ორგანიზაციებისა და დომინანტი კოალიციის რკინის სამკუთხედში, რაც მას ანიჭებს ძლიერ გავლენას ქცევაზე. როდესაც თანამშრომელი იზიარებს იგივე ხედვებსა და მიდგომებს ყოველდღიურ საქმიანობაში, სოციალურ ურთიერთობაში და უფროსებთან კონტაქტში, ეს სწრაფად ასიმილირდება, როგორც სოციალური ნორმა და ხდება ქცევის შიდა მამოძრავებელი.

როდესაც ამგვარი კულტურა უპირატესად ეთიკური და პროფესიური, იგი შეიძლება გამოყენებულ იქნას როგორც დადებითი ქცევის ძლიერი მამოძრავებელი ხელმძღვანელობის მიერ. დადებითი სოციალური ინსტრუმენტები ხელს უწყობს კეთილსინდისიერ ქცევას და მოიცავს დაჯილდოვებას, ნაშრომების გამოკვეთებას ან პირის ხსენებას მაღალი დონის შეხვედრებზე. უარყოფითი ინსტრუმენტები შეიძლება მოიცავდეს საბჭოზე გადახედვას, დასახელებასა და შერცხვენას, სოციალურ გარიყვასა და დათხოვნას/დაწინაურების შეჩერებას. თუმცადა, იმისათვის, რომ იყოს ეფექტური, ჯგუფმა უნდა მიიღოს ამ ინსტრუმენტებზე მფლობელობა, და უნდა გამოიყენოს ისინი ჯგუფის ინტერესებში და მისი სოციალური ნორმების შესანარჩუნებლად.

ისეთ სიტუაციებში, როდესაც კორუფცია ხდება ნორმა, ორგანიზაციული-კულტურის როლი შეიძლება იყოს არცთუ ისე დადებითი. კორუფციული ქსელი ქმნის საკუთარ არაფორმალურ ორგანიზაციას(ებს). უკიდურესი სისტემური დისფუნქციის შემთხვევებში, თავდაცვის პროფესიონალთა უმეტესობა დაუკავშირდა ამ არაფორმალურ ქსელს იმ შედეგების მისაღებად, რისი მიღწევაც შეუძლებელი აღმოჩნდა ოფიციალურ ორგანიზაციებში – პროფესიურ საკითხებშიც კი. და მართლაც, კორუფციისა და გავლენის გამოყენების გზით, არაფორმალურმა ორგანიზაციამ შეიძლება მოახერხოს და მუდმივად უზრუნველყოს ძლიერი და შინაარსიანი ქცევის სტიმულების შექმნა, ვიდრე ფორმალურმა სისტემამ. შედეგად შეიძლება მივიღოთ დე ფაქტო ძვრა „გავლენიან გაერთიანებებში“, როდესაც ჩრდილოვანი ელიტა ინსტიტუციურად ყალიბდება;

ამ შემთხვევაში, რეფორმაზე ორიენტირებული ხელმძღვანელობა წააწყდება ორგანიზაციულ კულტურას, რომელიც გაძლიერებულია ძლიერი არაფორმალური ქსელებით, რაც აქტიურად უწყობს ხელს კორუფციულ ქცევას. თუკი ამას არ გავითვალისწინებთ, ეს რისკი ძირს მოურყევს ყველა სხვა ცდილებას; შეიცვლება სტრუქტურები და პროცესები, მაგრამ არა ის „ფორმა, როგორც საქმე კეთდება“. სტრატეგიათა მთელი რიგი იქნა შემუშავებული ამის გადასაღახავად (ჩანართი 16.3 წარმოგვიდგენს მაგალითს).

ორგანიზაციული კულტურის შეცვლის მცდელობას სჭირდება უზარმაზარი რესურსები, ხელმძღვანელების დრო და ყოველდღიური საქმიანობის

მნიშვნელოვნად შეზღუდვა. ისეთ ქვეყნებში, სადაც კორუფცია ენდემურია საზოგადოებაში, თავდაცვის ხელმძღვანელები აწყდებიან დამატებით გამოწვევებს, ისინი ცდილობენ ჩამოაყალიბონ კულტურა, რომლის ნორმებიც განსხვავდება საზოგადოების ნორმებისაგან. კულტურული ცვლილების ამბიცია დაგვასმევენებს კითხვას, უჭერს თუ არა მხარს ამ ტრანსფორმაციას მენეჯერთა ზედა ფენა(რომელიც ქმნის გავლენიან გაერთიანებებს). მათი აშკარა მხარდაჭერის გარეშე, ან მხარდამჭერებისა და კომპეტენტური პირების გარეშე, სხვა რესურსები, როგორცაა ხელმძღვანელების დრო და პოლიტიკური კაპიტალი, არასაკმარისი იქნება ფართო კულტურული ტრანსფორმაციის გასატარებლად თავდაცვის მთელ უწყებაში.

ორდონიანი მიდგომა ხელს უწყობს ამბიციის დონის გაუმჯობესებას, ისე რომ არ იქნას უგულვებელყოფილი კულტურული ცვლილების მიზანი. ერთ დონეზე, ფართო საინფორმაციო კამპანია უზრუნველყოფს იმას, რომ ქვეყნის ახალი სტანდარტები კარგად არის გაცნობიერებული თავდაცვის სტრუქტურაში. ზომიერი აღსრულების მცდელობებთან ერთად, ამ მცდელობის მიზანია კორუფციის ჭეშმარიტი (მაგრამ ზომიერი) ხარისხიანი შემცირება. ამავდროულად, პროფესიონალთა მცირე ჯგუფთან მუშაობით, უფრო ინტენსიური მცდელობების მიზანია საქმის კეთების ხარისხიანი ტრანსფორმაცია იმ თავდაცვის უწყების ერთ სფეროში. ამ სფეროში წარმატება შეიძლება გახდეს მაგალითი სხვებისათვის და უზრუნველყოს ერთგული პერსონალის მუშაობა შესაბამისი გამოცდილებით, რომელთაც ძალუძთ იყვნენ შიდა ცვლილების აგენტები თავდაცვის სისტემის სხვა სფეროებშიც.

თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ხელმძღვანელობაში, მიზნობრივი მცდელობების სფეროებს წარმოადგენს: პოლიტიკის დეპარტამენტი, აუდიტის დეპარტამენტი ან რეფორმაზე ორიენტირებული საშუალო და წამყვანი დონის მენეჯერთა შერჩეული კადრები. ხოლო შეიარაღებულ ძალებში, საერთაშორისო გამოცდილების მქონე მოქმედი ოფიცრები, რომელთაც აქვთ სწორი დამოკიდებულება და პოზიცია იმასთან დაკავშირებით, რომ ეთიკური ქცევა კავშირშია სამხედრო ერთობასთან, რომელიც განიხილავს კეთილსინდისიერ მმართველობას, ოპერაციული წარმატების მნიშვნელოვან კომპონენტად.

ასეთი ინტენსიური მცდელობის მხარდასაჭერად ეფექტური კონცეფციაა *პრაქტიკოსთა თემის* იდეა. ეს გახლავთ იმ ხალხისაგან შემდგარი ჯგუფი, რომლებსაც აქვთ ერთი პროფესია და აქტიურად ურთიერთქმედებენ შესაბამისი ცოდნის გაცვლის მიზნით. ცოდნის გაზიარებითა და სოციალური ურთიერთქმედებით, ისინი ბუნებრივად ანვითარებენ ერთობლივი „საწარმოს“ გრძნობას, რომელიც გახლავთ ის ადგილი, რაც აკავშირებთ მათ, და ქმნიან საკუთარ არაფორმალურ ორგანიზაციას. ეს ხელს უწყობს კორუფციული არაფორმალური ორგანიზაციის გავლენის დაბალანსებას და უზრუნველყოფს კულტურის შეცვლის მექანიზმის დანერგვას მაშინაც კი, როდესაც არსებობს არასაკმარისი მხარდაჭერა საშუალო დონის მენეჯერებისაგან. ჯგუფის არაფორმალური ურთიერთქმედება აგრეთვე ხელს უწყობს მის წევრებს სოციალური კაპიტალის შექმნაში, რაც წარმოადგენს ხელსაყრელ მეთოდს ამოცანის შესრულებისა და კარიერული წინსვლისათვის. ჩანართი 16.4 წარმოგიდგენს პრაქტიკოსთა წარმატებული საზოგადოების განვითარების რეკომენდაციებს.

### ჩანართი 16.3. საორგანიზაციო კულტურის შეცვლის სტრატეგია

ორგანიზაციული კულტურის შეცვლა გახლავთ გრძელვადიანი პროექტი. თანამშრომლებს სჭირდებათ დრო, რათა მიეჩვიონ საქმის წარმოების ახალ ფორმას. ისეთ კომპანიებში, სადაც არის ძლიერი და სპეციფიური კულტურა, სავარაუდოდ იქნება ცვლილებისადმი ძლიერი რეზისტენტულობაც. შემდეგი რეკომენდაციები კულტურის შეცვლისათვის შეიძლება იყოს საფუძველი, რომელზეც განვითარდება განხორციელების სტრატეგია:

*ნათელი სტრატეგიული ხედვის ფორმულირება*

კომპანიის ახალი სტრატეგიის ნათელი ხედვა საერთო ღირებულებებთან და ქცევასთან ერთად აუცილებელია კულტურის შეცვლის იმპულსისა და მიმართულებისათვის.

*ზედა დონის მენეჯმენტის მზაობის გამოვლინება*

კულტურის შეცვლა უნდა წარიმართოს ზედა დონეებიდან, ზედა დონის მენეჯმენტის მიერ ცვლილებების სურვილის გამოვლენა წარმოადგენს წარმატების წინაპირობას დამნიშვნელოვანი ინდიკატორი ორგანიზაციისათვის.

*კულტურის შეცვლის მოდელი უმაღლეს დონეზე*

უფროსინეჯერების მზაობა ცვლილებისათვის უნდა იყოს შესამჩნევი ახალ ღირებულებებზე და ქცევაში, რაც ქმნის კომპანიის მოდელს. ასევე ხელსაყრელია, მმართველებმა გამოხატონ არსებული კულტურის განგრძობითობა იმ ფორმით, რომელიც გააქარწყლებს რადიკალური ცვლილებებისაგან გამოწვეულ შიშებს.

*ორგანიზაციის მოდიფიცირება ორგანიზაციული ცვლილებების ხელშეწყობის მიზნით*

ეს მხოლოდ მცირედი ძალისხმევა იქნება კულტურის ახალი ელემენტის ან სხვა მოდელზე გადასვლის დასაწყისად (მაგ. ავტოკრატიულიდან კოლეგიალურზე).

*ახალი თანამშრომლების შერჩევა და სოციალიზაცია და დევიანტურობის დასრულება*

ორგანიზაციის წევრთა მოდიფიცირებას შეუძლია ხელი შეუწყოს კულტურის ცვლილების განხორციელებას; შეიძლება შეირჩეს ხალხი მათი ახალი კულტურასთან მორგების ხარისხის მიხედვით.

*ეთიკური და სამართლებრივი მგრძობიარობის განვითარება*

ადამიანების უფლების, როლისა და პასუხისმგებლობის შეცვლას შეიძლება ჰქონდეს ეთიკური და სამართლებრივი შედეგი.

*წყარო: (ადაპტირებულია) ტომას გ. ჯამინგის და კრისტოფერ გ. ვორლის, „ორგანიზაციის განვითარება და ცვლილება“, მერვე გამოცემა (ტომსონის სამხრეთ-დასავლეთი, 2005 წ.).*

## შეჯამება

ისეთ სისტემებშიც კი, სადაც არსებობს მაღალი დონის კორუფცია, ადამიანთა უმეტესობას უნდება კითხვა „გახდნენ თუ არა კორუმპირებულნი“. მეორე მხრივ, ისინი იღებენ უამრავ გადაწყვეტილებებს ყოველდღიურად, რომლებიც გავლენას ახდენს კორუფციის კლიმატზე კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების, გამჭვირვალობის ან ანგარიშვალდებულების გააუმჯობესებით. ამ კონსტრუქციული გადაწყვეტილებების მოტივირება უნდა იყოს ძირითადი მიზანი ანტი-კორუფციული ძალისხმევისა. ეს პროცესი ყველაზე წარმატებული იქნება იმ შემთხვევაში, თუკი ინდივიდუალური, ორგანიზაციული და

საზოგადოებრივი ინტერესები მიესადაგება ერთმანეთს და მიიღებს დადებით ხელშეწყობას. ინდივიდუალური საჭიროებები უნდა იყოს გამიზნული მათი მრავალფეროვნებისა და იერარქიის სრული გაანალიზებით. ორგანიზაციულ საჭიროებებს ხელი უნდა შეუწყოს ნათელი ინსტიტუციონალური პასუხისმგებლობის, ეფექტური ჰორიზონტალური კოორდინაციისა და გადაწყვეტილების მიღების ერთობლიობის უზრუნველყოფამ. თუკი ორგანიზაციის კულტურა ეთიკურია, მაშინ იგი შეიძლება იყოს ძლიერი მოტივატორი და მობილიზება გაუკეთოს სოციალურ საპასუხო შედეგს ფორმალურ პროცესებში, ხოლო შემდეგ მისი ტრანსფორმაცია ხდება უპირველესი პრიორიტეტი თავდაცვის ხელმძღვანელობისათვის; უცვლელ მდგომარეობაში, იგი ნიადაგს გამოაცლის ყველა რეფორმას. ეს გრძელვადიანი ძალისხმევაა, სისტემის შიგნით მოკავშირეთა გაჩენისა და მოთმინების არსებობის შემთხვევაში.

**ჩანართი 16.4. პრაქტიკოსთა წარმატებული საზოგადოების ხელშეწყობა**

პრაქტიკოსთა თემის წარმატება დამოკიდებულია მის მიზნებზე, ასევე მისი წევრების ინტერესებსა და რესურსებზე. შემდეგი შვიდი ქმედება ხელს უწყობს პრაქტიკოსთა თემის წარმატებას:

- წევრების მისაღება და ხელშეწყობა მონაწილეობის სხვადასხვა დონეზე, ძირითადი (ხელმძღვანელი) ჯგუფის, აქტიური ჯგუფისა და პერიფერიული ჯგუფის ჩამოყალიბება;
- თემის რეგულარული რითმის მიგნება და შენარჩუნება; წევრები რეგულარულად უნდა ხვდებოდნენ და განიხილავდნენ საკითხებს;
- მეგობრული დამოკიდებულებისა და აღტაცების კომბინირება; მოსალოდნელი და ინოვაციური სწავლების შესაძლებლობების შეთავაზება;
- საჯარო და კერძო სფეროების განვითარება;
- შიდა ღია დიალოგების განვითარების შესაძლებლობა, ასევე გარე ინტერაქციის შერსპეტივების განენაფოკუსირება საზოგადოების ღირებულებებზე და მათი განხილვის შესაძლებლობების უზრუნველყოფა;
- თემის მომართვა ბუნებრივიგანვითარებისათვის.

Source: Etienne Wenger, Richard McDermott and William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice* (Boston, MA: Harvard Business Press, 2002).

## თავი 17

# ხელისუფლების როლი

ნებისმიერი ხელისუფლების ლეგიტიმურობა მთლიანად არის დამოკიდებული საზოგადოების ნდობაზე მის შესაძლებლობებში ეფექტურად განკარგოს საჯარო რესურსები – ამ შემთხვევაში, თავდაცვისუნარიანობა – და აამაღლოს საზოგადოების ნდობა. საზოგადოების რესურსების კერძო ინტერესებისაკენ მიმართვით, კორუფცია ძირს უთხრის ამ შესაძლებლობას. შესაბამისად, მთავრობის ინტერესებშია წარმართოს ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ. იმისათვის, რომ ეს ბრძოლა ეფექტური იყოს, ანტი-კორუფციული ქმედებები უნდა იყოს კომბინირებული უფრო ფართო რეფორმების სტრატეგიით, როგორცაა შეთანხმებული პოლიტიკის განვითარება, დაგეგმვის, პროგრამირების და ბიუჯეტირების სისტემა (PPBS), ამასთან, არ უნდა დავივიწყოთ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ყოვლისმომცველობა. უნდა არსებობდეს მზაობა, გაითვალისწინოთ ისეთი ეფექტური გამოცდილება გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულებისათვის, როგორცაა დროული ინფორმაციის მიწოდება თავდაცვის ხელმძღვანელობისათვის, პარლამენტისა და საზოგადოებისათვის. უნდა მოქმედებდეს ეფექტური შიდა კონტროლის მექანიზმები, რომელიც გამყარებული უნდა იყოს ადვილად გამოსაყენებელი ადმინისტრაციული სანქციებით არასათანადო პრაქტიკის გამოსასწორებლად იმ შემთხვევებში, როდესაც სისხლის სამართლის დევნა საეჭვოა ან არაპროპორციული. იმის გამო, რომ თანამედროვე თავდაცვის მმართველობითი მეთოდები მოითხოვს პასუხისმგებლობისა და უფლებამოსილების დელეგირებას, მნიშვნელოვანია მივმართოთ ჩვენი ძალისხმევა პროფესიონალური შესაძლებლობებისა და საჯარო სამსახურის ეთოსის შექმნისაკენ შესაბამის სამოქალაქო და სამხედრო კადრებში. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საკმარისი ხელმძღვანელობითა და ყურადღებით, თავდაცვის სამინისტრო და შეირადებული ძალები შეიძლება გახდეს დადებითი მაგალითი მთავრობის სხვა სექტორებისა და საზოგადოებისათვის.

## კორუფციის რისკები

ძირითადი სფეროები, სადაც არსებობს კორუფციის საფრთხე, კარგად არის ცნობილი. ეს მოიცავს იმ სფეროებს, სადაც საბიუჯეტო ფონდები პირდაპირ ნაწილდება: იარაღის, აღჭურვილობის, საწვავის, საკვები და სხვა სახის შესყიდვები, ინფრასტრუქტურის მშენებლობა და შენახვა, და კვლევითი (ტექნოლოგიების) პროექტები. კორუფციის მაღალი რისკის კიდევ ერთი სფეროა ჭარბი ქონებისა და აღჭურვილობის განკარგვა, რომელიც შეიძლება გადაეცეს სამოქალაქო სექტორს თავის რეალურ ღირებულებაზე ნაკლებ ფასად. ის სფეროები, სადაც ეს ქონება ნაწილდება და მიიღება, მოიცავს კორუფციის რისკს: განსახლება, განათაღების დაფინანსების მიზნით პირთა შერჩევა (განსაკუთრებით საზღვარგარეთ) და მივლინება (განსაკუთრებით კარგად ანაზღაურებად მისიებში). სამხედრო სამსახურში გაწვევის სისტემა-ში განსაკუთრებით მაღალი რისკის სფერო არის სამხედრო სამსახურისაგან

განთავისუფლება ან ნაკლებად რთულ ან საშიშ ნაწილებში განაწილება. და ბოლოს, უფლებამოსილების გადამტეხვა და პრივილეგიები ქმნის დაქვემდებარებულ პირთაგან გამოძალვის ნიადაგს. ის სფეროები, რომლებიც განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს, გახლავთ ის სფეროები, სადაც არ არსებობს საკმარისი ზედამხედველობა: მოქნილი ოპერაციული ფინანსები, შეზღუდული ან „შავი“ პროექტები და ის პროექტები, რომლებიც ფინანსდება უცხოური სამხედრო მისიებით (სადაც ორი ქვეყნის ზედამხედველობის სისტემის ურთიერთქმედებაში არსებობს ხარვეზები).

კორუფცია არსებობს განვითარებულ დემოკრატიებშიც კი, თუმცაღა იგი უმეტეს წილად უფრო ინდივიდუალურია, ვიდრე სისტემური ფენომენი. ახალგაზრდა დემოკრატიების თავდაცვის სამინისტროებში კორუფცია ხშირად არსებობს სისტემურ დონეზე. ეს შეიძლება მოიცავდეს მხარდამჭერთა ფართო წრეს სამოქალაქო და სამხედრო სექტორიდან, და შეიძლება დაკავშირებული იყოს საზოგადოებაში და მართველ ელიტაში არსებულ კორუფციასთან. განსაკუთრებით მოწყვლადი სფეროებია, სადაც ეფექტური სამოქალაქო მმართველობა ჯერ არ ხორციელდება სამოქალაქო ექსპერტთა არარსებობის გამო (და ამრიგად, ჯერ ისევ სამხედროთა კონტროლის ქვეშაა), სადაც არ არსებობს საკმარისი გამოცდილი და სანდო სამოქალაქო ექსპერტები ან ეფექტური ტრადიციები და პრაქტიკა. პოსტ-ტოტალიტარული რეჟიმები შეიძლება დადგნენ განსაკუთრებით მაღალი რისკის წინაშე თავდაცვის საკუთრებაში არსებული საწარმოების, ჭარბი აღჭურვილობის უზარმაზარი რაოდენობისა და არაკანონიერი ქმედებებით შექმნილი საბიუჯეტო ხარვეზებით. განსაკუთრებით საზიანოა არა-საბიუჯეტო „სპეციალური“ ფონდების შექმნა, რომლებიც მოითხოვს სამხედროთაგან საკუთარი შემოსავლის მიღებას თავდაცვის საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. ისინი ქმნის ფართო პერსპექტივას და ლოგიკურ გამართლებას კორუფციისათვის თავდაცვის უწყებების კომერციალიზაციის ღია პოპულარიზაციით.

ეკონომიკური და სოციალური სიდუხჭირე აგრეთვე მნიშვნელოვნად წაახალისებს კორუფციას. ყოფილი ვარშავის პაქტის ქვეყნებმა მკაცრი ეკონომიკური კრიზისიგაიარეს 90-იან წლებში, მაშინ ოფიცერთა ხელფასი საარსებო მინიმუმზე გაცილებით ნაკლები იყო და თვეში შეადგენდა უფრო ნაკლებს, ვიდრე 30-50 ამერიკულ დოლარი. იმავდროულად, არსებობდა პრობლემები სამხედრო მოსამსახურეთა საცხოვრებელი უზრუნველყოფის სფეროში ინგრეობა ერთ დროს აყვავებული სოციალური მხარდაჭერის მთელი სისტემა. სამხედრო მოსამსახურებს ჰქონდათ არჩევანი: გადამდგარიყვნენ და ბედი ეცადათ კერძო ბიზნესში, ან გარეულიყვნენ კორუფციაში. ეკონომიკურ რღვევას თან ახლდა სოციალური სტატუსის რადიკალური ვარდნა, რაც გამოწვეული იყო კომუნისტური სამხედრო სისტემის უკანონოქმედებებით. ოფიცერთა და პროფესიონალ სერჟანტთა სოციალური სტატუსისა და თვითშეფასების დაცემასთან ერთად, ასევე დაეცა მათი თვითკონტროლისტიმული. ზოგიერთ ქვეყანაში, ეს „გადარჩენის პერიოდი“ გაგრძელდა ათწლეულების მანძილზე, რომლის დროსაც კორუფციამ ღრმად გაიდგა ფესვი თავდაცვის უწყებებსა და სამხედრო კულტურაში.

## კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება თავდაცვის მენეჯმენტში

თავდაცვის მართველობის მიზანია ეფექტურად განახორციელოს თავდაცვის-სუნარიანობასა ზოგადოების დასაცავად, რომელიც თავდაცვის სისტემის საზოგადოებრივ სიკეთეს „წარმოადგენს“. დემოკრატიებში, ეს მჭიდროდაა დაკავშირებული სამოქალაქო დემოკრატიულ კონტროლთან და საზოგადოებრივ ანგარიშვალდებულებასთან.

სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სამთავრობო სტრუქტურები და ინდივიდები იყენებენ საჯარო რესურსებს (გადასახადების გადამხდელთა ფულს) კანონიერ ჭრილში და საპარლამენტო, მედია და საზოგადოებრივი ზედამხედველობის ქვეშ.<sup>1</sup> ეფექტური მართველობის მექანიზმების გაძლიერება, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა, ბუნებრივად ამცირებს კორუფციის რისკს.

რამდენიმე ძირითადი პრინციპი შეიძლება გამოვიყენოთ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ინტეგრაციისათვის, იქნება ეს შესარჩევი საბჭოს, სატენდერო კომიტეტისა თუ ხელმძღვანელთა გადაწყვეტილებები. ეს პროცესები მაქსიმალურად უნდა იყოს განხორციელებული წერილობითი რეგულაციების თანახმად. ასეთი რეგულაციები უნდა ადგენდეს მონაწილეთა და მათ პასუხისმგებლობას (უნდა მოიცავდეს ყველა ძირითად მონაწილეს). იგი უნდა განსაზღვრავს კანონიერ წვლილს (განხილვის შესაბამისობისა და სიზუსტის უზრუნველყოფის მიზნით) და გადაწყვეტილების მიღების კრიტერიუმებს. იგი აგრეთვე უნდა განსაზღვრავდეს კანონიერ შედეგებს. მიზნები უნდა იყოს დოკუმენტირებული, იმ თანამდებობის პირის მიერ დამტკიცებული, რომელიც პასუხისმგებელია ამ პროცესის მართვასა და ზედამხედველობაზე და უნდა იყოს გამჭვირვალე ყველა მონაწილესათვის. გადაწყვეტილებები უნდა იყოს წერილობით დასახული. ყველა სიტუაციაში, გარდა ექსტრემალური სიტუაციებისა, ინფორმაცია უნდა იყოს თანაბრად ხელმისაწვდომი ყველა მონაწილისათვის. შედეგი მაქსიმალურად უნდა იყოს შეფასებადი და უნდა განხორციელდეს შესრულების შეფასებისათვის აუცილებელი ქმედებები. გაურკვეველი, ბუნდოვანი პროცესები და ასევე ბუნდოვანი შეფასება და ანგარიშვალდებულება გახლავთ კორუფციის აშკარა ნიშნები. შემდეგი პარაგრაფები ეხება ამ პრინციპებს თავდაცვის მართველობის სხვადასხვა სფეროებში.

### პოლიტიკა, დაგეგმვა, პროგრამირება და ბიუჯეტირება

ეფექტური თავდაცვის მენეჯმენტი წარმოადგენს სისტემას, როდესაც რესურსების უზრუნველყოფა შესაბამისი მინისათვის ხორციელდება. რესურსები ნათლად არის განსაზღვრული, მიზანიც ნათელია, ეს შესაძლოა იყოს მიმდინარე ოპერაციები, სამომავლო თავდაცვის შესაძლებლობების განვითარება, ან სამხედრო მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის საკითხების მოგვარებაამ პროცესში მნიშვნელოვანია თავდაცვის მიზნების ნათლად ჩამოყალიბება, მაგალითად შეიარაღებული ძალების როლის, მისიებისა და ამოცანების განსაზღვრა, და ასევე იმ ზომების გარკვეულობა, რომელთა

<sup>1</sup> ავტორიტარულ და ტოტალიტარულ რეჟიმებთან შედარებით, სადაც თავდაცვის მინისტრი ხშირად გახლავთ სამხედრო გენერალი, რომელიც მხოლოდ პირდაპირ ექვემდებარება სახელმწიფოს მეთაურს, რომელსაც აგრეთვე შეიძლება ჰქონდეს სამხედრო წარსული.



მეშვეობით შესაძლებელი გახდება ზემოთჩამოთვლილი მიზნების მიღწევა. ეს ყველაფერი ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული სტრატეგიულ დოკუმენტებში, რომელთაც გააჩნიათ უდიდესი მნიშვნელობა თავდაცვის სისტემაში (მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში, თავდაცვის ყოველწლიურ სტრატეგიის გეგმას ამტკიცებს მინისტრი) და გამჭვირვალეა პარლამენტისა და საზოგადოებისათვის (მაგალითად, უკრაინაში გამოიცემა ყოველწლიური „თეთრი წიგნი“, რომელიც გახლავთ ანგარიში შეიარაღებული ძალების სტატუსის შესახებ და საჯარო დოკუმენტს წარმოადგენს).

რესურსებით უზრუნველყოფის შესახებ გეგმებისა და გადაწყვეტილების შემუშავება (რომელიც ხშირად დაკავშირებულია „პროგრამირებასთან“) უნდა იყოს მჭიდროდ დაკავშირებული პოლიტიკით დასახულ შედეგებთან. წერილობითი გეგმა და პროგრამირება უნდა გამომდინარეობდეს უშუალოდ სტრატეგიული დოკუმენტიდან, რომელიც ექვემდებარება გადახედვას თავდაცვის სამინისტროს პოლიტიკის აპარატის მიერ, და დამტკიცებას მინისტრის მიერ. ოპერატიული გეგმები (მიმდინარე, გაუთვალისწინებელი) და შეიარაღებული ძალების განვითარების გეგმა (ორგანიზაცია, აღჭურვა, პერსონალი, წრთვნი/განათლება და ინფრასტრუქტურა) აგრეთვე მჭიდროდ უნდა იყოს დაკავშირებული რესურსების გამოყოფასთან. ამ კავშირების გაუმჯობესებისათვის, ბევრმა ახალმა დემოკრატიაში დანერგა სხვადასხვა სახის აშშ-ს მიერ შემუშავებული დაგეგმარების, პროგრამირებისა და ბიუჯეტების სისტემა.

ამ სისტემის ძირითადი ელემენტი გახლავთ პროგრამირება, რომელიც დაკავშირებულია რესურსების გამოყოფასთან, დაგეგმარება გათვალისწინებულია საშუალო ვადაზე (ჩვეულებრივ ხუთი წელი) და ნათლად წარმოადგენს ყველა აუცილებელ ზომას კონკრეტული შედეგების მისაღწევად. პროგრამირებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებებს მოსდევს უფრო მექანიკური ნაბიჯები, ბიუჯეტის განვითარებადა შესრულება. გრავიტაციის ცენტრის გადატანა რესურსებით უზრუნველყოფისათვის ბიუჯეტის დადგმიდან პირველ რიგში პროგრამირებაზე მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს სისტემის ინტეგრირებულობას. პროგრამირებაში ჩართულია გაცილებით მეტი მოქმედი პირი, რომლებიც მონაწილეობენ რესურსებით უზრუნველყოფის შესახებ დისკუსიებში, რაც აუმჯობესებს შიდა გამჭვირვალობას. პროგრამირების ხუთწლიანი ციკლი ხელს უწყობს მიღებული შედეგების შეფასებას რესურსების გამოყოფის პერიოდიდან, ვიდრე შესაძლებელი იქნებოდა ერთი ან ორი წლის განმავლობაში. პასუხისმგებლობა რესურსების გამოყოფაზე და ანგარიშვალდებულება გაერთიანებულია პროგრამის მმართველთა უფლებამოსილების ქვეშ, რომლებიც წარუდგენენ წინადადებებს ზედა დონის პროგრამის საბჭოს (პასუხისმგებელია წინადადების განხილვაზე) რომელიც შედგება იმ თანამდებობის პირთა ჯგუფისაგან, ვინც პასუხისმგებელია პოლიტიკასა და განხორციელებაზე (ასევე ფინანსებზე). ამ პრინციპით ხდება მონოპოლიის არიდება, რომელიც არსებობს საფინანსო დეპარტამენტში, და რომელსაც ხშირად მიუყვართ ბიუჯეტის ფორმირებისა და გამოყოფილი თანხების განაწილების არაგამჭვირვალე პროცესებამდე.

ნორმატიული და ორგანიზაციული მოწყობა ხელს უნდა უწყობდეს თავდაცვის პოლიტიკის მიზნებიდან და გრძელვადიანი გეგმებიდან თავდაცვის პროგრამებზე უპრობლემო გადასვლას, ხოლო შემდეგ პროგრამებიდან ბიუჯეტსა და მის შესრულებაზე. ჩანართი 17.1 წარმოგიდგენს საორგანი-

**ჩანართი 17.1. დისციპლინისა და პროცესების დაგეგმვის თანმიმდევრულობის საორგანიზაციო გადაწყვეტილებები**

ბევრ პოსტ-ტოტალიტარულ ქვეყანაში, თავდაცვის სამინისტროები, რომლებიც სოფლისა და აშშ-ს გამოცდილება ეფექტური მაგალითია, ცდილობენ გააძლიერონ საკუთარი რესურსების მართვის სისტემა დაგეგმარების, პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების სისტემის განვითარების გზით. ეს სისტემა, თუკი იგი სათანადოდ არის განხორციელებული, გახლავთ მართვის ძლიერი ინსტრუმენტი, რომელსაც გააჩნია პოტენციალი გაზარდოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა და „უშუალო მენეჯერების“ ანგარიშვალდებულება. ბულგარეთის თავდაცვის სამინისტრო, მაგალითად, იყენებს პროგრამაზე დაფუძნებული რესურსების მართვის სისტემას 2000 წლიდან.

მეორეს მხრივ, მსგავსი ახალი მართვის ინსტრუმენტების დანერგვისადმი რეზისტენტულობა არ არის იშვიათი. შეზღუდულ ცოდნასთან და სუსტ ხელმძღვანელობასთან კომბინაციაში, მას ხშირად მიჰყავართ უდიდეს გამოწვევებამდე: როგორ ვუზრუნველყოთ ეფექტური ურთიერთქმედება დაგეგმვის დისციპლინებს შორის, როგორ ვუზრუნველყოთ ის, რომ პროგრამამ მიგვიყვანოს თავდაცვის მიზნების მიღწევამდე, და იქამდე, რომ ფინანსური და შესყიდვების მართვა შეესაბამებოდეს დამტკიცებულ თავდაცვის პროგრამებს და ა.შ. განსაკუთრებით, როდესაც თავდაცვის სამინისტროებს უწევთ გაკვლევა მზარდ ოპერაციულ მოთხოვნებთან ან იმყოფებიან ფინანსური შეზღუდვის პირობებში, ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესყიდვების შესახებ გადაწყვეტილებები მიჰყვება იმ ლოგიკას, რომელიც ხშირად განსხვავდება თავდაცვის პროგრამების არსისაგან. ეს გარდაუვლად მიგვიყვანს გამჭვირვალობის ნაკლებობისთან და ანგარიშვალდებულების გაუარესებამდე.

2009 წლის აგვისტოში, საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ პირველივე თვეს, ბულგარეთის თავდაცვის სამინისტრომ განახორციელა ერთი საორგანიზაციო ცვლილება: მან შექმნა „დაგეგმარების, პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების“ დირექტორატი. ამრიგად, მან ერთ ცალკეულ ორგანიზაციას დააკისრა გრძელვადიანი თავდაცვის დაგეგმარების, პროგრამირებისა და მოკლევადიანი დაგეგმარების ფუნქციები ფინანსური და მატერიალური რესურსებისათვის. ეს მიხნეულია, როგორც ძირითადი საორგანიზაციო გადაწყვეტა იმ პრობლემისა, რომელიც გულისხმობს ბიუჯეტებს, შესყიდვასა და მშენებლობის გეგმებს შორის თანმიმდევრულობის უზრუნველყოფას ერთის მხრივ, და თავდაცვის პროგრამებს შორის მეორეს მხრივ. მეტიც, ეს თანმიმდევრულობა შენარჩუნებულია მაშინაც კი, როდესაც იცვლება გარემოებები, და ამრიგად ინარჩუნებს თავდაცვის რესურსების მართვის გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას და ამცირებს კორუფციის რისკს.

ზაციო გადაწყვეტილების მაგალითს, რომლის მიზანიც არის მოკლევადიანი გეგმების უზრუნველყოფა, მათ შორის თავდაცვის ბიუჯეტის, ხოლო შესრულება ნათლად შეესაბამება თავდაცვის პროგრამებს, და ამრიგად ინარჩუნებს რესურსების კეთილსინდისიერი მენეჯმენტის პროცესის.

**პერსონალის მართვა**

ადამიანები ყველაზე უფრო ძვირფასი რესურსია თავდაცვის სისტემაში, თუმცა პერსონალის მართვა ხშირად ერთობ სუბიექტურია. ეს სუბიექტურობა გამძაფრებულია იმ სისტემებში, სადაც მეთაურები წარმოადგენენ ძირითად მოქმედ პირებს ყველა გადაწყვეტილების მიღებაში. უფრო ცენტრალიზირებული პერსონალის მართვის სისტემაზე გადასვლამ შეიძლება მნიშვნელოვნად გააუმჯობესოს პროცესის კეთილსინდისიერი მართვა და

ანგარიშგადღებულება. ეს მოითხოვს ძალისხმევას შესრულების შეფასების სტანდარტიზირებისათვის ობიექტური კრიტერიუმებით და კარგად რეგულირებული პერსონალის საბჭოების გამოყენებას კანდიდატთა შეფასებისათვის მათი დაწინაურების ან წამყვან მისიებისში შერჩევის მიზნით (მაგ. პროფესიული განათლებისათვის ან მეთაურად დანიშვნისათვის). ისეთ ზემდგომ თანამდებობებზე დანიშვნა, როგორცაა მეთაური, ან გრძელვადიან საგანმანათლებლო კურსებზე გაგზავნა საზღვარგარეთ, რაც მოითხოვს უდიდეს ნდობასა და პასუხისმგებლობას, უნდა ექვემდებარებოდეს მინისტრის მიერ ზედამხედველობას. მაღალი დონის განხილვის საბჭო, რომელიც შედგება წამყვანი სამხედრო და სამოქალაქო მოსამსახურეებისაგან, ხელს უწყობს გამჭვირვალობასა და ობიექტურ გადაწყვეტილების მიღებას. უფრო ცენტრალიზირებული სისტემა აუმჯობესებს ზედამხედველობასა და ამცირებს კორუფციის რისკს ისეთ პროცესებში, როგორცაა სასტარტო ოფიცირთა განათლების გამოცდები, წრთვები და სამხედრო სამსახურისაგან განთავისუფლება.

### ადჭურვილობა, ლოგისტიკა და ინფრასტრუქტურა

ეს, ალბათ გახლავთ კორუფციის უმაღლესი რისკის სფერო იმ დიდი რაოდენობით თანხის გამო, რომელიც მიმართულია შესყიდვებზე, რემონტსა და მომსახურების ხელშეკრულებებზე. იმის უზრუნველყოფის მიზნით, რომ შესყიდვები ხელს უწყობდეს რეალურ ოპერაციულ საჭიროებებს, მნიშვნელოვანია განვახორციელოთ გულდასმითი ზედამხედველობა და გადავხედოთ მთელს პროცესს ოპერაციული საჭიროებების დადგენიდან ტექნიკურ აღწერილობამდე, ტენდერის გამოცხადებიდან ხარისხის შემოწმებამდე. სისტემის ეფექტურობისა და სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია დაიცვათ კონკურენტულობის სისტემის კეთილსინდისიერი მმართველობა, მათ შორის ტენდერის პირობები, წარმოდგენილი დერეფნების შეფასების პროცედურა და კონტრაქტის პროექტები. დავეგმილო და მიმდინარე პროცედურების შესახებ ინტერნეტში ინფორმაციის განთავსება კარგი მეთოდია გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისათვის. იგი აგრეთვე ხელს უწყობს მონაწილეებს, წარადგინონ საჩივრები, თუკი ისინი თვლიან, რომ არასამართლიანად გამოაკლდნენ კონკურსს. „ერთი წყაროდან“ ან არაკონკურენტული შესყიდვა უნდა იყოს მკაცრად შეზღუდული.

მოთხოვნებისა და სატენდერო კომიტეტმა შეიძლება ითამაშოს მნიშვნელოვანი როლი ინტეგრაციის მიღწევაში შიდა გამჭვირვალობის უზრუნველყოფით. სპეციალური რეგულაციები უნდა მოითხოვდეს, რომ სატენდერო კომიტეტის წევრებმა გამოავლინონ ინტერესთა კონფლიქტი და აარიდონ საკუთარი კანდიდატურა შესაბამის განხილვებში მონაწილეობისაგან. უსაფრთხოების ზომების უკეთესად გამოყენების მიზნით, შეიძლება ხელსაყრელი იყოს შესყიდვების თანამდებობის პირთა და აუქციონის კომიტეტთა რაოდენობის შეზღუდვა. ინფორმაციამ ჩადენილი დარღვევის თაობაზე ტენდერის მონაწილის მიერ და მათი შესაძლო შავ სიაში შეტანის თაობაზე შეიძლება ხელი შეუწყოს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროცესს (იხ. ჩანართი 17.2).

ჭარბი ადჭურვილობისა და ინფრასტრუქტურის განკარგვა წარმოქმნის დამატებით გამოწვევებს კეთილსინდისიერი მართვის გამტკიცებისათვის. აქ, გამოწვევა გახლავთ იმის ეფექტურად შეფასება, არის თუ არა ნივთი ნამდვილად ჭარბი, და თუკი ასეა, აქვს თუ არა მას ღირებულება. ღია

აუქციონები კარგი გამჭვირვალობით გასაყიდ ნივთებზე ხელს უწყობს იმის უზრუნველყოფას, რომ თავდაცვის სამინისტრო ამოიღებს შესაძლო ღირებულებას ჭარბი ნივთებისაგან. იმ ქვეყნებს, რომლებსაც გააჩნიათ ჭარბი ქონება, შეიძლება სურდეთ სპეციალიზირებული დეპარტამენტების შექმნა ამ ქონების გადაცემის ან განკარგვის პროცესის მართვისათვის.

### ჩანართი 17.2. საჯარო შესყიდვების მოწესრიგება: თანამდებობრივი დარღვევებისა და ადმინისტრაციული აკრძალვების გამოქვეყნება

კონტრაქტორთა დარღვევების გამოქვეყნებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს საჯარო შესყიდვებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებაზე. აშშ-ში, 2002 წლის შემდეგ არასამთავრობო პროექტი სამთავრობო ზედამხედველობაზე (POGO) აწარმოებს ფედერალურ კონტრაქტორთა მიერ დარღვევების მონაცემთა ბაზას (FCMD), რომელიც მოიცავს 750-ზე მეტ დარღვევის გამოვლინებას, მათ შორის თაღლითობას, მონოპოლიას, გარემოს, უსაფრთხოებისა და შრომის კოდექსის დარღვევებს 1995 წლიდან. იგი აგრეთვე მოიცავს სიას, რომელშიც შეტანილია 100 ფედერალური კონტრაქტორი. აშშ-ს ეროვნული თავდაცვის უფლებამოსილების აქტი 2009 წლის ფინანსური წლისათვის მოიცავს დებულებას ინფორმაციის მონაცემთა ბაზის შექმნაზე, რაც შეეხება ინტეგრაციასა და ფედერალურ კონტრაქტორთა და გრანტის მიმღებთა შესრულებას, რომელიც შექმნილია POGO-ს მოდელის მიხედვით, თუმცა არ არის საჯარო.

უნდა აღინიშნოს, რომ 100 კონტრაქტორთაგან 25-ს არ აქვთ რაიმე ცნობილი დარღვევა, ხოლო 14-ს აქვს მხოლოდ ერთი. ამრიგად, 39 კონტრაქტორმა არ გამოავლინა რაიმე სახის დარღვევა, რაც არღვევს მითს იმის შესახებ, რომ ნებისმიერი დიდი კომპანია, რომელიც თანამშრომლობს მთავრობასთან, აუცილებლად დაუშვებს უამრავ დარღვევას.

ჩეხეთის რესპუბლიკის მთავრობამ ცოტა ხნის წინ კიდევ ერთი ნაბიჯით გადადგა წინ, შეიტანა რა იმ კონკრეტული კომპანიების აკრძალვა ანტი-კორუფციულ პროგრამაში, რომლებსაც ბრალი ედებოდათ კორუფციულ ქმედებებში, და აუკრძალა მათ საჯარო კონტრაქტებში მონაწილეობის მიღება (ანუ, შეიტანა შავ სიაში). ამ ზომის განხორციელებას დიდი ხანია ხელმძღვანელობდა საერთაშორისო გამჭვირვალობა ჩეხეთის ოფისი, რომელიც მიიხნევს, რომ ეს არის მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული ზომა ამ კომპანიებისაგან ბაზრის გაწმენდის მიზნით. ეს ზომა აგრეთვე იქნება სერიოზული ბარიერი სხვა პოტენციური დამრღვევებისათვის. 2007 წლის ანგარიშში ჩამოთვლილია აკრძალვის პროგრამის რეკომენდაციები, მათ შორის: საჯარო წესები; შავი სიის საფაქტობრივ ხასიათი ყველა შესყიდვებზე; სამართლიანი პროცესი თანაბარი პირობებით; მკარცი ადმინისტრაციული სასჯელი. ანგარიშში აგრეთვე წარმოდგენილია რეკომენდაცია, რომ შავ სიაში შეტანა უნდა იყოს ანტი-კორუფციული ზომების უფრო კომპლექსური სტრატეგიის ნაწილი საჯარო შესყიდვებში: საჯარო კონტრაქტების ეთიკის კოდექსის, ინტეგრაციის პაქტების შემოწმება, ჩვენების მიმცემთა ზედამხედველობა, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პაქტები, განმცხადებელთა დაცვა, შეწყალების პროგრამები და სხვა ზომები.

*წყარო: „პროექტი სამთავრობო ზედამხედველობა გამოსცემს ახალ ფედერალურ კონტრაქტორთა დარღვევის მონაცემთა ბაზას“, ეთიკის სამყარო (15 ოქტომბერი, 2008 წ.), [www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo](http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo); „TI ჩეხეთის მხარდაჭერა შავ სიაში შეტანაზე საჯარო შესყიდვების სისუფთავისათვის. ანგარიში მოიცავს შავი სიაში შეტანის ძირითად პირობებს,“ ეთიკის სამყარო (11 დეკემბერი, 2007 წ.), [www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting](http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting).*

## შემოწმება და აუდიტი

ეფექტური შემოწმებისა და აუდიტის სისტემა თამაშობს მნიშვნელოვან როლს პოტენციური კორუფციის პრევენციაში, უზრუნველყოფს რა მისი გამოვლენისა და დასჯის შანსს. კორუფციის არარსებობის შემთხვევაშიც კი, ეს ორი ფაქტორი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია მწირი რესურსების ეფექტური გამოყენებისათვის და თავდაცვის მართვისა და გადაწყვეტილების მიღების სისტემის ინტეგრაციისათვის. ეს შეიძლება მოიცავდეს კანონიერების შემოწმებას, რომელსაც ახორციელებენ გენერალური ინსპექტორები, ან აუდიტის ორგანოს შემოწმებას ეფექტურობაზე და ინტეგრაციის პროცესზე. შემოწმების გაძლიერების ზომები და აუდიტი შეიძლება მოიცავდეს ინსპექტორთა მზარდ რაოდენობასა და პროფესიულ მომზადებას, პროცედურების დახვეწას და ძალაუფლების გაზრდას, აგრეთვე საინფორმაციო ტექნოლოგიების უკეთეს გამოყენებას.

## გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

ინფორმაციის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ზემდგომი ხელისუფლების წინაშე მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და კორუფციის პრევენციისათვის. გარე გამჭვირვალობის ტრადიციული მეთოდები მოიცავს საჯარო გამოცემებსა და ანგარიშებს პარლამენტში წარსადგენად (იხ. თავები 18 და 21). არსებობს თანამდებობის პირთა შეზღუდვის მნიშვნელოვანი ბერკეტები, როდესაც ისინი ცდილობენ „საიდუმლოების“ სახელით დამალონ ინფორმაცია. საიდუმლო კატეგორიები ან პროექტები უნდა იქნას გამოყენებული მხოლოდ ყველაზე აუცილებელ გარემოებებში და შესაბამისი (გასაიდუმლოებული) ზედამხედველობით გამჭვირვალობა და საჯარო ანგარიშვალდებულება შეიძლება განვითარდეს ინოვაციური ურთიერთობებით სამოქალაქო საზოგადოებასთან სამოქალაქო საკონსულტაციო საბჭოების შექმნით და ამ საბჭოების წევრების სამინისტროს საქმიანობაში ჩართვით. მსგავსი უშუალო კონტაქტები თავდაცვის უწყებებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის ხელს უწყობს იმას, რომ პოლიტიკური ელიტა დარჩეს ანგარიშვალდებული საზოგადოებისადმი თავდაცვის პოლიტიკის თაობაზე.

ისეთივე მნიშვნელობისაა გამჭვირვალობა სამინისტროს შიგნით. შიდა არეალში, ჰორიზონტალური გამჭვირვალობა ხელს უწყობს ინკლუზიურ, ეფექტურ გადაწყვეტილების მიღებას. მას აგრეთვე გააჩნია შემაჩერებელი ეფექტი კორუფციაზე, აგრცელებს რა ინფორმაციას შიდა საზოგადოებაში, რაც საშუალებას იძლევა აღმოვაჩინოთ დარღვევები და ვიმოქმედოთ მათ წინააღმდეგ. მართვის პრინციპების შესაბამისი გამოყენება ასევე ხელს შეუწყობს ვერტიკალურ გამჭვირვალობას. ასეთ პრაქტიკულ გამჭვირვალობას გააჩნია დამატებითი პრივილეგია, რაც გულისხმობს უფრო შესაბამის ანგარიშვალდებულებას.

## პროფესიონალური კადრი

პროფესიული კადრების (სამოქალაქო მოხელეები და პროფესიონალ სამხედრო მოსამსახურეები) კეთილსინდისიერი მმართველი ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესების ინტეგრირებულობა, გაზიარებულობა და სამართლიანობა. კეთილსინდისიერი წარმართვის გარდა, შიდა სამოქალაქო კონტროლის ამ კონტექსტში,

სამოქალაქო (უფრო მეტად, ვიდრე სამხედრო) თანამდებობის პირები თავდაცვის სამინისტროში იღებენ პასუხისმგებლობას ეროვნული თავდაცვის სიტუაციაზე და მართავენ ძირითადი პოლიტიკის განვითარებას, ადმინისტრაციულ კონტროლს, შესაბამის საკანონმდებო მხარდაჭერას, შესყიდვასა და საბიუჯეტო ფუნქციებს. ეს საშუალებას აძლევს სამხედრო მაღალჩინოსნებს, მოახდინონ ფოკუსირება თავიანთ საქმიანობაზე, რაც გულისხმობს ჯარის წრთვას, ოპერაციების დაგეგმვასა და მათ ჩატარებას. მიუხედავად, მათ მიერ საჯარო ნდობისა, უფროსი სამოქალაქო თანამდებობის პირები წარმოადგენენ კორუფციის მნიშვნელოვან რისკს, განსაკუთრებით გარდავადა ქვეყნებში, სადაც მათ შეუძლიათ გადაიკვეთონ კორუპციულ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ელიტასთან.

ეფექტური სამოქალაქო კონტროლის ძირითადი ელემენტი გახლავთ სამოქალაქო ექსპერტთა კადრების განვითარება თავდაცვის სამინისტროში, რომლებიც შეასრულებენ პროფესიონალური შუამავლების როლს სამხედრო მოსამსახურეთა და მთავრობისა და საზოგადოებას შორის. საჯარო სამსახურის ეთოსის (ხასიათის) ჩამოყალიბება თანამშრომლებს შორის მძლავრი ინსტრუმენტია ინტეგრაციის მისაღწევად, თუმცა ამას დრო სჭირდება, განსაკუთრებით პოსტ-ტოტალიტარულ ქვეყნებში, სადაც კორუფციას ღრმად აქვს გადგმული ფესვები საზოგადოებაში. გერმანელი პოლიტოლოგისა და სოციოლოგის, მაქს ვებერის მიერ 90-წლის წინ განხორციელებული დაკვირვება დღესაც აქტუალურია: „თანამედროვე ბიუროკრატიაში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინტერესიდან გამომდინარე განავითარა “სტატუსის ღირსების” დიდი გრძნობა; ამ გრძნობის გარეშე, საშინელი კორუფციისა და ვულგარული ფილისტინიზმის საფრთხე საბედისწერო იქნებოდა. ხოლო კეთილსინდისიერი მმართველობის გარეშე, სახელმწიფო აპარატის მიერ ტექნიკური ფუნქციებიც შესრულებაც კი, საფრთხის ქვეშ დადგება.“<sup>2</sup> მეორეს მხრივ, „ღირსების განვითარების გრძნობის“ ხელშეწყობა პროფესიონალურ სამოქალაქო სამსახურში წარმოადგენს ერთგვარ ვაქცინას მაღალი დონის დანაშაულის წინააღმდეგაც კი.

პროფესიონალური წრთვა თავდაცვის მართვაში შეიძლება მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი იყოს ამ საჯარო სამსახურის ეთოსის ჩამოყალიბებაში. იგი განსაკუთრებით ეფექტურია საერთაშორისო თანამშრომლობის კონტექსტში, რომელიც ხელს უწყობს კუთვნილების გრძნობის განვითარებას საერთაშორისო თანამეგობრობასთან. NATO-ს თავდაცვის უწყებათა კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამები და NATO-უკრაინის პროფესიური განვითარების პროგრამა უზრუნველყოფენ წარმატებული ძალისხმევის ეფექტურ გამოცდილებას. პერსონალის წრთვა თავდაცვის უწყების გარედან აგრეთვე ხელს უწყობს საჯარო სამსახურის ეთოსის ჩამოყალიბებას. გამოცდილება გვიჩვენებს ხელმძღვანელობის მიერ გადადგმული ნაბიჯების მნიშვნელობას ახალი ნორმებისა და სტანდარტების ჩამოყალიბების თვალსაზრისით, აგრეთვე ამ სტანდარტების განხორციელებისათვის.

სამხედრო და სამოქალაქო სამსახურს შორის მათი როლებიდან გამომდინარე ერთგვარი პოზიტიური დაძაბულობა არსებობს, თუმცა საერთო სამოქალაქო სამსახურის ეთოსი ხელს უწყობს კეთილსინდისიერ მმართველობის განმტკიცებას თავდაცვის უწყებაში. ბევრ ქვეყანაში, სამხედრო

<sup>2</sup> მაქს ვებერი, ჰ.ჰ. გერტი და ც. რაით მილსი, „მაქს ვებერისგან: ესეები სოციოლოგიაში“ (ნიუ იორკი: ოქსფორდის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1958 წ.). 88.

სექტორი განიხილება, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე ნაკლებად კორუმპირებული უწყება. Transparency International-ის მიხედვით, „2007 წლის გლობალური კორუფციის ბარომეტრი გვჩვენებს, რომ საშუალოდ, სამხედრო სექტორი უფრო მეტ პატივისცემას იმსახურებს, ვიდრე საზოგადოების სხვა სექტორები გარდა რელიგიური დაჯგუფებებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა.“<sup>3</sup> თუკი შეიარაღებული ძალები უზრუნველყოფილია საკმარისი კომპენსაციით „საჭიროების გამო ჩადენილი კორუფციის“ აღმოსაფხვრელად და მოშორებულია ეკონომიკურ სფეროს, სადაც „სიხარბის მიერ ჩადენილი კორუფცია“ უფრო მაცდუნებელია, მაშინ მას გააჩნია პოტენციალი, შეინარჩუნოს დამოუკიდებელი კეთილსინდისიერების კულტურა. თუკი მას უფლებას მივცემთ, გამოიყენოს საკუთარი პროფესიური ხმა გადაწყვეტილების მიღების სისტემაში, სამხედრო სექტორს შეუძლია ითამაშოს მნიშვნელოვანი როლი კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პოპულარიზაციაში თავდაცვის სისტემასა და ზოგადად მთავრობაში.

თუმცა, ეჭვგარეშეა, რომ თავდაცვის სისტემა დაცულია საზოგადოების ანკიერებისაგან, მათ შორის კორუფციისაგან. ის ეფექტური სანქციები, განსაკუთრებით ადმინისტრაციული ზომები, რომლებიც შეიძლება სწრაფად გატარდეს სისტემის ერთიანობის აღსადგენად (პირდაპირ დასჯის მაგივრად), მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია თავდაცვის სამინისტროსათვის, რაც საშუალებას აძლევს მას გააძლიეროს სტანდარტი.

ჩანართი 17.3 წარმოგვიდგენს იმის მაგალითს, თუ ზემოთ განხილული პრინციპები როგორ იქნა გატარებული უკრაინაში ნარინჯისფერი რევოლუციის შემდეგ რეფორმისტული მთავრობის მიერ.

**ჩანართი 17.3. უკრაინის მცდელობა განმტკიცებინა კეთილსინდისიერი მმართველობა ნარინჯისფერი რევოლუციის შემდეგ (2005-2007)**

2004 წლის ბოლომდე, უკრაინა იყო ტრადიციული, კვაზი-დემოკრატიული სახელმწიფო, რომელიც ჩაფლული იყო ფართოდ გავრცელებულ კორუფციაში, რომელმაც შეაღწია მთავრობაშიც, მათ შორის თავდაცვის სამინისტროში. კორუფცია განსაკუთრებით მიიმე იყო იმ დეპარტამენტებში, რომლებიც დაკავშირებულია მშენებლობის საბიუჯეტო დაფინანსების ათვისებასთან: ლოგისტიკა, შესყიდვა, სამედიცინო დახმარება, ჭარბი ტყვია-წამლისა და აღჭურვილობის განკარგვა, ჭარბი მიწისა და ინფრასტრუქტურის დემილიტარიზაცია, კვლევები, კომუნიკაცია, რემონტი და მშენებლობა და ა.შ. კორუფციამ აგრეთვე შეაღწია განაწილებისა და შერჩევის პროცესებში: განათლება, კარიერული წინსვლა (“კარგი თანამდებობები” ან “სამსახურისათვის კარგი ადგილი”), დასახლების განაწილება, წრთვნა და სამშვიდობო მისიებისათვის შერჩევა, აგრეთვე საზღვარგარეთ განათლება.

2004 წლის ნოემბერ-დეკემბრის რევოლუციამ უცებ ვერ აღმოფხვრა ქვეყნის პრობლემები, მაგრამ შექმნა უფრო მეტი დემოკრატია. განსაკუთრებით ორ ასპექტს ჰქონდა ჯანსაღი შედეგი სისტემურ კორუფციასთან ბრძოლაში თავდაცვის სამინისტროში. პირველი გახლდათ გამოხატვის რეალური თავისუფლება, უფრო მეტი გამჭვირვალობა და მეტი მოლოდინები, რომელმაც გააუმჯობესა საჯარო ზედამხედველობა. მეორე ასპექტი იყო დიდი რაოდენობით პატიოსანი და პასუხისმგებლიანი პროფესიონალების მიღება თავდაცვის სამინისტროს (და ზოგადად მთავრობის) საპასუხისმგებლო თანამდებობებზე.

<sup>3</sup> Transparency International, „ეგზობოლოთ კორუფციას და შევქმნათ კეთილსინდისიერება თავდაცვის სექტორში“, TI-ს სამუშაო დოკუმენტი № 2 (2007 წ.), 2.

2005 წლის თებერვალში თავდაცვის სამინისტროში მიიღეს სამოქალაქო ხელმძღვანელთა ახალი გუნდი. მათი უმეტესობა გადამდგარი სამხედრო იყო, რომელთაც ჰქონდათ საკმარისი გამოცდილება კვლევის ან კომერციულ სექტორში. იქ მათ აღმოაჩინეს იმ მუშაკთა გარკვეული რაოდენობა, რომელთაც ჰქონდათ პოტენციალი, მაგრამ დაკარგული ჰქონდათ მოტივაცია. ახალმა გუნდმა მინისტრის, ანატოლი გრიცენკოს ხელმძღვანელობით, გადადგა სწრაფი ნაბიჯები ამ პოტენციალის გამოსაყენებლად, ჩამოაყალიბა რა ახალი ნორმები და სტანდარტები. ის სტატეგია, რომელიც ამ გუნდმა განახორციელა, მოიცავდა შემდეგ ელემენტებს:

*კორუფციული ქცევის პრევენცია.* ის თანამშრომლები, რომლებიც შემწეულნი იყვნენ კორუფციაში, სასწრაფოდ ჩამოაშორეს თავიანთ საქმიანობას და წამოიწვეს დამოძიება. ამ პროცესში ჩართეს გარე სააგენტოები, რათა მათ გაეწოთ დახმარება გამოძიების წარმართვაში, განსაკუთრებით სამხედრო კონტრაზვერვა (უშიშროების სამსახურში) და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტი-კორუფციული ორგანოები. როდესაც გამოძიებამ გამოავლინა დარღვევები, თავდაცვის სამინისტრომ განახორციელა სწრაფი ქმედებები, გამოიყენა რა საკუთარი უფლებამოსილება დამნაშავეთა თანამდებობიდან განთავისუფლების, სამხედრო ჩინის შეცდირებისა და სხვა სანქციების სახით. ათობით გენერალი და სხვა ოფიცრები გადააყენეს 2005 წლის პირველ თვეებში. უმეტეს შემთხვევებში, საქმე გადაეცა გენერალურ პროკურატურას სისხლის სამართლის წარმოებისათვის. დაუწყვეტილივი პასუხისმგებლობის პრინციპი, მიუხედავად რანგისა, გაგრძელდა მინისტრ გრიცენკოს ვადის განმავლობაში (2007 წლის დეკემბრამდე), რაც მოიცავდა ისეთი თანამდებობის პირთა გადაყენებას, როგორც იყვნენ თავდაცვის მინისტრის მოადგილე და ჯარის სარდალი.

*თავდაცვის მენეჯმენტის პროცესის რაციონალიზება.* გაუმჯობესებულმა პროცედურებმა გააუმჯობესა მმართველობა და შეამცირა კორუფციის რისკი. ზოგიერთ შემთხვევაში, ოპტიმიზაციამ აღმოფხვრა კორუფციის შესაძლებლობა; მაგალითად, გადაწყვეტილებამ, გაეზღაურათ სრული, უკვე არსებული ერთეულები სამშვიდობო ოპერაციებში, ადგილობრივი მობილიზაციის დეპარტამენტებს შეუზღუდა კორუფციული საქმიანობა, როდესაც საზღვარგარეთ კარგადანაზღაურებლად მისიებში გასაზღაურებლად სამხედროთა შერჩევა არაკანონიერი გზებით ხდებოდა. დაგეგმარება და ბიუჯეტის შესრულება მოიცავდა დაგეგმარების, პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების სისტემისაკენ გადადგმულ ნაბიჯებს, უკეთეს პროცედურებს სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისათვის და სპეციალური საბიუჯეტო კომისიის შექმნას. ამ კომისიამ, თავდაცვის სამინისტროს თანამდებობის პირებსა და გენერალური შტაბის მაღალჩინოსნებს დააკისრა პასუხისმგებლობა პოლიტიკაზე, დაგეგმარებაზე, ოპერაციებსა და ფინანსებზე მინისტრის პირველი მოადგილის ხელმძღვანელობით დროული სტრატეგიული ქმედებების უზრუნველყოფის მიზნით. მსგავსმა მაღალი დონის საბჭომ ხელი შეუწყო გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულების გაზრდას პერსონალის შერჩევაში, აგრეთვე ხელი შეუწყო ნომენკლატურიდან უფრო ცენტრალიზირებულ საკადრო მართვის სისტემაზე გადასვლას. სამხედროთა საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მისაგვინებლად შერჩევის პროცესი აგრეთვე ცენტრალიზირებული იყო და იძლეოდა საშუალებას, განხორციელებულიყო უკეთესი ზედამხედველობა იმ კანდიდატებზე, რომლებიც გადიოდნენ ტესტირებას. ამის მსგავსად, შესყიდვის პროცედურებიც კონსოლიდირებული გახდა, რომელიც მოიცავდა სამ საუქციონო კომიტეტს. და ბოლოს, ჩამოყალიბდა სპეციალური დეპარტამენტი, რომლის ხელმძღვანელიც მთავრობამ დანიშნა, და რომელსაც ჭარბი აღჭურვილობის მართვაზე და განკარგვაზე ფუნქციონირებდა. თავდაცვის სამინისტრომ მხარი დაუჭირა ისეთ კანონმდებლობას, რომლის თანახმადაც აკრძალული იქნებოდა ჭარბი აღჭურვილობის უშუალოდ მყიდველებისათვის მიყიდვა, და რომლის თანახმადაც პასუხისმგებლობა აუქციონებზე და სხვა სახის გადაცემაზე დაეკისრებოდა უფლებამოსილ სამთავრობო სააგენტოებს. ამ რეფორ-



მების ძირითადი ელემენტი გახლდათ სამხედრო პერსონალის ეკონომიკურ საქმიანობაში ჩართულობის მინიმალურამდე შემცირება.

*ინსპექტირებისა და აუდიტის სისტემის გაძლიერება.* ინსპექტირებისა და აუდიტის სისტემის უფლებამოსილება და პერსონალი გაიზარდა, რომლის ძირითად ელემენტებსაც წარმოადგენდნენ თავდაცვის სამინისტროს მთავარი სამხედრო ინსპექცია, თავდაცვის სამინისტროს მთავარი კონტროლისა და აუდიტის დირექტორატი და გენერალური შტაბის კონტროლისა და აუდიტის დირექტორატი. ამ სისტემის სტრუქტურულმა და პროცედურულმა რეფორმებმა ხელი შეუწყო მისი ეფექტურობის გაუმჯობესებას და საუკეთესო პერსონალის მოზიდვას, გაზარდა პროფესიონალიზმი და გააძვირა კეთილსინდისიერი მმართველობა. და ბოლოს, სამინისტრომ დაიწყო თანამედროვე კომპიუტერული ადმინისტრირებისა და მართვის სისტემის დანერგვა, რაც საშუალებას იძლეოდა განხორციელებულიყო ზუსტი აღრიცხვა და ზედამხედველობა ყველა ფინანსურ, მატერიალურ და საკადრო მოძრაობაზე.

*დემოკრატიზაციისა და საჯარო გამჭვირვალობის პოპულარიზაცია.* თავდაცვის სამინისტროს ახალი ხელმძღვანელობისათვის დაუყოვნებლივ ნათელი გახდა, რომ კორუფციასთან ბრძოლა მოითხოვდა დემოკრატიული ინსტიტუციების გაძლიერებას და გამჭვირვალობის გაზრდას თავდაცვაში. შეიქმნა სამოქალაქო საბჭო (გრომადსკა რადა) 70-ზე მეტი წარმომადგენლით არასამთავრობო და კვლევითი ორგანიზაციებიდან, იმისათვის, რომ განხორციელებულიყო უშუალო კომუნიკაცია სამოქალაქო საზოგადოებასთან. ამ საკონსულტაციო საბჭოს აგრეთვე ჰქონდა მნიშვნელოვანი სახელმძღვანელო ფუნქციებიც; მაგალითად, საბჭოს წევრი ყოველთვის ესწრებოდა მინისტრის რეგულარული მიღების საათებს, როდესაც მოქალაქეებს საშუალება ჰქონდათ მიემართათ თხოვნით ან საჩივრებით მინისტრისათვის პირადად. კიდევ ერთი მაგალითი გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულებისა იყო ყოველწლიური „თეთრი წიგნი“, რომელიც აძლევდა დეტალურ ანგარიშს უკრაინის საზოგადოებას თავდაცვის ძირითად საქმიანობაზე წლის განმავლობაში. და ბოლოს, სამინისტრომ შექმნა ოფიცერთა საბჭოები საჯარისო რაზმებში და ზემდგომ შტაბბინებში. ეს საბჭოები ასრულებდნენ კონკრეტულ საკონსულტაციო და სახელმძღვანელო ფუნქციებს, ასევე ხელს უწყობდნენ ოფიცერთა ღირსების გრძნობის განვითარებას და მათ შეუწყნარებლობას კორუფციის მიმართ.

უკრაინის თავდაცვის სამინისტროს 2005-2007 წლების მაგალითი გვიჩვენებს, რომ ენერგიულ, კონცენტრირებულ და კონსისტენტურ ძალისხმევას კორუფციასთან ბრძოლაში შეუძლია მოგვცეს მნიშვნელოვანი შედეგი, ფართოდ გავრცელებული კორუფციის ფონზეც კი სამთავრობო დეპარტამენტებსა და საზოგადოებაში. ამ შედეგების ძირითადი ფაქტორები შეიძლება ფორმულირებული იყოს ისეთი სიტყვებით, როგორიცაა დემოკრატიზაცია და გამჭვირვალობა, რაციონალიზაცია და კონცენტრაცია, ლიდერობა და გუნდური სამუშაო, ეფექტური შემოწმება და აუდიტი, და სწრაფი და პროპორციული სასჯელი. აღსანიშნავია, რომ NATO-ს მაღალჩინოსნები, რომლებსაც ზოგჯერ ჰქონდათ დათქმა უკრაინის მზადყოფნაზე აღიანსში შესვლაზე, ხშირად აღიარებდნენ უკრაინის თავდაცვის სამინისტროს წარმატებას NATO-ს სტანდარტების შესრულებაში.

თავდაცვის სამინისტროს წარმატება კორუფციასთან ბრძოლაში, და ზოგადად ქვეყანაში არსებულ მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლა, მიღწეული იქნა გარკვეულ ფასად. ეს საფასური გახლდათ მაღალი დონის ზედამხედველობის ხარისხი, რომელიც აუცილებელი იყო კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების უზრუნველსაყოფად. მინისტრისმოადგილეებსა და თავად მინისტრებს დაეკისრათ უამრავი პასუხისმგებლობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამან გამოიწვია დიდი განსხვავება, მაგრამ მდგრადი აღმოჩნდა გრძელვადიანი განხორციელებისათვის, ასევე გამოიწვია სისტემური ცვლილებები საზოგადოებაში და მდგრადი დინამიკის შექმნა პროფესიულ კადრებში.

## ინტერესთა კონფლიქტის პრევენცია

მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია გამოვავლინოთ და აღმოვფხვრათ ინტერესთა კონფლიქტი. პირველ რიგში, ეს მნიშვნელოვანია ლიდერებისათვის საბჭოებისა და კომიტეტის წევრთათვის (მაგ. ტენდერის ან შეფასების). ეს ასევე მნიშვნელოვანია ყველა სამხედრო და სამოქალაქო თანამდებობის პირთათვის – რომელთაგან ნებისმიერს შეიძლება ჰქონოდა შესაძლებლობა არასათანადოდ გამოეყენებინა გავლენა გადაწყვეტილების მიღების დროს. ქცევის კოდექსი ხელსაყრელი ინსტრუმენტია ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციისათვის. რამაც შეიძლება დაარეგულიროს ისეთი საკითხები, როგორცაა (მაგალითები მოყვანილია პოლონეთის ქცევის კოდექსიდან):

- საჩუქრებისა და სხვა სარგებელის მიღება (ზოგადი წესი: არანაირი საჩუქრები);
- სექტორის მიერ დაფინანსებულ ღონისძიებებში მონაწილეობა (შეზღუდულია იმ საერთო ღონისძიებებით, რომლებიც უშუალოდ დაკავშირებულია კონტრაქტის ხელმოწერასთან ან შესრულებასთან);
- თავდაცვის პროდუქციის ან მომსახურების პრეზენტაცია (უშუალო პრეზენტაციები, არანაირი შუამავლები); და
- სამხედრო ქონების დაქირავება გარე ღონისძიებებისათვის (თავდაცვის სექტორის ღობირება აკრძალულია).

სხვა რეგულაციებმა შეიძლება განსაზღვროს ის ვალდებულებები, რომლებიც დაკავშირებულია პროფესიონალურ სამხედრო სამსახურთან, მაგალითად:

- დამატებითი სამუშაოს განხორციელების აკრძალვა თავდაცვის სექტორისათვის სამხედრო სამსახურის დროს;
- ვალდებულებები ყველა ოფიცერთათვის ქონების დეკლარაციის წარდგენაზე; და
- მორატორიუმი თავდაცვის სექტორის დასაქმებაზე (სამი წელი სამხედრო პერსონალის სამსახურის შემდეგ, რომლებიც ჩართულნი იყვნენ შესყიდვებში ან კონტრაქტის შესრულებაში).

პოლონეთის კოდექსის ერთ-ერთი მიზანი იყო „შუამავლების“ აღმოფხვრა სამინისტროსა და თავდაცვის სექტორის შორის ურთიერთობიდან, რომლებიც ხშირად თავს წარადგენდნენ, როგორც „დამოუკიდებელი“ ექსპერტები, ჟურნალისტები და გამომცემლები, მაგრამ რომელთა საქმიანობაც არ იყო გამჭვირვალე. მთავრობებმა უნდა მოითხოვონ, რომ მომწოდებლებმა სრულად წარადგინონ ინფორმაცია შუამავლებისა და აგენტების გამოყენების თაობაზე, მათი პირადობა და ანაზღაურება, აგრეთვე მათი კონტრაქტის პირობები. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მოქმედი ან ყოფილი თანამდებობის პირის ან მისი ოჯახის წევრების შესაძლო არასათანადო როლის განხორციელებაზე მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

## ანტი-კორუფციული ორგანოები

იმ ძალისხმევის გარდა, რომელიც მიმართულია ეფექტური მმართველობის პოპულარიზაციისაკენ, თავდაცვის სამინისტროებმა აგრეთვე ხელსაყრელად მიიჩნიეს შეექმნათ ანტი-კორუფციული ორგანოები და სტრატეგიები. შეიძლება გატარდეს ორი პრინციპული მიდგომა ანტი-კორუფციული ორგანოების შექმნისათვის სამინისტროებში: აღსრულება და პრევენცია.

აღსრულების მიდგომა მოიაზრებს სპეციალიზებული საგამოძიებო ორგანოების დაარსებას. ამ დაწესებულებებს გააჩნიათ მნიშვნელოვანი კანონდღსრულების ფუნქციები და ახორციელებენ დამოუკიდებელ გამოძიებას მსხვილ თაღლითობაზე და ორგანიზებულ დანაშაულზე. თავდაცვის სამინისტრომ შეიძლება აგრეთვე მიიღოს მხარდაჭერა გარე სააგენტოებისაგან და განახორციელოს უფრო ეფექტური გამოძიება კორუფციის ფაქტებზე.

პრევენციის მიდგომა მოიაზრებს ანტი-კორუფციული პროცედურებისა და პოლიტიკის ბიუროს დაარსებას. ამ ბიურომ შეიძლება განახორციელოს მკაცრი ზედამხედველის როლი ზოგად საკანონმდებლო პროცესებზე სამინისტროში, ჩაატაროს რა ანალიზი შემოთავაზებულ ახალ რეგულაციებსა და პროცედურებზე მათი კანონიერების, გამჭვირვალობის, ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციისა და ეფექტური მმართველობის კუთხით. მას შეუძლია აგრეთვე უზრუნველყოს დამოუკიდებელი ექსპერტული რეკომენდაციები მინისტრისათვის ან სხვა თანამდებობის პირთათვის, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როდესაც მინისტრს უწევს არსებული პროცედურების მიღმა რაიმე ქმედების დამტკიცება, როგორცაა მაგალითად შეიარაღების შესყიდვა, რაც გამოწვეულია გადაუდებელი ოპერაციული აუცილებლობით. ბიურომ შეიძლება განიხილოს, არის თუ არა მსგავსი შემოთავაზებები კანონიერი, ეკონომიური და კარგად გამართლებული, ასევე გასცეს რეკომენდაცია მათი მოგვარების სწორ და კანონიერ ფორმაზე. ბიურომ შეიძლება აგრეთვე რეკომენდაცია გასცეს ოფიცრებისა და თანამდებობის პირთათვის, რათა მათ თავიდან აირიდონ ქცევის კოდექსისა და რეგულაციების დარღვევა. ჩვეულებრივ, ანტი-კორუფციული ბიუროები ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს ანტი-კორუფციული სტრატეგიის შემუშავებასა და განხორციელებაში. ასეთი ბიუროები აგრეთვე ხელს უწყობენ შესყიდვების პროცესის ძირითადი ელემენტების ზედამხედველობას. ინფორმაცია პოლონეთის მაგალითზე იხ. იხ. ჩანართი 17.4.

## დასკვნა: სტრატეგია და შედეგები

ძალიან ხშირად, ინტეგრაციის მიღწევის ძალისხმევა რეაქტიულია, და ხორციელდება იმ სკანდალის საპასუხოდ, რომელმაც აავსო საზოგადოების მოთმინების ფიალა. იმის ფონზე, რომ დაუყოვნებლივი ქმედებები იყო საჭირო საზოგადოების ნდობის აღსადგენად, დროის სიმცირე ხშირად იწვევდა ამ ქმედებების დაქუცმაცებას, რის შედეგადაც თავდაცვის უწყებები შეიძლებოდა დაცალკეებულყო. ჩანართი 17.5 წარმოგიდგინს ერთ-ერთ მსგავს მაგალითს.

**ჩანართი 17.4. კეთილსინდისიერი მმართველობის გამტკიცება – პოლონეთის შემთხვევა**

საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსის მიხედვით, 2005 წელს პოლონეთი ყველაზე კორუმპირებული ქვეყანა იყო ევროკავშირის მასშტაბით. იმ დროისათვის, ქვეყნის თავდაცვის სამინისტროს ანტი-კორუფციული ძალისხმევა საკმაოდ არაეფექტური იყო. ამის დადებითი მხარე იყო ის, რომ ბევრი უწყება ჩართული იყო თავდაცვაში არსებულ კორუფციასთან ბრძოლაში, ხოლო უარყოფითი მხარე კი ის, რომ ანტი-კორუფციული ქმედებები სრულიად არაკოორდინირებული იყო. გამოვლინდა უამრავი კორუფციული სქემა, რამდენიმე ოფიცერსა და სამოქალაქო პირს წაუყენეს ბრალდება და აგრეთვე მომზადდა სპეციალური ანგარიში თავდაცვაში კორუფციის შესახებ. მაგრამ, ამ ანგარიშის მიუხედავად, კორუფციის სქემების ცოდნა არ იქნა გამოყენებული სისტემბატიური ცვლილებების განხორციელებისათვის. არ არსებობდა ფოკუსირება სამინისტროს შიგნით კორუფციის პრევენციის თაობაზე, ანტი-კორუფციულ პოლიტიკაზე და არ არსებობდა სიერი მმართველობის განმტკიცების ინტეგრირებული პროგრამა. ამ ფონზე, ანტი-კორუფციული ზომები არაეფექტური იყო.

გასაოცარი არ არის, რომ კორუფცია გახლდათ ძირითადი საკითხი საპრეზიდენტო და საპარლამენტო საარჩევნო კანპანიებში 2005 წელს. ამ არჩევნების შემდეგ, პოლონეთის თავდაცვის სამინისტრომ წარადგინა ანტი-კორუფციული გეგმა. ეს გამოწვეული იყო მინისტრის მხარდაჭერით ყველა დონეზე, რომელმაც დანიშნა გამოცდილი ანტი-კორუფციული სფეროს ექსპერტი ორგანიზაციაში გეგმის შემუშავებისა და განხორციელების მიზნით. ანტი-კორუფციული პროცედურების ბიურო, რომელიც უშუალოდ მინისტრს აბარებდა ანგარიშს, შეიქმნა 2006 წლის დასაწყისში, როგორც ახალი ორგანო ინტეგრაციის პროცედურების გაუმჯობესების მიზნით და ანტი-კორუფციული პოლიტიკის შექმნის მიზნით. იგი დაკომპლექტდა ოთხი სამოქალაქო პირით, რომელთაგანაც არცერთი არ ეკუთვნოდა თავდაცვის სექტორს, რათა არ დაშვებულიყო ინტერესთა კონფლიქტის პრევენტი. მათ უმეტესობას ჰქონდა ანტი-კორუფციული გამოცდილება არასამთავრობო სექტორიდან, ადგილობრივი ადმინისტრაციიდან ან სასამართლოდან. ამ ორგანოს დაარსების უპირველესი ფუნქცია გახლდათ ანტი-კორუფციული მოვალეობების უფრო მტკიცედ წარმართვა სამინისტროს სტრუქტურებში.

პრაქტიკული რეფორმების დაწყებით, ბიურომ გადაწყვიტა ებრძოლა კორუფციასთან ზედა დონეზე, იმ წერტილიდან, სადაც საზოგადოების პოტენციური დანაკარგი უფრო მაღალი იყო. მიზანი გახლდათ იმის წარმოჩენა, რომ რეფორმები სერიოზული და სანდოა. იმისათვის, რომ განსაზღვრულიყო მათი პრიორიტეტები, მათ უზრუნველყვეს რისკის შეფასება ყველაზე კორუფციული სფეროს გამოსავლენად. შედეგად, შეფასდა სამხედრო აღჭურვილობის საჯარო შესყიდვა, როგორც ყველაზე მნიშვნელოვანი სფერო კორუფციასთან ბრძოლაში. იგი ნაკლებად გამჭვირვალე იყო, ვიდრე სხვა საჯარო შესყიდვები, და მასზე ხმარდებოდა ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი (20%, 1 მილიონ ევროზე მეტი წელიწადში) და მასში ჩართულნი იყვნენ სამინისტროსა და შეიარაღებული ძალების ზედა დონის მენეჯერები.

შესყიდვის სისტემის რეფორმა მოიცავდა რამდენიმე ელემენტს, მათ შორის:

- გამჭვირვალობის გაზრდა დაგეგმილი, მიმდინარე და დასრულებული შესყიდვების თაობაზე ინფორმაციის ინტერნეტში განთავსებით;
- ელექტრონული აუქციონების ფართო გამოყენება;
- ხარისხის გარანტიის გაზრდა, მათ შორის დამატებითი ატესტაციების ჩატარება როსომაკის ჯავშანტრანსპორტზე, რომლისთვისაც ბალისტიკური მდგრადობა არ იყო სათანადოდ გამოცდილი წინა შესყიდვების პროცესის დროს;

- სატენდერო კომიტეტის წევრთა ინტერესთა კონფლიქტის პრევენცია დამატებითი რეგულაციების შემოღებით;
- უფრო დიდი კონკურენციის პოპულარიზაცია ერთი წყაროს პროცედურის შეზღუდვით კარგად გამართლებულ შემთხვევებში; და
- ისეთი ძირითადი შესყიდვების დოკუმენტების წინასწარი აუდიტი ბიუროს მიერ, როგორცაა ტექნიკური მოთხოვნები, ტენდერის პირობები, შეთავაზებული ფასების შეფასების პროცედურა და კონტრაქტის პროექტები.

გარდა ამისა, შემუშავდა ქვეყნის ახალი კოდექსი სამხედრო და სამოქალაქო პერსონალისათვის თავდაცვის სექტორთან ურთიერთობაში, რომელიც მოიცავდა ზოგად პრინციპებსა და დეტალურ რეგულაციებს, როგორცაა მაგალითად „არანაირი საჩუქრები“-ს პოლიტიკა და არანაირი თანამშრომლობის ან მონაწილეობის პოლიტიკა ამ სექტორის მიერ დაფინანსებულ ღონისძიებებში.

ბიურომ აგრეთვე დაიწყო თანამშრომლობა Transparency International-თან (გაერთიანებული სამეფო), წარადგინა რა თავდაცვის ინტეგრაციის პაქტების ზოგიერთი ელემენტი, რომელიც გულისხმობს აღჭურვილობის სპეციფიკაციისა და კონტრაქტების ზედამხედველობას დამოუკიდებელ შეფასებასთან ერთად VIP სარაკეტო თვითმფრინავის შესყიდვის ტენდერში.

ამ რეფორმების შედეგად, დღესდღეობით პოლონეთის თავდაცვის სამინისტრო ყიდულობს უკეთეს ხარისხის აღჭურვილობას ნაკლებ ფასად. შესყიდვებიც უკეთესად არის მომზადებული და უფრო მეტადაა ფოკუსირებული შესაძლებლობების ყიდვაზე და არა მხოლოდ პროდუქტზე. პოლონეთის მაგალითის გამოყენება შეიძლება სხვა ქვეყნებშიც და ჩვენ აგრეთვე აღმოვაჩინეთ, რომ უმცირესი ცვლილებებსაც კი შეიძლება ჰქონდეს მნიშვნელოვანი შედეგი. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის რისკის შემცირება არ არის გადაუღალბავი პრობლემა, თუკი მას ძალისხმევით მივუდგებით.

მეორე მხრივ, კარგად გამოზნული, პროაქტიული სტრატეგია ხელს უწყობს სკანდალების პრევენციას და ამცირებს სპეციალური რეაგირების აუცილებლობას. ჩანართი 17.6 წარმოგვიდგენს სამოქმედო გეგმის მაგალითს ასეთი სტრატეგიის შემუშავებისათვის.

იმ თანამდებობის პირებმა, ვისაც ეკისრება ასეთი სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება, უნდა გაითვალისწინონ საზოგადოების რეალური პირობები და არ უნდა შეარბილონ ძალისხმევა, არამედ უნდა მიუდგნენ პრობლემებს რეალისტურად. ტერმინი “ანტი-კორუფციული” უნდა იქნას ფრთხილად გამოყენებული, განსაკუთრებით ისეთ სიტუაციებში, როდესაც თანამდებობის პირებმა შეიძლება აღიქვან კორუფცია, როგორც არსებითი მათი სიცოცხლისათვის ან მათი ლეგიტიმური პროფესიული საქმიანობისათვისაც კი; მაგალითად, ცნობილი ფაქტია, რომ მომარაგების ოფიცრები იყენებენ ბარტერს და არაფორმალურ შეთანხმებებს (ხშირად მათ მხარს უჭერენ მეთაურები), როდესაც ფორმალური მომარაგების სისტემა არაქმედითუნარიანია მნიშვნელოვანი ნაწილებით დროულად მომარაგებისას. ასეთ ბარტერულ შეთანხმებებთან ბრძოლა სისტემის გაუმჯობესების გარეშე, ბევრი თანამდებობის მირის მიერ განიხილება, როგორც კონტრ-პროდუქტიული და ხშირად მტრულიც კი.

**ჩანართი 17.5. რეაგირება სკანდალზე – პერუს მაგალითი**

შიდა ამბობებაზე საპასუხოდ, პერუს დაზვერვის სამსახური მაქსიმალურად გაიზარდა 90-იან წლებში. თუმცადა, სამსახური აგრეთვე გამოიყენებოდა მკაცრი კონტროლის განხორციელებისათვის პოლიტიკურ ოპოზიციაზე პრეზიდენტ ალბერტო ფუხიმორისადმი.

ოფიციალურად, პრეზიდენტის მრჩეველი, ვლადიმერო მონტესინოსი გახლდათ დაზვერვის სამსახურის რეალური ხელმძღვანელი და დე ფაქტო აკონტროლებდა ეროვნულ თავდაცვის უწყებებს და ანგარიშგებადი იყო მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე. მისი ხელმძღვანელობით, დაზვერვის სამსახური იღებდა ქრთამს და აშანტაჟებდა მნიშვნელოვან საზოგადო მოღვაწეებს, აწვდიდა იარაღს კოლუმბიელ შეიარაღებულ დაჯგუფებებს და იღებდა დიდი რაოდენობით თანხას ნარკოტრეფიკინგიდან. 2000 წელს, მონტესინოსი დააფიქსირეს ქრთამის ფაქტზე, რამაც გამოიწვია მისი გადაყენება, და 2000 წლის ნოემბერში კი პრეზიდენტ ფუხიმორის გადაყენებაც.

შეიქმნა დროებითი მთავრობა და რამდენიმე თვით ადრე ახალი მთავრობის არჩევამდე, მან განხორციელა რამდენიმე ღონისძიება სამოქალაქო კონტროლის მოსაპოვებლად უშიშროების დაწესებულებებზე. დაზვერვის სამსახურსა და თავდაცვის სამინისტროში ჩატარდა რეორგანიზაცია, შემცირდა მათი ბიუჯეტი, და კონგრესს მიენიჭა მეტი უფლებამოსილება მათზე ზედამხედველობის განხორციელებისათვის. უშიშროების თანამდებობის პირებზე დაიწყო სამართლებრივი დევნა კორუფციისა და ადამიანის უფლებების დარღვევის ბრალდებით შიდა ომის განმავლობაში, ასევე კორუფციის ბრალდებით იარაღით ვაჭრობისას 1995 წლის ეკვადორთან სასაზღვრო ომის დროს. ზოგიერთი გადამდგარი სამხედრო ოფიცერი და უშიშროების ექსპერტი დასახმარებლად ჩაერთო ამ რეფორმის პროცესში, რომელიც გააღრმავა 2001 წლის ივლისში არჩეულმა ადმინისტრაციამ. ეროვნული დაზვერვის სამსახური რამდენჯერმე დაექვემდებარა რეფორმას შემდგომ წლებში, მნიშვნელოვნად შემცირდა მათი საქმიანობა, ხოლო კონგრესის კონტროლი გაძლიერდა თავდაცვის კომისიისა და დაზვერვის კომისიის მეშვეობით. კონფიდენციალობის გასაუმჯობესებლად, 2006 წლიდან დაზვერვის კომისია შეიქმნა კონგრესის ვადით – 5 წლით, რაც მიჩნეული იყო უკეთეს საშუალებად, ვიდრე მისი ყოველწლიურად განახლება.

საერთო ჯამში, ეს ქმედებები დადებითად მიიღო საზოგადოებამ, რამაც აღადგინა მთავრობის მიმართ ნდობა. თუმცადა, უშიშროების უწყებებში ეს აღქმული იყო, როგორც “კოლექტიური სასჯელი” ყოფილ ლიდერთა არასათანადო ქცევისათვის. ამრიგად, ეროვნული უშიშროების დაწესებულებები გახდა უფრო გამჭვირვალე, მაგრამ მნიშვნელოვნად დაკარგა ეფექტიანობა. ეს გახლდათ ტერორიზმის დაბრუნების ფაქტორი და პერუს დაუცველობის აღქმნა უკეთესად შეიარაღებულ ჩილესთან მიმართებაში.

*წყარო: დოქტორი ხორხე ორტიზი, Instituto Peruano de Economica y Politica*

ამას სჭირდება სამ-დონიანი მიდგომა. პირველი დონე ეხება იმას, რასაც ბრიტანელი მკვლევარი, ჯეიმს შერი უწოდებს (უკრაინის შემთხვევაში) “რეალისტურ და გადაუდებელ მიზანს: საქმის გარემოებების შექმნა, როდესაც კორუფცია გახლავთ არჩევანის საკითხი და არა ცხოვრებისეული აუცილებლობა.”<sup>4</sup> ამას შეიძლება დაემატოს ის ზომები, რომლებიც იცავს უმცროს პერსონალს ხეწოლისაგან “კორუფციულ პირამიდაში” ჩართვის

<sup>4</sup> ჯეიმს შერი, “უკრაინა და NATO: დღეს რეალიზმი, ხვალ წევრობა?” ზერკალო ტიუნია № 42 (570), (29 ოქტომბერი-4 ნოემბერი, 2005 წ.).

შესახებ, როდესაც ისინი იძულებულნი არიან ჩაერთონ კორუფციულ სქემაში და მათი სარგებლის გარკვეული ნაწილი მიეღინება მათი ზემდგომი თანამდებობის პირებისაკენ. მეორე დონე ეხება პირითად პროცედურებს და მართვისა და მმართველობის გაუმჯობესებას. შესაძლებლობის გაუმჯობესებაზე ფოკუსირებას უფრო მეტად, ვიდრე კორუფციასთან ბრძოლას, შეუძლია ხელი შეუწყოს თავდაცვის უწყებაში კონტაქტების დამყარებას. როდესაც თავდაცვის თანამდებობის პირებს შეუძლიათ იცხოვრონ და იმუშაონ ეფექტურად კორუფციის გარეშე, ისინი სიამოვნებით დაუჭერენ მხარს მესამე დონეს: ანტი-კორუფციულ კამპანიას.

იმ ფაქტით, რომ კორუფცია ვირტუალურად არსებობს ყველგან, თავდაცვის მინისტრები თავიდანვე განწირულნი არიან კორუფციის იგივე დონისათვის, როგორც დანარჩენი საზოგადოება. ისეთ ქვეყნებშიც კი, სადაც არსებობს ენდემური კორუფცია, ისეთი ფაქტორები, როგორც საზოგადოების მოლოდინის გაზრდა და საჯარო ზედამხედველობის გაძლიერება, შეიძლება კომბინირებული იქნას თავდაცვის უწყებების მისიაზე ორიენტირებული ეთოსით, რათა შეიქმნას კეთილსინდისიერი მმართველობის კუნძული. პარადოქსია, რომ საზოგადოებათა უმეტესობა, კორუმპირებული საზოგადოებაც კი, განიხილავს შეარადებულ ძალებში და თავდაცვის სამოქალაქო სამსახურში კეთილსინდისიერ მმართველობას, როგორც ეროვნული სიამაყისა და პატივისცემის საკითხს. ირონიულია, რომ ავტორიტარულმა რეჟიმებმა ეს შეიძლება მიიჩნიონ არაკომფორტულ სიტუაციად, რადგან კორუფცია ხშირად გახლავთ ის საშუალება, რომელიც აკავშირებს თავდაცვისა და უშიშროების სექტორების ხელმძღვანელებს რეჟიმთან და ამრიგად, უზრუნველყოფს მათ მხარდაჭერას საზოგადოების წინააღმდეგ. ამგვარად, დემოკრატიული მმართველობა ხელს უწყობს თავდაცვის უწყებათა საერთო პლატფორმაზე ყოფნას, ხოლო თავდაცვის უწყებათა ინტეგრაცია ხელს უწყობს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება დემოკრატიის განვითარებას. გონიერი მთავრობა ამით იხელმძღვანელებს, მიიღებს სარგებელს პოზიტიური და ურთიერთგამაძლიერებელი დინამიკისაგან.

### ჩანართი 17.6. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების რეფორმების საგზაო კუქა

წარმოდგენილი საგზაო რუკა თავდაცვაში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების რეფორმების შესახებ დაფუძნებულია პოლონეთის გამოცდილებაზე.

პირველ რიგში, უნდა ჩატარდეს კორუფციის რისკის თვითშეფასება რეფორმისათვის აუცილებელი საკითხების გამოსავლენად. NATO გვთავაზობს ინსტრუმენტს – კეთილსინდისიერი მმართველობის თვითშეფასების კითხვარს, და აგრეთვე შეუძლია უზრუნველყოს შესაბამისი ექსპერტიზა. კორუფციის სფეროების შეფასების შემდეგ, უნდა დადგინდეს ის პრიორიტეტები, რომლებიც მათ ეხება. სერიოზული რეფორმები უნდა დაიწყოს ზემოდან, სადაც კორუფციის მაღალი რისკი ვადაიკვეთება მძიმე პოტენციურ დანაკარგებთან და თანამდებობის პირებთან. შემდეგ უნდა მომზადდეს სტრატეგია, რომელიც ჩამოაყალიბებს პრიორიტეტებს, დაადგენს ცვლილებებისათვის აუცილებელ ძირითად საკითხებს და დასახავს სამოქმედო გეგმას, აუცილებელ ბიუჯეტსა და აპარატს.

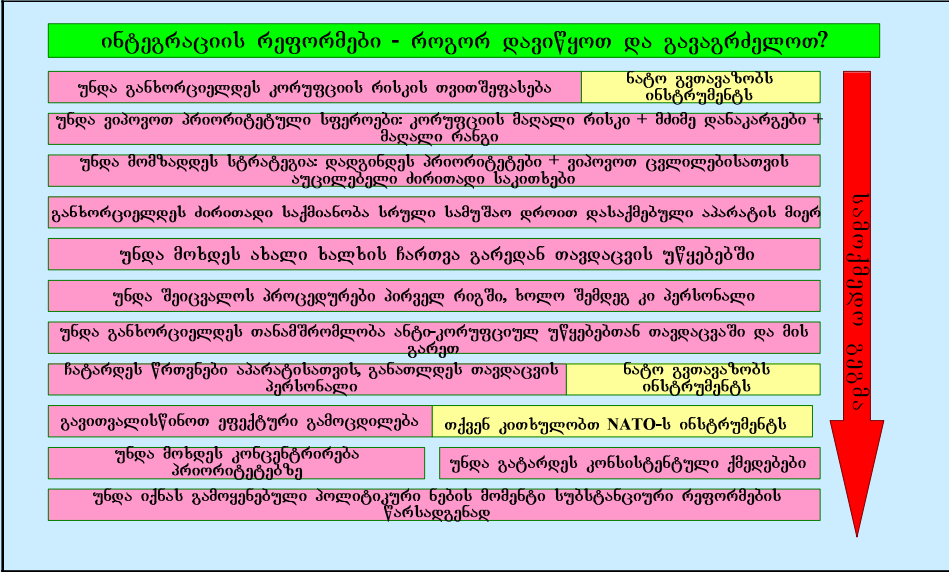
სამოქმედო გეგმა უნდა შესრულდეს სრული განრიგით დასაქმებული პერსონალის მიერ. ეს გულისმობს იმ პირებს, რომელთათვისაც კორუფციის პრევენცია და უწყებათა შორის ინტეგრაცია ძირითადი ამოცანაა მათ საქმიანობაში. ახალი ხალხის ჩართვა გარედან თავდაცვის უწყებებში და ზოგადად ამ სექტორში, თავიდან აგვარიდებს ინტერესთა კონფლიქტს.

რეფორმების მომზადებისას, კონცენტრირება უნდა მოხდეს ძირეულ ცვლილებებზე. ეს ნიშნავს კანონისა და პროცედურების შეცვლას პირველ რიგში და პერსონალის შეცვლას შემდგომ ეტაპზე. ძირეული ცვლილებები უფრო ხანგრძლივია.

უნდა შედგეს თანამშრომლობა ანტი-კორუფციულ უწყებებთან თავდაცვის სექტორში და მის გარეთ. კანონდარღვლების სააგენტოებს შეუძლიათ გაუზიარონ თავიანთი ცოდნა ახალი კორუფციული სქემების შესახებ, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს კი შეუძლიათ გახდნენ შესანიშნავი საკონსულტაციო წყარო. უნდა ჩატარდეს ტრენინგები და საგანმანათლებლო კურსები თავდაცვის აპარატისათვის. NATO გეთავაზობს ინსტრუმენტს, კერძოდ საგანმანათლებლო მოდელს თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების შესახებ. პრობლემის მოგვარების გზების ძიებაში, უნდა გავითვალისწინოთ სხვა ქვეყნებისა და უწყებების ეფექტური გამოცდილება.

როდესაც ვიწვევთ ამ ძალისხმევას, აუცილებლად განხილავთ უამრავი მოთხოვნა კონკრეტული საკითხების მოგვარებაზე. შეზღუდული რესურსები არ მოგვცემს საშუალებას, გავუმკლავდეთ ამ პრობლემებს ეფექტურად. უნდა მოხდეს კონცენტრირება პრიორიტეტებზე, ხოლო ქმედებები უნდა იყოს თანმიმდევრული: ახლად დანერგილი წესების შესრულების ზედამხედველობა უნდა იყოს ყოველის-მომცველი და გაგრძელდეს ხანგრძლივი დროის განმავლობაში.

და ბოლოს, ძირეული რეფორმების დასაწყებად მნიშვნელოვანია პოლიტიკური ნების პერიოდის გამოყენება, ხოლო მათი განხორციელება უკვე შეიძლება ნაკლები პოლიტიკური ნების ფონზე. და მაშინაც კი, როდესაც საერთოდ არ არსებობს პოლიტიკური ნება, ზოგიერთი რეფორმა მაინც გაგრძელდება.





## თავი 18

# პარლამენტებისა და კონტროლის პალატების როლი

პარლამენტები, როგორც საზოგადოების უშუალო წარმომადგენლები, წარმოადგენენ დემოკრატიული ლეგიტიმურობის ძირითად წყაროს. ისინი პასუხისმგებლები არიან საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნაზე, რომლის ფარგლებშიც მოქმედებენ მთავრობა და საზოგადოება, და აგრეთვე ისინი თამაშობენ ცენტრალურ როლს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის განხორციელებაში (განსაკუთრებით, თავდაცვის სამინისტროსა და სამხედრო სექტორზე), ასევე თავდაცვის სექტორისა და კერძო უშიშროების კონტრაქტორებზე. საპარლამენტო კომიტეტებს უნდა ჰქონდეთ მინიჭებული საკმარისი უფლებამოსილება, რათა განახორციელონ გულდასმითი შემოწმება ბიუჯეტზე, შესყიდვებსა და საკადრო საკითხებზე ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკისა და პრიორიტეტების კონტექსტში. მათი უფლებამოსილების ეფექტურად განხორციელებისათვის მათ უნდა ჰქონდეთ საკმარისი ხელმისაწვდომობა ინფორმაციაზე და აპარატზე, რათა ეფექტურად გაანალიზონ იგი. ბევრ ქვეყანაში, პარლამენტებთან მიმაგრებულია კონტროლის პალატები. მათ აქვთ მნიშვნელოვანი როლი სამთავრობო ხარჯებზე დეტალური გამოძიების ჩატარებაში და დარღვევების გამოვლენაში.

ეს თავი მიმოიხილავს პარლამენტის როლთან დაკავშირებულ სხვადასხვა მექანიზმებსა და საკითხებსანტი-კორუფციული დღის წესრიგის ფონზე თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის გამტკიცების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულულების გაზრდისშესახებ.

## საპარლამენტო კომიტეტები

კომიტეტები წარმოადგენს პარლამენტის მამოძრავებელ ძალას. იმის ფონზე, რომ ძირითადი პოლიტიკური საკითხები და სკანდალები შეიძლება გათამაშდეს კამერების წინ პლენარულ სხდომაზე, პარლამენტარები ხშირად ისმენენ თავდაცვის თანამდებობის პირებისაგანჩვენებებს, კამათობენ, ატარებენ გამოძიებას ან ისმენენ კომისიის ანგარიშებს კონკრეტული კომიტეტების ფორმატში. პარლამენტთა უმეტესობაში არსებობს კომიტეტი, რომელსაც აკისრია პრინციპული პასუხისმგებლობა თავდაცვის საკითხებზე, რომელიც ხშირად კომბინირებულია ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებითაც. მიუხედავად ამისა, ისეთი რთული საკითხების სხვადასხვა ასპექტები, როგორცაა თავდაცვა, ეხება სხვადასხვა კომიტეტებს – მაგალითად, საფინანსო, საგარეო პოლიტიკის, ადამიანის უფლებებისა და დაზვერვის ზედამხედველობის კომიტეტებს.

უსაფრთხოებისა და თავდაცვის კომიტეტების საქმიანობის სფეროები მოიცავს:

- კანონმდებლობის შემუშავებას თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებისათვის;
- კონსულტაციების ჩატარებას ბიუჯეტზე და ხარჯების მონიტორინგს;

- მთავრობის თავდაცვის პოლიტიკისა და უსაფრთხოების სტრატეგიის გადახედვას;
- პარლამენტის კონსულტირება საერთაშორისო შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების საკითხების რატიფიცირების შესახებ;
- პარლამენტისათვის რეკომენდაციების მიცემა შეიარაღებული ძალების შესახებ და საზღვარგარეთ ჯარების განლაგებაზე;
- თავდაცვის შესყიდვების მონიტორინგს;
- ხელმძღვანელი პირების დანიშვნების შესახებ კონსულტაციები; და
- საკადრო პოლიტიკისა და ადამიანის უფლებების მონიტორინგს.

არსებობს სამი მოთხოვნა იმისათვის, რათა კომიტეტებმა ეფექტურად განახორციელონ მათი ზედამხედველოვითი როლი. პირველ რიგში, მათ უნდა ჰქონდეთ კანონმდებლობით ნათლად განსაზღვრული აუცილებელი უფლებამოსილება. ეს ჩვეულებრივ, მოიცავს უფლებას:

- ჩაატარონ მოსმენები ან დაკითხვები, რომელზეც იქნებიან მიწვეულნი მინისტრები, აღმასრულებელი შტოს სხვა თანამდებობის პირები ან სამოქალაქო თანამდებობის პირები და ექსპერტები, რათა უპასუხონ კითხვებს ან მისცენ ჩვენება;
- მოითხოვონ დოკუმენტები აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან;
- ჩაატარონ დეტალური შემოწმება საჯარო ხარჯვების გამჭვირვალობასა და ეფექტურობაზე და მოითხოვონ კომპეტენტური უფლებამოსილი პირებისგან, ჩატარდეს აუდიტი აუცილებლობის შემთხვევაში;
- განიხილონ პეტიციები და საჩივრები სამხედრო პერსონალისაგან და სამოქალაქო პირებისაგან თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებთან დაკავშირებით; და
- ადგილზე შეამოწმონ ბაზები და სხვა შენობები, მათ შორის საზღვარგარეთ განლაგებული ჯარები.

მეორე მოთხოვნა, კომიტეტს უნდა ჰქონდეს *შესაძლებლობა*, ადეკვატურად განახორციელოს მოვალეობა, რაც გამოიხატება შემდეგში: კვალიფიცირებულ აპარატი, ადეკვატური ბიუჯეტი, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა და შესაძლებლობა, გამოიყენოს (და გადაიხადოს) გარე ექსპერტიზა. კომიტეტის წევრების პროფესიონალური შესაძლებლობები ასევე მნიშვნელოვანია; მათ უნდა ჰქონდეთ შესაბამისი განათლება, გამოცდილება და ცოდნა, რომელსაც პერიოდულად გაამყარებენ დამატებითი ტრენინგითა და განათლებით.

და მესამე მოთხოვნა, მაგრამ არანაკლებ მნიშვნელოვანი არის კომიტეტის წევრების *დამოკიდებულება* მთავრობის ანგარიშვადლებულებისა და საერთო მიუკერძოებელი საქმიანობის მიმართ. დახურული შეხვედრების ჩატარება მედიის ან საზოგადოების დასწრების გარეშე, შეიძლება იყოს ის საშუალება, რომლითაც თავიდან ავირიდებთ მიკერძოებულ ზეწოლას. არაფორმალური შეხვედრები ან სემინარები, რომლების სტენოგრაფიული ჩანაწერიც არ კეთდება, აგრეთვე შესანიშნავი ინსტრუმენტია საერთო ხედვის შესაქმნელად და მიკერძოებული პოლიტიკისაგან თავის დასაღწევად.

თუმცადა, ყველაზე გავლენიანი ელემენტი გახლავთ კომიტეტის თავმჯდომარის დამოკიდებულება და ხელმძღვანელობა.

ძლიერ, პროაქტიულ დამოკიდებულებას შეუძლია ხელი შეუწყოს იმის უზრუნველყოფას, რომ კომიტეტმა განახორციელოს *პრევენციული ზედამხედველობა*. დროის გამოყოფა დაგეგმილ და დაუგეგმავ შეხვედრებსა და ვიზიტებზე, მოსმენებსა და აუდიტზე, დაზოგავს უზარმაზარ დროს და ენერგიას, რომელიც შეიძლება მოხმარდეს სხვა პრობლემების მოგვარებას.

## კონტროლის პალატები

კომიტეტის პროფესიონალი აპარატის გარდა, პარლამენტს ხშირად აქვს ხელმისაწვდომობა ინფორმაციასა და ანალიზზე დამოუკიდებელი კონტროლის პალატის მიერ. ისინი ხშირად თან ერთვის კანონმდებლობას, პირდაპირ, აშშ-ს კონგრესის საბიუჯეტო ოფისის მსგავსად, ან კონკრეტული დადგენილი პასუხისმგებლობისა და ურთიერთობის გზით, გაერთიანებული სამეფოს ეროვნული კონტროლის პალატის მსგავსად. ეფექტურად მუშაობისას, ეს კონტროლის პალატები პარლამენტს აწვდიან აღმასრულებელი ხელისუფლების წარსული პერიოდისა და მიმდინარე საქმიანობის შეფასების საშუალებას, რომლებიც შეიძლება მოიცავდეს:

- ყველა ცენტრალური სამთავრობო დეპარტამენტისა და აღმასრულებელი სააგენტოების ფინანსური მდგომარეობის აუდიტს;
- ბიუჯეტის განხილვის მხარდაჭერას საბიუჯეტო პროგნოზების შემუშავების, აღმასრულებელი შტოს მიერ საბიუჯეტო შემოთავაზებების ანალიზის, დამოუკიდებლად დამტკიცებული ღირებულების შეფასებისა და ალტერნატიული ბიუჯეტის წარდგენის გზით;
- კონკრეტული პოლიტიკისა და იმ პროგრამების ანალიზს, რომლებიც დაკავშირებულია ბიუჯეტთან და ფინანსებთან;
- აქტიური მოქალაქეებისათვის და საზოგადოებისათვის საშუალების მიცემას, გამოხატონ საჩივარი და ამ საჩივრების გამოძიებას; და
- დეპარტამენტების მხარდაჭერას მათი ფინანსების ღირებულების გაუმჯობესებაში აუდიტის ჩატარებისა და პრაქტიკული რჩევების მიცემის გზით.

ყველა ეს ძალისხმევა დამოკიდებულია იმ შესაძლებლობაზე, რაც გულისხმობს ერთეულებისა და ამოცანების ზუსტ შეფასებას. შეფასებისა და ლეგალისტური მიდგომის გარდა, უნდა მოხდეს ფოკუსირება „პოლიტიკის ანგარიშვალდებულებაზე“, რამეთუ ეს ხელს უწყობს რესურსების, შესრულებისა და სასურველი შედეგის დაკავშირებას. ეს უფრო ადვილად განხორციელდება – და კონტროლის პალატის შედეგების ღირებულება იზრდება – როდესაც მათი საქმიანობა დაკავშირებულია დაგეგმარების, პროგრამირების, ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შეფასების სისტემასთან (PPBES). ამ შემთხვევაში, კონტროლის პალატამ უნდა მიაქციოს განსაკუთრებული ყურადღება პროგრამირებას, რომელიც მართავს გადაწყვეტილებებს საშუალოვადიანი რესურსების გამოყოფაზე და პროგრამის შეფასებაზე. ბევრ ქვეყანაში, შეფასება რჩება განუვითარებელ ფუნქციად; გასაკვირი არ არის, რომ მას აქვს ინტენსიური შრომა და პოლიტიკური მგრძობიარობა.

## ჩანართი 18.1. გაერთიანებული სამეფოს ეროვნული კონტროლის პალატის როლი

ეროვნული აუდიტორული ოფისი (NAO), რომელსაც ხელმძღვანელობენ გენერალური კონტროლიორი და გენერალური აუდიტორი, ფოკუსირებულია სამ სფეროზე: ფულის ღირებულების დადგენა; პარლამენტის დახმარება; და ეფექტური გამოცდილების შესახებ ინსტრუქციების მიწოდება.

### *ფულის ღირებულება*

1983 წლის ეროვნული აუდიტორული ოფისის აქტის მიხედვით, მას შეუძლია შეამოწმოს და მოამზადოს ანგარიში საჯარო ხარჯების ეკონომიაზე. მისი ფულის ღირებულების საქმიანობა ეხება იმას, თუ დახარჯეს თუ არა სამთავრობო დეპარტამენტებმა და სხვა საჯარო ორგანოებმა საკუთარი რესურსები ეფექტურად განსაზღვრული შედეგის მისაღებად. ამ სამუშაოს მასშტაბი ფარავს საკითხთა ფართო სპექტრს, სისხლის სამართლის სასამართლო სისტემის მუშაობიდან თავდაცვის სამინისტროს შესყიდვის პროექტებამდე, სამთავრობო პროექტების კომერციული უნარების გაუმჯობესებიდან მათი შესრულების კონტრაქტების გაუმჯობესებამდე. ეროვნული აუდიტორული ოფისი ყოველწლიურად წარადგენს დაახლოებით 60 ანგარიშს. ყველა ეფუძნება მტკიცებულებებს და მოიცავს დეტალურ ანალიზს, ასევე იმ უფლებამოსილებას, რომელიც განაპირობებს შესაბამისი დოკუმენტის ხელმისაწვდომობას.

### *პარლამენტის დახმარება*

ეროვნული აუდიტორული ოფისის ხელმძღვანელი გახლავთ თემთა პალატის თანამდებობის პირი და მისი საქმიანობის შედეგები უნდა იქნას წარდგენილი პარლამენტში თემთა პალატის განკარგულებით. იგი მუშაობს პარლამენტისა და გადასახადების გადამხდელთა სახელით, რათა მთავრობა მუდმივად იყოს ანგარიშგაღებულ საზოგადოებრივი ფულის ხარჯვაზე და რათა საჯარო სამსახურს ხელი შეუწყოს საქმიანობის უკეთ შესრულებაში. 2000 წლის შემდეგ, იგი რეგულარულად ამოწმებს იმ ძირითად მოსაზრებებს, რომლებიც ნიადაგს უმყარებს მთავრობის მიერ საჯარო ფინანსების პროექტირებას მათი მიზანშეწონილობის დასადაგენად, ასევე ამზადებს ანგარიშს მთავრობის მიერ მომზადებული ანგარიშების თაობაზე. 2007/08 წლებში, მან გამოაქვეყნა 60 ძირითადი ანგარიში და ჩაატარა აუდიტი 460 ბუღალტერიაზე. 2008-2009 წლის ციკლის დასაწყისში, აუდიტი გამოიყენებს საერთაშორისო ფინანსური ანგარიშების სტანდარტებს.

ეროვნული აუდიტორული ოფისი ეხმარება საბიუჯეტო კომიტეტს (PAC), სხვა კონკრეტულ კომიტეტებს თემთა პალატიდან და აგრეთვე პარლამენტის დამოუკიდებელ წევრებს. მან უზრუნველყო 17 კონკრეტული კომიტეტი ფართო მხარდაჭერით და ცოტა ხნის წინ დაიწყო შესრულების შესახებ ბრიფინგების წარმოება კონკრეტული კომიტეტების ყოველწლიური ზედამხედველობის შესაფასებლად.

### *ეფექტური გამოცდილება*

ეროვნული აუდიტორული ოფისი უზრუნველყოფს ტექნიკურ ინფორმაციას, ინსტრუქციებსა და ეფექტურ გამოცდილებას, რომლებიც შეიძლება გამოიყენონ სხვებმა, განსაკუთრებით საჯარო სექტორის ორგანიზაციებმა.

### *თავდაცვის საკითხები*

ეროვნული აუდიტორული ოფისის მუშაობა ამ სფეროში მოიცავს იმ დეპარტამენტის ფინანსურ აუდიტს, რომელიც ფლობს დაახლოებით 90 მილიარდ ევროს მატერიალურ აქტივებში და მართავს ყოველწლიურ ბიუჯეტს დაახლოებით 34 მილიარდი ევროს ოდენობით. იგი აგრეთვე ამზადებს ანგარიშებს, სადაც შეფასებულია თავდაცვის სამინისტროს ხარჯვის ღირებულება. ეს მოიცავს დეპარტამენტის შესაძლებლობას, მხარი დაუჭიროს მიმდინარე ოპერაციებს, ასევე შეინარჩუნოს და განაუთაროს სამხედრო შესაძლებლობები

სამომავლო მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. ეროვნული კონტროლის პალატა ფოკუსირებულია ოპერაციული ეფექტიანობის ასპექტებზე, მხარს უჭერს შეიარაღებული ძალების პერსონალს, ფოკუსირებულია ძირითადი აღჭურვილობის შესყიდვაზე და ნიადაგს უმყარებს ისეთ ინფრასტრუქტურას, როგორცაა თავდაცვის უძრავი ქონება და ბიზნესის ცვლილების პროგრამა. მისი ბოლოდროინდელი ანგარიშები ეხებოდა ჩინუკის ვერტმფრენის ფლოტს, პერკულეს C-130-ებს, რეაქტიული თვითმფრინავების ლოგისტიკურ საკითხებს, წრთვასა და შენარჩუნებას, სარეზერვო ძალების გამოყენებას და თავდაცვის საინფორმაციო ინფრასტრუქტურას.

წყარო: (ადაპტირებულია) ეროვნული აუდიტორული ოფისი, [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)

## ვიწყებთ თავიდან: კორუფციის რისკი და ზომები პარლამენტებისათვის

კორუფციის შემცირების პროცესში, პარლამენტარები უნდა იყვნენ ძირითადი მოქმედი პირები, ჩამოაყალიბონ ნორმები და სტანდარტები გამჭვირვალობისათვის, მუდმივად მოითხოვონ მთავრობისგან ანგარიშვალდებულება შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებაზე და დეტალურად აწარმოონ მისი აუდიტი. თუმცა, როგორც ბევრ სფეროში, სადაც არსებობს დიდი მასშტაბის ხარჯვები, მათ აქვთ ცდუნება, მოახდინონ გავლენა ამ გადაწყვეტილებებზე და ზოგჯერ ასეც იქცევიან პირადი მოგების მიზნით. ამ კუთხით, კორუფცია თავდაცვის კონტრაქტებში მზარდია. თუმცადა, არ არსებობს მინიშნება იმაზე, რომ თავდაცვის სფერო უფრო ექვემდებარება კორუფციას, ვიდრე მთავრობის სხვა სფეროებში და ინფრასტრუქტურული კონტრაქტები. და მართლაც, უფრო ფართო უშიშროების სექტორში, კორუფცია რყვნის პოლიციას და საბაჟო სამსახურს უფრო მეტად, ვიდრე თავდაცვას, თუმცადა, იგი ხშირად მცირემასშტაბიანია, მაგრამ მაინც ხშირად სცილდება საპარლამენტო დონეს.

მიუხედავად ამისა, თავდაცვის სექტორს მაინც აქვს განსაკუთრებული კორუფციის რისკი. გადაწყვეტილების მიმღებთა და დაინტერესებულ მხარეთა წრე ჩვეულებრივ უფრო მცირეა და მოქმედებს საიდუმლოდ, ხოლო ექსპერტიზა ნაკლებად გავრცელებულია, და ყველაფერთან ერთად, ბაზარი მონოპოლიზირებულია, ანუ თავდაცვის დეპარტამენტი გახლავთ ერთადერთი მყიდველი, ხოლო კვალიფიცირებულ მომწოდებელთა რაოდენობა შეზღუდულია. კომპლექსური თავდაცვის კონტრაქტები უამრავი ქვე-კონტრაქტებით, ართულებს შესაბამის აღრიცხვას და ამიტომ, შესყიდვების დეპარტამენტებს ურჩევნიათ ეკონტაქტონ ცოტა, მაგრამ სანდო მომწოდებლებს. ამ ფონზე, პარლამენტარები ლობირებენ საკუთარ ახლობელთა ეკონომიკურ ინტერესებს და ეხმარებიან კიდევ მათ სავალდებულო სამსახურის გადავადებაში ან თავინთ პროტექციებს მოუძებნონ თბილი ადგილები. ამ მხრივ, არსებობს ძალიან უმნიშვნელო გამყოფი ზოლი კანონიერ დახმარებასა და არასათანადო გავლენას შორის.

ადამიანის გამომგონებლობას საზღვარი არ აქვს გავლენის გამოყენების გზების ძიებაში შესყიდვების პროცესზე, ისე რომ ამასთან არ დაირღვეს კანონი. კორუფციამ შეიძლება მიიღოს ქრთამის ფორმა (არასამართლიანად მაღალ) საკონტრაქტო გადახდებზე, ე.წ. საკომისიოების ფორმით გაწეული სამსახურისათვის, ასევე კონტრაქტის ფარგლებს გარეშე სხვა პრივი-

ლეგიებზე, მაგალითად ოჯახის წევრებისათვის დასასვენებელი ტურები ან სხვა მომსახურება. დიდი მასშტაბის კორუფცია შეიძლება მოხდეს აგენტების ან შუამავლების მეშვეობით და ამრიგად, თავიდან იქნას აცილებული უშუალო კონტაქტი მომწოდებელსა და მიმღებელს შორის, რაც გაართულებს გადახდების კვალის მიდევნებას საბანკო სისტემებით.<sup>1</sup> ეს ხაზს უსვამს კარგად განსაზღვრული კანონმდებლობის მნიშვნელობას იმის თაობაზე, თუ რა არის ნებადართული და რა აკრძალული. უნდა დაწესდეს შეზღუდვები იმ საჩუქრების ღირებულებაზე, რომლის მიღების უფლებაც ექნებათ თანამდებობის პირებსა და პარლამენტარებს. პარლამენტარებმა უნდა გაითვალისწინონ, რომ ეს წესები ან ქცევის კოდექსები მტკიცეაა ჩამოყალიბებული და მათ უნდა დაიცვან ისინი. მათ თავიდან უნდა აიცილონ ნებისმიერი არასათანადო ქცევა და, მაგალითად არ უნდა შევიდნენ კომერციულ აგენტებთან კონტაქტში, არამედ ეს ქმედებები მათ უნდა განახორციელონ სხვა კოლეგებთან ერთად თავდაცვის კომიტეტიდან.

2007 წელს, დემოკრატიკმა სენატორმა მონტანადან, ჯო ტესტერმა წამოიწყო ინოვაციური ნაბიჯები, დაიწყო რა საკუთარი ყოველდღიური განრიგის ინტერნეტში განთავსება. ეს ნაბიჯი ხაზს უსვამს რისკის წინააღმდეგ განხორციელებულ ზომას: მაქსიმალური გამჭვირვალობა იმაზე, თუ როგორ ახორციელებენ პარლამენტარები საკუთარ საქმიანობას და მათი ინტერესების გამოქვეყნებას. ცალკეულმა პარლამენტარებმა უნდა განაცხადონ საკუთარი აქტივებისა და ინტერესების თაობაზე, სანამ ისინი დაინიშნებიან ამ თანამდებობაზე და ასევე განაცხადონ რამდენიმე წლის შემდეგ ამ თანამდებობიდან წასვლისას. უნდა არსებობდეს აკრძალვა ანონიმურ კონტრიბუციაზე მათდამი და მათი პარტიის ბიუჯეტში. ამ ზომების განხორციელება მათ ინტერესებშიც უნდა იყოს, რაც დაიცავს მათ არასათანადო ბრალდებებისაგან თადლითობაზე და აამაღლებს საზოგადოების ნდობას მათ მიმართ. ამ მხრივ, გაეროს საერთაშორისო ქცევის კოდექსი საჯარო თანამდებობის პირთათვის უზრუნველყოფს ნაყოფიერ საფუძველს წესების ჩამოყალიბებისათვის, განსაკუთრებით ნაწილი II, რომელიც ეხება ინტერესთა კონფლიქტს და დისკვალიფიკაციას, აგრეთვე ნაწილი III, რომელიც ეხება ქონების შესახებ ინფორმაციის დეკლარირებას. ქონების საჯაროდ განცხადებას დიდი მნიშვნელობა აქვს კანონმდებლობაში. მაგალითად, ბრიტანეთის ლორდთა პალატაში, 743 წევრიდან 139 წევრმა განაცხადა მათი ხელფასის ოდენობის შესახებ.

## პარლამენტის როლი თავდაცვის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაში

პარლამენტები თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს თავდაცვის სამინისტროში გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაში და გააჩნიათ მთელი რიგი ბერკეტები ამის განსახორციელებლად. პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ დასვან კითხვები წერილობითი ან ზეპირი სახით და ჩაეძიონ, თუკი პასუხები არადამაკმაყოფილებელი იქნება. გამჭვირვალობის მისაღწევად მძლავრი ინსტრუმენტი გახლავთ მოსმენების ჩატარება კონკურენტ მომწოდებლებთან, აუცილებლობის შემთხვევაში დახურულ კარს მიღმა კომერციული საიდუმლოების დასაცავად. უფრო რადიკალურია, მაგრამ ნაკლებ დროს საჭიროებს

<sup>1</sup> „ქრთამის ეტიკეტი: როგორ მოვიტოოთ ხელი,“ ეკონომისტი, 23 დეკემბერი, 2006 წ.

საპარლამენტო დაკითხვა, რომელიც გამიზნულია ფაქტების დადგენისა და პასუხისმგებლობების მიკუთვნებისათვის. მხოლოდ რამდენიმე მინისტრი ან სახელმწიფო მდივანი უძღებს ესეთ მკაცრ გამოცდას, რადგან პოლიტიკური ბრძოლა გრძელდება და ოპოზიციის წევრებს გამზადებული აქვთ ხმლები მთავრობის არაკომპეტენტურობის დასამტკიცებლად. ამავდროულად, საპარლამენტო დაკითხვები ხშირად შესუსტებულია ამ კუთხით გამოუცდელი პარლამენტარების გამო. მათ ირჩევენ მათი პოლიტიკური გამჭრიახობისათვის, და არა საგამოძიებო უნარებისათვის.

საგამოძიებო ინსტრუმენტები მნიშვნელოვანია, მაგრამ კორუფციის წინააღმდეგ საუკეთესო საშუალება არის რეგულარული პროცედურები და მათი დაცვა: თავდაცვის ბიუჯეტის ზუსტი, თანმიმდევრული შემოწმება, ახალი აღჭურვილობის მუდმივი ციკლის ღირებულების დაფიქსირება და გადახედვისა და კონტროლის პალატის ანგარიშების კომბინირება იმის დასადგენად, არის თუ არა დახარჯული გამოყოფილი თანხები განსაზღვრული მიზნისათვის. თუმცადა, აშკარაა, რომ მსგავსი პროცედურები მხოლოდ მაშინ არის ეფექტური, როდესაც პარლამენტს ჰყავს საკმარისი კვალიფიცირებული აპარატი ღრმა ანალიზის ჩასატარებლად. როდესაც კონტროლის პალატა დამოუკიდებელია, იგი აგრეთვე წარმოადგენს ბარიერს დარღვევებისათვის, რადგან დარღვევები გამოაშკარავდება მათ ანგარიშებში.

შესყიდვების სფეროში, თავდაცვის სამინისტროს უნდა მოეთხოვებოდეს, მიაწოდოს პარლამენტს ინფორმაცია სამხედრო მოთხოვნების შესახებ, ამ მოთხოვნების დაკმაყოფილების ალტერნატივების თაობაზე, აგრეთვე პოტენციურ მომწოდებელთა სია და არგუმენტები საბოლოო შესყიდვის გადაწყვეტილებებზე. მაგალითად, ბელგიასა და ჰოლანდიაში, თავდაცვის მინისტრმა უნდა დაიცვას განსაზღვრული პროცედურები, რაც გულისხმობს პირველ რიგში შეიარაღების სისტემის მოთხოვნის 10-წლიან პროგრამაში ჩართვას და შემდეგ მის განმარტებას, შემდეგ ეტაპზე ალტერნატივების განხილვას, ანგარიშის წარდგენას მოლაპარაკებებზე და თანა-პროდუქციისა და კომპენსაციის ასპექტებს (რომელსაც აგვარებს ეკონომიკურ საკითხთა მინისტრი), და ბოლოს, გადაწყვეტილების მიღებას. ამ პროცედურის მხარდასაჭერად, 1996 წელს, ბელგიამ ჩამოაყალიბა სამხედრო შესყიდვების სპეციალური კომიტეტი წარმომადგენელთა პალატაში. ჰოლანდიაში, თავდაცვის სამინისტრომ უნდა დაიცვას ის კონვენცია, რომ პარლამენტს გააჩნია საკმარისი დრო, განიხილოს ის კონტრაქტები, რომელთა ღირებულება აღემატება 50 მილიონს მის ხელმოწერამდე (იხ. ჩანართი 18.2). ჩვეულებრივ, ამის შედეგად ვიღებთ ნებართვას თავდაცვის კომიტეტისაგან, მაგრამ წევრებს აქვთ უფლება, დააბრუნონ საკითხი დღის წესრიგში და გადააგზავნონ ზედა პალატაში პლენარულ სხდომაზე განსახილველად და ხმის მისაცემად. გერმანიაში, მსგავსი პროცედურა იწყება 25 მილიონ ევროს ღირებულების კონტრაქტებიდან.

## ჩანართი 18.2. თავდაცვის შესყიდვებზე ზედამხედველობის ტიპური თანმიმდევრობა

შესყიდვებზე ზედამხედველობის თანმიმდევრობა წარმოდგენილი მოდელი ეფუძნება პოლანდიის პარლამენტის გამოცდილებას.

### *მოთხოვნა*

თავდაცვის სამინისტრო ატყობინებს პარლამენტს ზოგადი ოპერაციული მოთხოვნების თაობაზე. ეს მოიცავს აღჭურვილობის ტიპს, აუცილებელი რაოდენობის ღირებულებას და შესყიდვებისათვის გამოყოფილი თანხის რაოდენობას. ჩვეულებრივ, პარლამენტარები ფოკუსირებას ახდენენ საყოველთაო ბიუჯეტის წილზე, რომელიც მოხმარდება ახალ გეგმებს და სვავენ კითხვებს სხვა პრიორიტეტულ აუცილებლობასთან შესაბამისობის შესახებ. შესყიდვის პროცესი წინ წაიწვეს მხოლოდ მაშინ, თუკი თავდაცვის საპარლამენტო კომისია დაამტკიცებს მოთხოვნას, ან ატყობინებს შემდეგს: “კომისია განიხილავს წარდგენილ დოკუმენტს”.

### *მოსამზადებელი შესწავლა*

ოპერაციული მოთხოვნები გარდაიქმნება ტექნიკურ მახასიათებლებად. შესაბამისად, მოხდება ბაზრის შესწავლა და შედგება ყველა შესაძლო მომწოდებლის ამომწურავი სია. იმ შემთხვევაში, თუკი პროდუქტი არ არის ხელმისაწვდომი ამ ეტაპზე ან უახლოეს მომავალში, უნდა შედგეს გეგმა ფაზის განვითარების შესახებ შესაბამის სექტორთან და სხვა დაინტერესებულ ქვეყნებთან თანამშრომლობით. ჩამოყალიბდება შესყიდვის სტრატეგია, ასევე განისაზღვრება პროდუქციის მიღების განრიგი.

### *შეფასება*

ეს გახლავთ დაინტერესებული მომწოდებლის მიერ მიღებული ინფორმაციის დეტალური შესწავლა. ეს გულისხმობს მათ შესაძლებლობას, შეასრულონ ყველა სპეციფიკაცია ან სთავაზობენ თუ არა ისინი ალტერნატივას ამ მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. კიდევ ინფორმაცია მოიცავს იმ ფაქტს, გამოიყენება თუ არა ეს აღჭურვილობა სხვა ძალების მიერ და როგორია მათი გამოცდილება მის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით. რა შესაძლებლობებია თანა-წარმოებისა და კომპენსაციისათვის [ოფსეტებისათვის]? ეს შესწავლა აუცილებლად მიგვიყვანს ალტერნატიული პროდუქტების საბოლოო სიამდე. ინფორმაცია უნდა ექვემდებარებოდეს განხილვას კომპეტენტურ საპარლამენტო კომიტეტში და სასულველია საჯაროდაც.

### *შესყიდვა*

ეს მოიცავს საბოლოო რეკომენდაციებსა და მომზადებას შესყიდვისათვის, რომელიც ეფუძნება შეთანხმებულ შემოთავაზებას. შეიარაღების ღირებულებები ვრცელდება მთელ რივ კონტრაქტებზე. იმის გაცნობიერებით, რომ რამდენიმე ალტერნატივა აკმაყოფილებს სამხედრო მოთხოვნებს, შეიძლება გამოჩნდეს სხვა ფაქტორები: მაგალითად, მუდმივი ციკლის ღირებულება, გრადაციები სამხედრო ეფექტიანობასა და უსაფრთხოებაში. ოფსეტი ანუ თანა-წარმოება აგრეთვე ხშირად დგას დღის წესრიგში – პარლამენტარებს სურთ დარწმუნდნენ, რომ შიდა ინდუსტრია ადეკვატურად იქნება ჩართული და ჩვეულებრივ მოითხოვენ 100% კომპენსაციას ყოველ სახლავარგარეთ დახარჯულ დოლარზე ან ევროზე.

პარლამენტის როლი თითოეულ ფაზაზე განსხვავდება, და იგი დამოკიდებულია შესყიდვების ფულად ღირებულებაზე. პოლანდიაში, კონტრაქტები, რომელთა ღირებულება 5 მილიონ ევროზე ნაკლებია, განიხილება შესაბამის სამსახურში. 25 მილიონ ევროზე მეტი ღირებულების პროექტები თავდაცვის შტაბის მეთაურის მიერ შეტანილია საყოველთაო თავდაცვაში და განიხილულია პარლამენტში. 20 და 100 მილიონ ევროს შორის ღირებულების კონტრაქტები უნდა დამტკიცდეს საპარ-



ლამენტო კომიტეტის მიერ ციკლის დასაწყისში, მაგრამ შემდგომი შესრულება ეკისრება შესაბამის სამსახურს, თუკი პროექტი კვალიფიცირებულია, როგორც პოლიტიკურად მნიშვნელოვანი. უფრო მეტი ღირებულების პროექტებზე აუცილებელია საპარლამენტო თანხმობა ხელმოწერამდე. მათი განხორციელების თაობაზე გადაწყვეტილებებს იღებს მხოლოდ სახელმწიფო მდივანი (მინისტრის მოადგილე) აღჭურვილობის დარგში. 250 მილიონ ევროზე მეტი ღირებულების კონტრაქტებისათვის აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა და დამტკიცება მინისტრთა სრული კაბინეტის მიერ.

*წყარო: უილემ ფ. იკელნი, „თავდაცვის შესყიდვების საპარლამენტო განზომილება: მოთხოვნები, პროდუქცია, თანამშრომლობა და შესყიდვა“, გამოცემა № 5 (ყენევა: DCAF, 2005).*

## მოკავშირეები: მედია, არასამთავრობო სექტორი, საერთაშორისო ორგანიზაციები, თავდაცვის პროფესიონალები

ერთ-ერთი გამოწვევა პარლამენტებისათვის გახლავთ ეფექტურად გაუმკლავდნენ არსებულ ხშირად დიდი მასშტაბის რესურსებს. მედია გახლავთ ინსპირაციის ერთი წყარო; ძალიან ბევრი კითხვა დასავლეთის ქვეყნების პარლამენტებში ეფუძნება იმ სკანდალების ან არაეფექტური მმართველობის ამბებს, რომლებიც იბეჭდება გაზეთებში. აქტიური და ცნობისმოყვარე პრესა აუცილებელია ეფექტური დემოკრატიისათვის, თუმცა მედიის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე მთლიანად დაყრდნობას აქვს უკუ ეფექტი სკანდალებზე და პოლიტიზირებაზე რეაგირებისათვის. ზოგჯერ უმჯობესია პარლამენტარებმა გამოიყენონ საკუთარი რესურსები და ფოკუსირება მოახდინონ გრძელვადიან პოლიტიკის მიზნებზე. ასევე, ისეთმა საერთაშორისო ინსტიტუტებმა, როგორცაა UNDP, უნდა გაითვალისწინონ ბალანსის აუცილებლობა მათ მიერ საგამოძიებო ჟურნალისტიკის დაფინანსებაში. დადებითი მოვლენების ფონზე, საგამოძიებო ჟურნალისტიკას შეუძლია თავისი წვლილი შეიტანოს არახელსაყრელ დამადანაშაულებელ კლიმატში. მედიამ უნდა დაიცვას საკუთარი ქცევის კოდექსი.

პარლამენტებს ასევე მოკავშირედ ჰყავთ არასამთავრობო სექტორი. ბევრ ქვეყანაში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები მრავლად არის, რომლებიც ფოკუსირებულნი არიან კორუფციასთან ბრძოლაზე ეროვნულ ან ადგილობრივ დონეებზე. პრობლემა გახლავთ მათი თავმოყრა კონსტრუქციულ ურთიერთობაში პარლამენტთან, იმის მაგივრად, რომ მათ პარლამენტს წაუყენონ ბრალდებები. საერთაშორისო დონეზე, ძირითადი მოკავშირე კორუფციასთან ბრძოლაში გახლავთ Transparency International-ი, რომელიც 15 წლის წინ ჩამოყალიბდა და ყოველწლიურად აქვეყნებს ქრთამის გადამხდელთა ინდექსს, გლობალური კორუფციის ბარომეტრსა და კორუფციის აღქმის ინდექსს. დამნაშავეთა – ინდივიდების, კომპანიების ან მთელი ქვეყნის – მსგავსი ფორმით „დასახელება და შერცხვენას“ აქვს გარკვეული შედეგი, განსაკუთრებით დასავლეთის ქვეყნების პარლამენტებში. Transparency International-ს, ეროვნული ორგანიზაციების ქსელის გამოყენებით, შეუძლია ხელი შეუწყოს ეროვნული არასამთავრობო ორგანიზაციების მობი-

ლიზებას, რათა მათ მონაწილეობა მიიღონ კორუფციასთან ბრძოლაში პარლამენტის ძალისხმევით.

პარლამენტების მთავარი დამხმარე უწყებათა შორის ინტეგრაციის მიღწევაში გახლავთ შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ენევის ცენტრი (DCAF), საერთაშორისო ფონდი, რომელიც შეიქმნა 2000 წელს შევიცარიის მთავრობის მიერ. იგი პოპულარიზაციას უწყევს ეფექტურ გამოცდილებას უშიშროების სექტორის მართვაში საერთაშორისო და ეროვნულ დონეებზე. იგი მჭიდროდ თანამშრომლობს სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტებთან, რათა ქვეყანას მიაწოდოს შესაბამის რეკომენდაციები და პრაქტიკული მხარდაჭერის პროგრამები, რომლებიც ხელს უწყობს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებას, გამჭვირვალობასა და ანგარიშგადღებულებას. ეს ხშირად ხდება ისეთ სხვადასხვა საპარლამენტო ასამბლეებთან ერთად, როგორცაა ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა და NATO-ს საპარლამენტო ასამბლეა, ასევე სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტები, რომლებსაც სურთ ეფექტური გამოცდილების პოპულარიზაცია უშიშროების სექტორის მართვაში.

ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა განსაკუთრებით აქტიურად უჭერდა მხარს თავდაცვისა და უშიშროების სექტორის ზედამხედველობას. 2005 წელს, ტერორიზმთან ბრძოლისათვის განხორციელებული ქმედებების საპასუხოდ, მან შეიმუშავა დეტალური რეკომენდაციები ისეთ სფეროებში ზედამხედველობის შესახებ, როგორცაა დაზვერვა, პოლიცია, სასაზღვრო კონტროლი, თავდაცვა და „ეროვნული უშიშროება და დემოკრატია“. ამისათვის საჭირო იყო:

- ნათელი და შესაბამისი კანონმდებლობა უშიშროებისა და თავდაცვის სექტორების საქმიანობის მართვის მიზნით, სადაც იქნება ჩადებული ზუსტი განსხვავება უშიშროებისა და დაზვერვის სექტორებს შორის ერთის მხრივ და ძალოვან უწყებებს შორის მეორეს მხრივ;
- შეიარაღებული ძალები ეროვნულ უსაფრთხოებაზე ფოკუსირების შესანარჩუნებლად დამატებითი ამოცანების დაკისრების გარეშე, გარდა გამონაკლისი გარემოებებისა;
- ფუნქციონირებადი სპეციალიზირებული საპარლამენტო კომიტეტები, რომელთაც ექნებათ ზედამხედველობის ფუნქცია დაზვერვის სამსახურებსა და ბიუჯეტზე;
- საპარლამენტო ზედამხედველობა გამონაკლის ზომებზე, რომლებმაც სერიოზულად არ უნდა შეაფერხონ ძირითადი საკონსტიტუციო უფლებების განხორციელება.

რეზოლუცია აგრეთვე აცნობიერებდა საერთაშორისო თანამშრომლობისა და სამშვიდობო მისიების მხარდ მნიშვნელობას და ხაზს უსვამდა, რომ „არ უნდა დავუშვათ საპირისპირო შედეგის მიღება პარლამენტის როლზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.“ აგრეთვე აღნიშნული იყო, რომ გადადებული გამჭვირვალობა (კონფიდენციალური მასალის არაკონფიდენციალურად გამოცხადება კანონის მიერ განსაზღვრული პერიოდის შემდეგ)

ხელს შეუწყობდა ბალანსის დაჭერას კონფიდენციალობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის.<sup>2</sup>

მთავარი ანტი-კორუფციის მოკავშირე სამთავრობოთაშორისო ორგანიზაციებს შორის გახლავთ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD). იგი შედგება 30 ინდუსტრიალიზებული ქვეყნისაგან, რომლებმაც მოამზადეს ხელშეკრულება კორუფციის წინააღმდეგ 1977 წელს, რაც დღესდღეობით 38 ქვეყანამ მიიღო. ორგანიზაციაში წარმოდგენილია სამუშაო ჯგუფი მექრთამეობის საკითხებზე, რომელსაც თავმჯდომარეობს შვეიცარიელი პროფესორი, მარკ პიეთი. ორგანიზაციის მთელმა რიგმა წევრმა ქვეყნებმა განავითარეს ანტი-კორუფციული კანონმდებლობა ამ ხელშეკრულების საფუძველზე, და მიიღეს შესაბამისი შედეგები. მაგალითად, გერმანიამ მიიღო ანტი-კორუფციული კანონი 1999 წელს და აქტიურად ახორციელებს მას. ელექტრონული მოწოდებების კომპანიაზე „სიმენსი“ დაიწყო სამართლებრივი დევნა 1.3 მილიარდი ევროს გადახდისათვის ქრთამის სახით 50-ზე მეტ ქვეყანაში, მათ შორის პირადი გადახდებისათვის ნიგერიის პრეზიდენტის, სანი აბაჩასათვის. 2008 წლის დეკემბერში, სიმენსის „Schwarze Kassen“ (შავი ბუღალტერიის) შემოწმება დასრულდა 395 მილიონი ევროს ღირებულების ჯარიმით. OECD-ს ხელშეკრულებამ აგრეთვე ხელი შეუწყო ბევრ ქვეყანაში დამატებითი ზომების გატარებას. მსგავსმა შემოწმებამ აშშ-ში გამოიწვია 800 მილიონი დოლარის ღირებულების ჯარიმა და 2004 წელს, იტალიამ აუკრძალა სიმენსს საქმიანი ურთიერთობების დამყარება საჯარო ორგანიზაციებთან 1 წლის განმავლობაში.

და ბოლოს, თავდაცვის პროფესიონალები შეიძლება გახდნენ ძლიერი შიდა მოკავშირეები ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელებაში.

თავდაცვის პერსონალი ადვილად არ მოტყუვდება იმ აღჭურვილობის ხარისხზე ან ეფექტურობაზე, რომლის შექმნასაც ისინი აპირებენ, რადგან ეს შეიძლება გახდეს სიკვდილ-სიცოცხლის საკითხი მათი კოლეგებისათვის ოპერაციების დროს. მეტიც, ავტორიზაცია და საადრიცხო პროცედურები ზედმიწევნით დარეგულირდა, ხშირად ეს პროცესი მოითხოვდა შესყიდვის ყველა დონეზე ხელმოწერას. თავდაცვის დეპარტამენტების უმეტესობაში არის სპეციალური ოფისი, რომლის ფუნქციებიც არის ამ პროცესის გულდასმითი შემოწმება, რათა თავიდან იქნას აცილებული შესაძლო თაღლითობა. მსგავს ოფისებს სჭირდებათ დამოუკიდებელი პოზიცია გარედან და აგრეთვე გენერალურ ინსპექტორთან კავშირი. გენერალურ ინსპექტორს უნდა ჰქონდეს მჭიდრო კავშირი პარლამენტთან.

## თავდაცვის სექტორისა და იარაღის ექსპორტის ზედამხედველობა

პარლამენტები ხშირად უფრო მკაცრები არიან ეროვნულ შესყიდვებისზე-დამხედველობაში, ვიდრე უცხოურ გაყიდვებზე. ერთის მხრივ, ეს ლოგიკურია, რადგანაც ეროვნულ შესყიდვაში ჩართულია პარლამენტი, რომელმაც ასიგნირება გაუკეთა გადასახადების გადამხდელთა თანხას,

<sup>2</sup> უშიშროების სექტორის დემოკრატიული ზედამხედველობა წევრ ქვეყნებში, რეკომენდაცია 1713 (ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, 2005 წ.), <http://assembly.coe.int>.

როგორც პირდაპირმა აქციონერმა. მეორეს მხრივ, ეკონომიკური სტიმულები უფრო მეტად ფოკუსირდება ინდუსტრიულ განვითარებაზე, ვიდრე ზედამხედველობაზე. პარლამენტარები ლეგიტიმურად დაინტერესებულნი არიან სამუშაოს შენარჩუნებაში ისეთ ინოვაციურ სფეროში, როგორიცაა ინდუსტრია, ახდენენ რა ფოკუსირებას ხელოვნების ტექნოლოგიის მდგომარეობაზე და გამოცდილ მუშახელზე. აშშ-ს გარდა, არცერთი ქვეყანა არ ფლობს შიდა ბაზარს, რომელიც საკმარისად დიდია იმისათვის, რომ შეინარჩუნოს სიცოცხლისუნარიანი თავდაცვის ინდუსტრია, რაც ხდის ექსპორტის ბაზრებს ან მრავალეროვნულ პროდუქტს აუცილებელს კომპანიებისათვის ბიზნესში დარჩენისათვის. თუმცადა, ათწლეულის მანძილზე, შემცირებული თავდაცვის ბიუჯეტმა უმეტეს დასავლეთ ქვეყნებში გამოიწვია გაზრდილი კონკურენცია მესამე ქვეყნების ბაზრებზე. მიმდინარე ეკონომიკური კრიზისი ამ მდგომარეობას უფრო აქტუალურს ხდის. რამეთუ მსხვილი თავდაცვის კონტრაქტები ერთობ იშვიათია – თუმცა ერთხელ მიღებული კონტრაქტი უზრუნველყოფს ბევრი წლის მუშაობას და დასაქმებას – ზოგიერთ თანამდებობის პირს აქვს სურვილი, დახუჭოს თვალი, როდესაც მიმზიდველი კონტრაქტები შეიძლება შეჩერდეს სრული გამჭვირვალობის გამო. თუმცადა, ბოლოდროინდელმა შეხვედრებმა უკვე დაიწყო ამ ტენდენციის შებრუნება (იხ. ჩანართი 18.3).

ერთი დადებითი მომენტი ის არის, რომ თავად მრეწველობამ დაიწყო კორუფციის საკითხის განხილვა. 2006 წლის ივლისში, ევროპულმა საპარო სივრცემ და თავდაცვის ინდუსტრიამ გამოაცხადეს საერთაშორისო ინდუსტრიის სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ, რომელიც ფოკუსირებული იქნებოდა კორუფციასთან ბრძოლაზე. თავიდანვე დაგეგმილი იყო, რომ დაიფარებოდა ყველა ევროპული თავდაცვის კომპანია და მათი ეროვნული თავდაცვის ასოციაციები. იგივე დღეს გამოცხადდა გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სექტორის ანტი-კორუფციული ფორუმის ჩამოყალიბების შესახებ. ეფექტური იქნება თუ არა რს ზომები? ამას დრო გვიჩვენებს. 1997 წლის მსოფლიოს განვითარების ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ინდუსტრიული ქვეყნების კომპანიების 15%-ს უწევს ქრთამის გადახდა ბიზნესის შესანარჩუნებლად. ეს ციფრი 40%-ს აღწევდა აზიაში და 60%-ს რუსეთის ფედერაციაში. კორუფციის შემცირება დამოკიდებული იქნება მთავრობებისა და პარლამენტების სიმტკიცეზე, განსაკუთრებით იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ ევროპასა და აშშ-ს გარეთ, თანამდებობის პირთა უმეტესობა მოელის ქრთამს მათი მონაწილეობის სანაცვლოდ კომერციულ გარიგებებში. შესაბამისად, კორუფცია შემცირდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი მომწოდებელთა და მყიდველთა რისკი მაღალი იქნება. ამას შეიძლება ხელი შეუწყოს იმ სიტუაციამ, თუკი კონკურენტი კომპანიები შეთანხმდებიან და დაიცავენ ქვევის კოდექსს. პარლამენტებს ნამდვილად შეუძლიათ ითამაშონ კონსტრუქციული როლი ამ ტენდენციის მხარდაჭერაში.

## დასკვნა

ბოლოდროინდელი თანამედროვე კორუფციის შემთხვევების გადახედვა ხაზს უსვამს გამჭვირვალობის მუდმივ აუცილებლობას, ასევე საპარლამენტო ზედამხედველობის მნიშვნელოვან როლს და შეზღუდვებს. რამდენიმე შემთხვევაში, აღმასრულებელმა შტომ წარმატებულად (და შესაძლებელია,

### ჩანართი 18.3. მსხვილი კორუფციის კონკრეტული შემთხვევები საზღვარგარეთ ვაჭრობაში

ქრთამის დაშვების ბოლო გახმაურებული შემთხვევა უკავშირდება ბრიტანულაეროკოსმიურ სისტემებს (BAE), რომელიც წარმოადგენს მეოთხე უმსხვილეს თავდაცვის კომპანიას მსოფლიოში საუდის არაბეთთან ერთად. 2003 წელს, გახეთმა “გარდიანმა” გამოაშკარავა, რომ BAE-მ, ბრიტანეთის კაბინეთის თანხმობით, საუდის არაბეთის თანამდებობის პირებს და მათი ოჯახის წევრებს ქრთამის სახით გადაუხადა მილიონები ბოლო ოცი წლის განმავლობაში კორუფციული თავდაცვის კონტრაქტების სანაცვლოდ. ბრიტანეთის მძიმე თაღლითობის დეპარტამენტმა დაიწყო გამოძიება და აღმოაჩინა 60 მილიონი ფუნტის ოდენობის თანხა BAE-ში, რომელიც გამიზნული იყო “დამატებითი სამსახურებისათვის” და იმის მტკიცებულება, რომ ერთი მილიარდი ფუნტი გადაიგზავნა შვეიცარიის ბანკში ორი შუამავლის ანგარიშზეზე, რომლებიც დაკავშირებული იყვნენ საუდის არაბეთის სამეფო ოჯახთან. თუმცადა, გენერალურმა პროკურორმა შეაჩერა გამოძიება და 2006 წლის დეკემბერს მიუთითა პარლამენტს, რომ საუდის არაბეთმა გამოაგზავნა საპასუხო გზავნილი, შეაჩერა რა ინფორმაციის მიწოდება შესაძლო ტერორისტულ თავდასხმის თაობაზე გაერთიანებულ სამეფოში. პრემიერ მინისტრმა, ტონი ბლერმა მხარი დაუჭირა ამ გადაწყვეტილებას.

მსგავსი შემთხვევები აგრეთვე მოხდა NATO-ს წევრ ქვეყნებთან ვაჭრობაში. 70-იანი წლების შუა ხანებში, ნიდერლანდებში, ლოქიიდა განახორციელა ძალისხმევა, ყვიდა გავლენა ახალი სამხედრო თვითმფრინავის შესყიდვაში. მისი მოთხოვნით, ლოქიიდა გადაუხადა 1.1 მილიონი დოლარი პრინც ბენკნარდს, დედოფალ ჯულიანას მეუღლეს. დამოუკიდებელმა საგამოძიებო კომიტეტმა დაასკვნა, რომ ეს ქცევა “დასაგმობი” იყო, მაგრამ შესაძლო საკონსტიტუციო კრიზისის საფრთხის გამო (დედოფლის მიერ ტახტზე შესაძლო უარის თქმა), მთავრობამ, საპარლამენტო ლიდერებთან კონსულტაციების შემდეგ, შეაჩერა პრინცის ფუნქციები, როგორც შეიარაღებული ძალების გენერალური ინსპექტორისა. თითქმის იგივე პერიოდში, როდესაც ნიდერლანდები იყო F-16 თვითმფრინავების შესყიდვის პროცესში აშშ-სგან, დასოლტთან დაკავშირებულ აგენტს ბრალად დასდეს ქრთამის მიცემის მცდელობაში პარლამენტარებისათვის, მაგრამ ეს საქმე არ გადაეცა სასამართლოს.

ინდოეთი კარგი მაგალითია ქვეყნისა, რომელიც დაზარალდა კორუფციისაგან, თუმცა მან აგრეთვე განახორციელა მნიშვნელოვანი საკანონდებლო ქმედებები. იაგუარის თვითმფრინავის შესყიდვა გაერთიანებული სამეფოსგან 1978 წელს და მნიშვნელოვანი კონტრაქტები 80-იან წლებში ბოფოსის საარტილერიო იარაღის, მირაჟ 2000 თვითმფრინავისა და HDW წყალქვეშა ნავების შესყიდვაზე ჩაფლული იყო კორუფციაში, თუმცა ისინი გამყარებული იყო თავდაცვის მოთხოვნებით.

2001 წელს, ამის საპასუხოდ, შეუბღალავი რეპუტაციის პირი დანიშნა გამჭვირვალობისა და საჯარო ანგარიშგაღებულების ზომების გასატარებლად თავდაცვის სამინისტროში. მთავრობამ გამოსცა ინსტრუქციები ღია დეკლარაციისათვის უცხოელი მომწოდებლებისათვის მათ მიერ მომსახურების მოწოდების თაობაზე მათი წარმომადგენლების მეშვეობით და მათთვის ანაზღაურების თაობაზე მოსაკრებლების, საკომისიოების გზით ან სხვა მეთოდებით. 2006 წელს შექმნილმა თავდაცვის შესყიდვის პროცედურამ (DPP) შექმნა რეგისტრაციის მოთხოვნები და სასჯელის ფორმები, რამაც შუამავლის – ინდოელის ან უცხოელის – დაქირავების სურვილი აღმოფხვრა. (თუმცადა, 2008 წლის აპრილისათვის, არცერთი ინდოელი წარმომადგენელი არ დარეგისტრირებულა ამ ინსტრუქციის თანახმად. DPP ასევე მოიცავს სამ მნიშვნელოვან ელემენტს: ოფიცების საკითხი, არა-ერთადერთი წყაროს შესყიდვა და დამატებითი გადაცემა ტექნოლოგიებისა ყველა მნიშვნელოვან კონტრაქტში. 2008 წელს, თავდაცვის

მინისტრმა, ანტონიმ აცნობა პარლამენტს იმ სხვა ზომების შესახებ, რომლებიც მიმართული იყო კორუფციის პრევენციისაკენ და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისაკენ, მათ შორის: “ინტეგრაციის პაკტი” მთავრობასთან იმ ყველა კონტრაქტზე, რომელთა ღირებულება აღემატებოდა 3 მილიარდ რუპიას; მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები შესყიდვის პროცესში უნდა იქნას მიღებული კოლექტიურად; გაზრდილი გამჭვირვალობა პოლიგონზე წრთვნების წარმართვაში; და რეგულაციები წინა-სააუქციონო შესხედრებზე კონტრაქტორებთან.

*წყაროები: გ. პართასარატი, “კორუფციის ერა” (28 მარტი, 2001 წ.), [www.rediff.com](http://www.rediff.com); თავდაცვის მინისტრი ა.კ. ანტონი წერილობით პასუხში რაჯია საბაში. იხ. [www.thaindian.com](http://www.thaindian.com) (22 აპრილი, 2008 წ.).*

მხოლოდ დროებით) განაცხადა უკმაყოფილება, რომ სახელმწიფოს ინტერესები უფრო მაღლა დგას, ვიდრე პარლამენტის სურვილი, განახორციელოს უფრო ინტენსიური ქმედებები. მიუხედავად ამისა, პარლამენტის ქმედებებმა შედეგი გამოიღო. ინდუსტრიულ საწარმოებს უფრო და უფრო ნაკლები სურვილი აქვთ, მოიაზრონ ქრთამი. და საბოლოოდ, მთავრობები და პარლამენტები ერთად დადგნენ ამ საკითხის მოსაგვარებლად. ლოქჰიდის სკანდალმა (იხ. ჩანართი 18.3) და ჯენერალ ელექტრიკის შემთხვევამ გამოიწვია აშშ-ს მიერ უცხოური კორუფციული პრაქტიკის აქტის მიღება 1977 წელს – აშშ-ს მორიგი ზეწოლა მთავრობებზე იგივე ნაბიჯის გადადგმისათვის. პარლამენტარები აგრეთვე ხშირად ახორციელებენ ქმედებებს, რათა გაატარონ OECD-ს კონვენცია ეროვნულ კანონდებლობაში. ხოლო ისეთი საპარლამენტაშორისო ასამბლეები, როგორცაა ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა და NATO-ს საპარლამენტო ასამბლეა, ისევე თამაშობენ წამყვან როლს საერთაშორისო თანამშრომლობისა და სტანდარტების გატარებაში კორუფციასთან ბრძოლისათვის.

მოქალაქეებს ღრმად სწამთ პარლამენტები და პარლამენტარები გაუძღვებიან კორუფციასთან ბრძოლის საქმეს. ბევრი რამ გაკეთდა ბოლო წლების განმავლობაში, კიდევ ბევრი გამოწვევა რჩება მოსაგვარებელი. პარლამენტარებს შეუძლიათ მათ მოგვარებაში ხელის შეწყობა იმის უზრუნველყოფით, რომ თავდაცვის კომიტეტებსა და კონტროლის პალატებს ჰქონდეთ საკმარისი უფლებამოსილება, რათა განახორციელონ ეფექტური ზედამხედველობა. მათ შეუძლიათ შექმნან აუცილებელი შესაძლებლობა ამ მანდატის განსახორციელებლად, რაც გულისხმობს აპარატს, ბიუჯეტს, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას და გარე ექსპერტების მოწვევას. თავდაცვის კომიტეტის წევრებს შეუძლიათ წარმოაჩინონ თავიანთი უნარები მათი პროფესიონალური განვითარებისათვის და გამოავლინონ მიუკერძოებელი დამოკიდებულება ეროვნული უშიშროების საკითხისადმი, რაც ძირითადად ეხება ქვეყნის გადარჩენას. ამ პროცესით, მათ შეუძლიათ თამამად იმოქმედონ თავდაცვის გამჭვირვალობის მისაღწევად, ამასთან დაიცვან სახელმწიფო საიდუმლოებები. და ყველაფერთან ერთად, მათ შეუძლიათ გააუმჯობესონ თავიანთი ეფექტიანობა მოკავშირეთა ქსელის გაფართოებით, შიდა თუ საერთაშორისო დონეზე, და გაიზიარონ საერთო ინტერესი კორუფციასთან ბრძოლაში და დაეხმარონ საკუთარ ქვეყანას განვითარებაში და დემოკრატიზაციაში.

## თავი 19

# სახალხო დამცველის როლი

სახალხო დამცველის ინსტიტუტმა, თავისი არსებობის 200 წლის მანძილზე,<sup>1</sup> გამოამუშავა რამდენად ღირებულია ის განვითარებისა და დემოკრატიების მომწიფებისათვის. სახალხო დამცველის ინსტიტუტი არ გახლავთ უმთავრესი ინსტრუმენტი კორუფციასთან ბრძოლაში. თუმცადა, თუკი იგი შესაბამისადაა ფორმირებული და გამყარებულია ძლიერი პოლიტიკური ნებით, გააჩნია საკმარისი გამოცდილება და მოტივირებული აპარატი, სახალხო დამცველის ინსტიტუტი შეიძლება გახდეს ეფექტური ინსტრუმენტი თავდაცვაში კორუფციის პრევენციის, ნეიტრალიზაციისა და აღმოფხვრისათვის.

### სახალხო დამცველის ფუნქცია თავდაცვაში

თანამედროვე ინტერპრეტაციით, სახალხო დამცველის ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს “ხალხის დაცვა მათი უფლებათა დარღვევისაგან, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისაგან, შეცდომებისაგან, დაუდევრობისაგან, არასამართლიანი გადაწყვეტილებებისაგან და არასათანადო მოპყრობისაგან საჯარო ადმინისტრირების გაუმჯობესების მიზნით და მთავრობის ქმედებების უფრო ღიაობის, ხოლო მთავრობის წევრებისა და თანამშრომლების ანგარიშგადღებულების მიზნით.”<sup>2</sup> ამ განმარტების არსი გახლავთ ის, რომ სახალხო დამცველი არის დამოუკიდებელი იმ ორგანიზაციისაგან, რომლის მიმართაც ხალხი გამოხატავს საჩივარს. შესაბამისად, სახალხო დამცველის ინსტიტუტი შექმნილია კანონმდებლობით; სახალხო დამცველი დანიშნულია კანონმდებლობითა და გახლავთ მისი წარმომადგენელი. ერთ-ერთი ყველაზე მეტად მხარდამჭერი არგუმენტი ის არის, რომ ეს ფაქტი იძლევა სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის გარანტიას. როგორც მთავრობის კანონმდებლო შტოს ნაწილი, სახალხო დამცველი არა მხოლოდ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა უშუალო დახმარებას, არამედ ასრულებს თავის როლს იმ სააგენტოებზე საკანონმდებლო ზედამხედველობაში, რომლებიც მოიაზრებიან მის იურისდიქციაში. იმის გამო, რომ სახალხო დამცველმა შეიძლება გასცეს მხოლოდ რეკომენდაციები, და არ აიძულოს აღმასრულებელი და სასამართლო დაწესებულებები, განახორციელონ სათანადო ქმედებები, მისი როლი შესაბამისობაშია ძალაუფლების დაყოფის კონცეფციასთან.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ფრენკ ორტონი, ყოფილი ადამიანის უფლებების დამცველი ბოსნიაჰერცეგოვინაში და ყოფილი შვედეთის სახალხო დამცველი, აცხადებს, რომ 1713 წლის ოქტომბერში, შვედეთის მეფემ ხელი მოაწერა ბრძანებას, რომლითაც მან დააარსა მეფის უმაღლესი სახალხო დამცველის ინსტიტუტი რათა დარწმუნებულიყო, რომ შვედეთის მოსამართლეები, სამხედრო ოფიცრები და სამოქალაქო მოხელეები იცავენ ქვეყნის კანონმდებლობას და დადგინდ წესებს.

<sup>2</sup> საერთაშორისო სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, [www.ualberta.ca/centres/oi/](http://www.ualberta.ca/centres/oi/).

<sup>3</sup> კომენტარი “სახალხო დამცველის მოდელის აქტიდან ქვეყნის მთავრობებისათვის”, შემუშავებულია აშშ-ს სახალხო დამცველის ასოციაციის მიერ, [www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html](http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html).

თავისი შინარსიდან და კონცეფციიდან გამომდინარე თავდაცვის სექტორში სახალხო დამცველი ან სამხედრო ომბუდსმენი იცავს სამხედრო პერსონალის უფლებებს და აძლიერებს დემოკრატიულ კონსტიტუციონალიზმს თავდაცვით ძალებში. აღსანიშნავია, რომ ისეთი ინტერპრეტაციები, როგორცაა “შიდა ომბუდსპერსონი” ან “გენერალური ინსპექტორი” სახალხო დამცველის ფუნქციებით, რომელსაც ნიშნავს უწყების ხელმძღვანელი, სცილდება თავდაპირველ კონცეფციას. მათ შეიძლება ჰქონდეთ დადებითი შედეგი ინსტიტუციის სიჯანსაღის შენარჩუნებაში, მაგრამ მათ ვერ განვიხილავთ, როგორც ალტერნატივას. იმ ბიუროკრატიებმა, რომლებიც ხასიათდებიან სხვადასხვა ორგანიზაციული კულტურით, წარადგინეს ორიგინალური ომბუდსმენის კონცეფციის მოდიფიცირებული ვარიანტები წარმატების სხვადასხვა ხარისხით. ძირითადი კონცეფციისა და მათი სპეციფიური შესრულების მექანიზმების ცოდნა ხელს უწყობს ომბუდსპერსონის ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას, რომელიც ადეკვატური იქნება კეთილსინდისიერი მმართველობის ეროვნულ და ინსტიტუციონალურ სტრატეგიასთან.

თავდაცვის სფეროში სახალხო დამცველის ინსტიტუტის ჩამოყალიბება მიზნად ისახავს ორი ძირითადი პრობლემის მოგვარებას ლიბერალური ან ლიბერალიზაციის გზაზე მდგომი დემოკრატიების თავდაცვის სექტორში: ურთიერთობის შენარჩუნება სამოქალაქო საზოგადოებასა და სამხედრო უწყებებს შორის სათანადო სამოქალაქო კონტროლის ქვეშ, და იმავდროულად, ხალხის ადამიანისა და სოციალური უფლებების დაცვა თავდაცვაში. ამრიგად, კლასიკურ კითხვას სამოქალაქო-სამხედრო ურთიერთობაში “ვინ დაიცავს დამცველებს” ემატება კიდევ ერთი კითხვა – “როგორ დაიცვათ დამცველთა უფლებები, როგორც სამოქალაქო პირებისა ფორმებში?”. ის საკითხები, რომელსაც ორივე კითხვა მოიცავს, ურთიერთდაკავშირებულია არა მხოლოდ კონცეპტუალურად, არამედ როგორც საზოგადოებრივი და თავდაცვის ინსტიტუციონალური განვითარების სტრატეგია და პოლიტიკა.

სახალხო დამცველის უწყების საერთაშორისოდ აღიარებული როლს წარმოადგენს არის გამოძიება და რეკომენდაციების გაცემა. მსგავსი უწყების ჩამოყალიბება, შესაბამისად, არ უნდა იყოს განხილული, როგორც საფრთხე ნებისმიერი არსებული ხელისუფლებისათვის.<sup>4</sup> სამხედრო ომბუდსმენის საქმიანობამნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ცვალებადი გარემოს ტენდენციებზე თავდაცვის სექტორთან მიმართებაშიმის გავლენასა და ხასიათზე. არ არის სავარაუდო, რომ იგი “კონტროლიდან გამოვა”.<sup>5</sup> კორუფცია, თავის მრავალფეროვან ფორმებში და გამოხატულებაში, სავარაუდოდ წარმოდგენილია სამოქალაქო-სამხედრო ურთიერთობების მთლიან სპექტრში. შესაბამისად, “სრულუფლებიან ომბუდსმენს” უნდა ჰქონდეს პასუხისმგებლობა და შესაძლებლობა, გაუმკლავდეს ყველა სერიოზულ სამოქალაქო-

<sup>4</sup> უმეტეს შემთხვევებში, მსგავსი საქმიანობა განხილულია, როგორც სამხედრო სუბორდინაციის სააწინააღმდეგო და განმარტებულია – მართებულად თუ მცდარად – როგორც სამხედრო ან პოლიტიკური უფლებამოსილებისა და ხელმძღვანელობის დამახინჯება.

<sup>5</sup> ფაზოან მოკობუ, “სამხედრო ომბუდსმენის როლის განსაზღვრა სამხერთ აფრიკის ეროვნული თავდაცვის ძალებში”, აფრიკის უშიშროების მიმოხილვა 8:1 (1999 წ.), [www.iss.co.za/ASR/8NO1.Determining.html](http://www.iss.co.za/ASR/8NO1.Determining.html).



სამხედრო პრობლემას. აღსანიშნავია, რომ ამ უწყების ჩამოყალიბებამ ბევრ ქვეყანაში მოვალეობების განხორციელების პროცესში სამხედრო პერსონალის ქცევის გაუმჯობესება გამოიწვია.

## ომბუდსმენის ინსტიტუტის მოდელი

ზოგადად, ომბუდსმენის ინსტიტუტები იყოფა ორ ჯგუფად: “კლასიკური” და “ორგანიზაციული”. თითოეულ ჯგუფში მუდმივი შეფასების პროცესია და მათ შორის განმასხვავებელი ხაზი სწრაფად იცვლება.<sup>66</sup> მაგრამ, თავდაცვა განსხვავებულია, როგორც სამთავრობო პოლიტიკით, ასევე საზოგადოებიდან გამოყოფით. ამ მიზნით, არსებობს სხვადასხვა ტიპის ომბუდსმენის ინსტიტუტები თავდაცვაში, რომელთაც გააჩნიათ განსხვავებული ამოცანები და უფლებამოსილებები. შეიძლება გამოვყოთ სამი ძირითადი მოდელი პრაქტიკული კუთხით – კლასიკური ომბუდსმენი, ძლიერი ინსტიტუციონალური ომბუდსპერსონი თავდაცვაში, და სუსტი ორგანიზაციული ომბუდსპერსონი შეიარაღებულ ძალებში.

თუკი გავიხსენებთ ძირითად საფუძველს მართვაში, რომ “რაც იზომება, ის კეთდება,” ომბუდსპერსონის უფლებამოსილება შეიძლება შეფასდეს, როგორც თავდაცვის მართვის მონიტორინგისა და შეფასების პროცესის კომპონენტი, განსაკუთრებით თავდაცვის პოლიტიკის ფორმულირებასა და განხორციელებაში.

### ჩანართი 19.1. “ომბუდსმენის” განსაზღვრება

თავისუფალ თარგმანში, “ომბუდსმენი” ნიშნავს “მოქალაქეთა დამცველს” ან “ხალხის წარმომადგენელს”. ომბუდსმენი არის ნეიტრალური სქესის აღმნიშვნელი ტერმინი, რომელიც გამოიყენება მსოფლიოში იმ ქალების ან მამაკაცების აღსანიშნავად, რომლებსაც უკავიათ ეს თანამდებობა. თუმცადა, ზოგი ამჟღობინებს გამოიყენოს ტერმინი “ომბუდსპერსონა” (იხ. [www.usombudsman.org](http://www.usombudsman.org)). ბევრი სხვა ტერმინი გამოიყენება სახალხო დამცველის ინსტიტუტის აღსანიშნავად. მაგალითად, ინგლისურენოვან ქვეყნებში, ეს ტერმინებია *ადმინისტრაციის საპარლამენტო კომისარი* (შრი ლანკა, გაერთიანებული სამეფო), *საჯარო დამცველი* (სამხრეთ აფრიკა), *გენერალური გამომძიებელი* (ზამბია). ბევრ ქვეყანაში, ადამიანის უფლებების დაცვა გახლავთ ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანი სახალხო დამცველის უწყებისა და ეს ხშირად აისახება ამ უწყების დასახელებაში, მაგ. *მექსიკის ადამიანის უფლებების ეროვნული კომისარი*, *პოლონეთის სამოქალაქო უფლებების დამცველი*, *სლოვენის ადამიანის უფლებების ომბუდსმენი* და *უნგრეთის ადამიანის უფლებების საპარლამენტო კომისარი*.

წყარო: პიტერ ბოლმი, “ომბუდსმენის კონცეფციის საერთაშორისო მიმოხილვა” (სტოკჰოლმი: Global Reporting Sweden AB, 2008 წ.), 4.

<sup>66</sup> იმ მასალის მიხედვით, რომელიც გამოქვეყნდა ომბუდსმენის ასოციაციის მიერ, აშშ-ზე დაფუძნებული ქოლგა-ორგანო. იხ. კანადის შეიარაღებული ძალების ომბუდსმენის ვებ-გვერდი: [www.ombudsman.forces.gc.ca](http://www.ombudsman.forces.gc.ca).

## ომბუდსმენის კლასიკური მოდელი თავდაცვაში

ეს მოდელი ეფუძნება იმ მოსაზრებას, რომ ნებისმიერ საპარლამენტო დემოკრატიაში, პარლამენტი წარმოადგენს უზენაეს ეროვნულ ხელისუფლებას. მხოლოდ პარლამენტი იღებს თავდაცვის საკითხების ყველა საბოლოო გადაწყვეტილებას, მათ შორის იმ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ეხება რესურსების გამოყოფასა და კონტროლის ისეთი მექანიზმების ინსტიტუციონალიზაციას, როგორცაა ბიუჯეტის კონტროლი, პეტიციების მოსმენა, პრობლემების განხილვა საპარლამენტო მოსმენებზე და ა.შ.

ეს მექანიზმები შეიძლება აგრეთვე მოიცავდეს საჯარო დამცველს ან სამხედრო ომბუდსმენს, რომელიც, ერთის მხრივ, იცავს ეროვნული თავდაცვის პოლიტიკის საპარლამენტო და საზოგადოებრივ მფლობელობას და აძლიერებს დემოკრატიულ კონსტიტუციონალიზმს თავდაცვით ძალებში, ხოლო მეორეს მხრივ, იცავს სამხედრო პერსონალის ადამიანის, მოქალაქეობრივ და სამხედრო ორგანიზაციის წევრის უფლებებს. ჩანართი 19.2 წარმოგვიდგენს ნორვეგიის თავდაცვის ომბუდსმენის კლასიკურ მაგალითს.

### ჩანართი 19.2. ომბუდსმენის კლასიკური მოდელი ნორვეგიის თავდაცვის სფეროში

ომბუდსპერსონის *კლასიკური* მაგალითი თავდაცვაში არის საპარლამენტო ომბუდსმენი ნორვეგიის შეიარაღებულ ძალებში – მსოფლიოს უპირველესი საპარლამენტო სამხედრო ომბუდსმენის ინსტიტუტი, რომელიც ჩამოყალიბდა 1952 წელს. ომბუდსმენი და ომბუდსმენის კომიტეტი წარმოადგენენ ნორვეგიის პარლამენტის ორგანოებს და გახლავთ მისი საზედამხედველო საქმიანობის ნაწილი. ომბუდსმენმა უნდა დაიცვას შეიარაღებული ძალების ყველა წევრის (და ყოფილი წევრების) უფლებები. ნებისმიერს, ვინც ფიქრობს, რომ მას არასათანადოდ, არასამართლიანად მოექცნენ, შეუძლია მიმართოს ამ საკითხით ომბუდსმენს. ომბუდსმენის კომიტეტი ვალდებულია წარუდგინოს პარლამენტს ყოველწლიური ანგარიშები, თუმცა შეუძლია ნებისმიერ დროს მიმართოს პარლამენტს რომელიმე საკითხით. ომბუდსმენი მოქმედებს, როგორც პარლამენტისა და თავდაცვის სამინისტროს მრჩეველი იმ საკითხებზე, რომლებიც ეხება მისი კომპეტენციის სფეროს. მისი როლის ფარგლებში, როგორც დამოუკიდებელი სამხედრო საზედამხედველო მექანიზმი, ომბუდსმენის კომიტეტი ამოწმებს სამხედრო ერთეულებს, რომლებიც განლაგებულია როგორც ქვეყანაში, ისე მის ფარგლებს გარეთ. ომბუდსმენი წარადგენს შემოწმების ანგარიშებს შესაბამის რეკომენდაციებთან ერთად თავდაცვის სამინისტროში.

ომბუდსმენს აქვს უფლება, საკუთარი ინიციატივით წამოიწიოს ქმედებები ნებისმიერ საკითხზე, რომელიც მიიქცევა მის ყურადღებას. მას აგრეთვე აქვს უფლება იმუშაოს იმ საკითხებზე, რომლებიც მოიცავს ყველა თანამდებობის პირს, მას აქვს დაშვება ყველა დოკუმენტთან და ინფორმაციასთან და შეუძლია დაკითხოს მოწმეები და ექსპერტები. ომბუდსმენი მიუკერძოებელია და დამოუკიდებელია თავდაცვის მინისტრის, სამინისტროსა და სამხედრო მაღალჩინოსნებისაგან.

წყარო: ნორვეგიის შეიარაღებული ძალების ომბუდსმენის ვებ-გვერდი: [www.ombudsmann.no/mil/english.asp](http://www.ombudsmann.no/mil/english.asp).

მიუხედავად სახელების სხვადასხვაობისა, თავდაცვის კლასიკური ომბუდსმენის ინსტიტუტებს არსებითი მახასიათებლები ერთიდაიგივე აქვთ:

- ხალხის უფლების დაცვა, *ომბუდსმენის ფუნქცია განსაზღვრულია კანონით* და იგი *ინიშნება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ*, რაც უზრუნველყოფს ძლიერ კანონიერ დაცვას მისი დამოუკიდებლობისა და მასალის კონფიდენციალურობისათვის;
- ომბუდსმენს აქვს *უფლებამოსილება, გამოიძიოს*, ხომ არ ასრულებს მთავრობა, მათ შორის თავდაცვის სამინისტრო, თავის ფუნქციების კანონის საპირისპიროდ ან მორალური ნორმების საწინააღმდეგოდ;
- ომბუდსმენი *სთავაზობს წინადადებებს და აძლევს რეკომენდაციებს* მთავრობას ქმედებების ცვლილების ან ინიცირების თაობაზე (მათ შორის კანონიერ ქმედებებზე), რათა აღმოიფხვრას არასამართლიანი და არასათანადო ინსტიტუციონალური შესრულება;
- იგი *საჯაროდ აქვეყნებს* თავისი საქმიანობის შედეგებს და მიზნის მისაღწევად, რაც გამოიხატება ადმინისტრაციულ ან საკანონმდებლო ცვლილებებში ცდილობს მიიპყროს არასამთავრობოთა და მედიის ყურადღება.

*ყველა შემთხვევაში, ომბუდსმენის ინსტიტუტი უნდა იყოს მიუკერძოებელი, ობიექტური და არაპოლიტიკური. თუმცა, გარდაუვლად, იგი გახლავთ პოლიტიკური არენის მოქმედი პირი.*<sup>7</sup> მას აქვს იმის უფლებამოსილება, ინიცირება გაუკეთოს პოლიტიკურ რეაგირებას, მათ შორის ახალი კანონის ან ცვლილების წარდგენას, გასცეს რეკომენდაცია პოლიტიკური ფიგურის გადაყენებაზე, გააშუქოს არაკანონიერი პოლიტიკური ან ადმინისტრაციული ქმედება და წამოაყენოს ინიციატივა სექტორულ ან სტრუქტურულ რეფორმებზე. სამინისტროს ან სხვა საჯარო თანამდებობის პირის კრიტიკა წარმოადგენს კრიტიკას მმართველი მხარის წინააღმდეგ (პარტია ან კოალიცია) და შეიძლება (არა)სათანადოდ იქნას გამოყენებული ოპოზიციის მიერ.<sup>8</sup>

*კლასიკური ომბუდსმენის უფლებამოსილება ეროვნული სამხედრო იდენტურობისა და კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მიღწევაში, არ წარმოადგენს მხოლოდ სხვადასხვა უფლებების დარღვევების პირადი საქმეების გამოძიებას. მისი როლი კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მიღწევაში შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს, თუკი იგი წარმატებით მოახდენს გავლენას პოლიტიკის ფორმირების სტადიაზე პოლიტიკურ პროცესზე, და მიაწვდის საზოგადოებას ინფორმაციას მიღწეულ შედეგებზე. ომბუდსმენს ექნება გადამწყვეტი როლი საზოგადოებისთვის და სამხედრო სექტორისათვის, თუკი იგი შექმნის ურთიერთნდობისა და მხარდაჭერის გარემოს.*

<sup>7</sup> ამ შემთხვევაში, პოლიტიკური არენა შედგება პოლიტიკური პარტიებისაგან, პოლიტიკური ინსტიტუტებისაგან, როგორცაა პარლამენტი, მთავრობა, პრეზიდენტის კაბინეტი, არასამთავრობო ორგანიზაციები და ფორმალური და არაფორმალური, კანონიერი და არაკანონიერი პროცედურებისაგან, რომლებსაც იცინი ახორციელებენ ამ არენაზე.

<sup>8</sup> ივან ბუაკი, “ომბუდსმენი საკანონმდებლო ორგანოს, ადმინისტრაციასა და მოქალაქეებს შორის – პოლიტიკური კუთხე” (კოპენჰაგენი, აპრილი, 2005 წ.)

## ინსტიტუციონალური (ორგანიზაციული) მოდელი

ომბუდსმენის თავდაპირველი კონცეფცია ეფუძნება მის დამოუკიდებლობას აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან. ისტორიულად, გასული ორი საუკუნის განმავლობაში, დემოკრატიული ქვეყნების სამთავრობო უწყებებმა განსაზღვრეს ნამდვილი ომბუდსმენის მოდელი და როლი, ჩამოაყალიბეს რა შიდა პროცედურები ხალხის საჩივრების განსახილველად. კლასიკური კონცეფცია შეიცვალა, გაფართოვდა და მოიცვა ე.წ. ომბუდსმენი, რომელსაც ნიშნავდნენ დეპარტამენტების ან უწყებების ხელმძღვანელები, რომელთა წინააღმდეგაც შედიოდა საჩივრები. ამ კუთხით, ეს განიხილება, როგორც ომბუდსმენის კლასიკური ინსტიტუტის ალტერნატივა, რომელიც შეიქმნა იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოს ისეთი კომპლექსური ორგანიზაციების ვალდებულებები, როგორცაა თავდაცვის უწყება. მსგავსი ალტერნატივები იქმნება იმისათვის, რომ დაკმაყოფილდეს ორგანიზაციის საჭიროებები.

მსგავს ალტერნატივებს აქვს საერთო მახასიათებლები, რომლებიც ნათლად გამოხატავს მათ სპეციფიკასა და შეზღუდვებს:

- ისინი შექმნილია რეგულაციების საფუძველზე, რომლებსაც გამოსცემს თავდაცვის მინისტრი; შედეგად, მათ არ გააჩნიათ ძლიერი კანონიერი დაცვა და ავტონომია, რომელსაც ანიჭებს კონკრეტული კანონმდებლობა. ზოგიერთ შემთხვევაში, ასეთი ომბუდსმენები არიან მხოლოდ ნახსენები, როგორც სამინისტროს არქიტექტურის ელემენტები;
- მათ ნიშნავს თავდაცვის მინისტრი და ისინი უშუალოდ ანგარიშგებადი არიან მის წინაშე, არ გააჩნიათ რა პირდაპირი ხელმისაწვდომობა კანონდებლებზე;
- თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომლების მსგავსად, ისინი წარმოადგენენ სამინისტრო ჯაჭვის ნაწილს იმ ყველა პრივილეგიითა და შეზღუდვებით, რომლებიც გამომდინარეობს ამ ფაქტიდან;
- მათი ანგარიშები, გამოკვლევები და რეკომენდაციები ჩვეულებრივ არის “მხოლოდ ოფიციალური გამოყენების მიზნით” ან მინიჭებული აქვს გასაიდუმლოებულობის უფრო მაღალი დონე;
- ისინი ცდილობენ, არაფორმალურად მოაგვარონ საკითხები, როდესაც ეს შესაძლებელია, და აქვთ შესაძლებლობა, გამოიძიონ და გასცენ რეკომენდაციები აუცილებლობის შემთხვევაში, მაგრამ ამასთანავე დაიცვან სამხედრო წესი.

ანალიტიკოსები და პრაქტიკოსები ეწინააღმდეგებიან იმ აზრს, თუ რამდენად ფასეულია ეს შეცვლილი კონცეფცია. ერთი შეხედვლება გახლავთ ის, რომ *ინსტიტუციონალური* ომბუდსმენის წარდგენით, იდეა დაზიანდა და დაშორდა ორიგინალურ იდეას და სასურველ მიზნებს. ნათელია, რომ კლასიკურ მოდელთან შედარებით, ნებისმიერი ინსტიტუციონალური ომბუდსმენი სარგებლობს შეზღუდული სტატუსით, უფლებამოსილებითა და შესაძლებლობით, განახორციელოს საკუთარი მოვალეობები. ამის საპირისპირო შეხედვლება გახლავთ ის, რომ მრავალი კლასიკური და ინსტიტუციონალური პირებისა და უწყებების არსებობამ ომბუდსმენის ფუნქციებით, შექმნა გამჭვირვალობის დამატებითი დონე.

გარდა ამისა, სხვადასხვა ქვეყნების სხვადასხვა დემოკრატიული მომწიფების და/ან თავდაცვის ინსტიტუციონალიზმის დონეზე არსებული

გამოცდილება გვაძლევს არგუმენტებს, რომ გამოვეყთ “ძლიერი” და “სუსტი” ვერსიები ინსტიტუციონალური ომბუდსმენის მოდელისა.

### *ძლიერი ინსტიტუციონალური ომბუდსმენი*

“ძლიერი” ფორმულის ფარგლებში, საბოლოო მიზანია, შეიქმნას ეფექტური და სანდო ომბუდსმენის უწყება, რომელიც ფოკუსირებული იქნება უწყებაზე. “ძლიერი” ომბუდსმენის უწყების მთავარი მახასიათებლები გახლავთ დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, კონფიდენციალობა და შესაძლებლობები (ნორმატიული, რესურსები, პერსონალი). ამ მოდელის ფარგლებში, ინიციატივა და პასუხისმგებლობა ეკისრება ომბუდსმენს, რომელმაც არ უნდა დაუცადოს “კლიენტს” (სამხედროს, ოფიცერს, სამოქალაქო პირს ან მათი ოჯახის წევრებს), არამედ ახორციელებს მონიტორინგს, იკვლევს, ანალიზირებს უკეთებს და იძიებს საკუთარი ინიციატივით, ასევე მოთხოვნის ან ბრძანების საფუძველზე.

თავდაცვის ძლიერი ინსტიტუციური ომბუდსმენი არსებობს მაშინ, როდესაც იგი ჩამოყალიბებულია კანონის თანახმად და იმ ფუნქციებით, რომ განახორციელოს კონტროლი და ანგარიშგება შემდეგზე: 1) თავდაცვის პოლიტიკაზე ზოგადად; 2) თავდაცვის რესურსების მართვაზე; 3) შეიარაღებული ძალების საქმიანობაზე; და 4) პერსონალის ეთოსზე, უფლებებსა და თავისუფლებაზე. ჩანართი 19.3 წარმოგიდგენს მაგალითს, რომელიც ეფუძნება ნიდერლანდების გამოცდილებას. ეს უნდა იყოს დიდი და ფუნქციურად ძლიერი უწყება, რომელსაც ჩვეულებრივ ხელმძღვანელობს გენერალური ინსპექტორი, რომელიც არ ექვემდებარება სამხედრო მეთაურობის სისტემას და ანგარიშვალდებულია უშუალოდ თავდაცვის მინისტრის წინაშე. ყველა სამხედრო და სამოქალაქო პერსონალი, ასევე ყველა ის ფუნქცია, რომლებსაც ასრულებენ თავდაცვის სამინისტრო და შეიარაღებული ძალები, უნდა იყოს მოქცეული მისი ზედამხედველობის ქვეშ. გენერალურ ინსპექტორს შეუძლია ჩაატაროს გამოძიება და გასცეს რეკომენდაციები წესის თანახმად, მოთხოვნის საფუძველზე ან საკუთარი ინიციატივით. მას ენიჭება საკმარისი უფლებამოსილება და ძალაუფლება და არსებობს ნათელი ურთიერთკავშირი მის შესაძლებლობას, გამოიკვლიოს ფაქტები და მისი საკუთარი სფეროს კომპეტენციას შორის.

გ.წ. ინტეგრირებული თავდაცვის სამინისტროს კონცეფციის ფარგლებში, როდესაც ადმინისტრაციული და თავდაცვის აპარატი ორგანიზაციულად და ფუნქციურად ინტეგრირებულია გაზიარებული ხელმძღვანელობისა და კონტროლის ქვეშ მაღალი თანამდებობის სამოქალაქო ადმინისტრატორსა და თავდაცვის ხელმძღვანელის ქვეშ, გენერალური ინსპექტორის როლი და პასუხისმგებლობა გაცილებით დიდია, ვიდრე იმ ომბუდსმენებისა, რომლებიც ფოკუსირებული არიან ძირითადად ხალხის საჩივრებზე.

თავდაცვის უწყებისა ამგვარი მოდელი ეფუძნება ნათელ კონცეპტუალურ განსაზღვრებას პოლიტიკური, მართვისა და ხელმძღვანელობის ფუნქციების შორის და მაქსიმალურ ინტეგრირებულობას სამოქალაქო და სამხედრო ექსპერტთა შორის. სათანადოდ ფუნქციონირებისათვის, ასეთ სისტემას აუცილებლად ესაჭიროება შიდა ძალთა გადანაწილება, რომელიც უზრუნველყოფს რჩევის ხარისხსა და ურთიერთობის ხარისხს სამოქალაქო და სამხედრო სფეროებს შორის. იმისათვის, რომ გაუმკლავდეს გამოწვევებს, მისი ძირითადი ფუნქციების გარდა, რაც გულისხმობს იმის უზრუნველყოფას, რომ არასამართლიანად არავინ დაზარალდეს შეიარაღებულ

ძალებში ან თავდაცვის სამინისტროში სამსახურის დროს, გენერალურ ინსპექტორს აკისრია “შიდა დამოუკიდებელი აუდიტის” უწყების როლიც. ომბუდსმენის მოდელის მსგავსი გაფართოება ერთობ ღირებულია კორუფციის პრევენციისათვის, განსაკუთრებით ისეთ სენსიტიურ სფეროებში, როგორცაა თავდაცვის შესყიდვები, რესურსების გამოყოფა და მართვა. ორგანიზაციულად, და რესურსების მხრივ, ეს უნდა იყოს ფართომასშტაბიანი და დიდი შესაძლებლობების მქონე უწყება, რომელიც არ იქნება სამხედრო ჯაჭვის შემადგენლობაში და პირდაპირ დაქვემდებარებული იქნება თავდაცვის მინისტრს.

### ჩანართი 19.3. გენერალური ინსპექტორი – ძლიერი ინსტიტუციური ომბუდსმენი

ძლიერი ინსტიტუციური ომბუდსმენის მაგალითი გახლავთ ნიდერლანდების შეიარაღებული ძალების გენერალური ინსპექტორი. ანგარიშვალდებულია პირდაპირ თავდაცვის მინისტრის წინაშე. მას გააჩნია მანდატი: მიაწოდოს მინისტრს ინფორმაცია და რეკომენდაციები მოთხოვნის საფუძველზე ან საკუთარი ინიციატივით იმ საკითხების შესახებ, რომლებიც დაკავშირებულია შეიარაღებულ ძალებთან, შეასრულოს შუამავლის ან მსაჯის როლი იმ საკითხებზე, რომლებიც დაკავშირებულია შეიარაღებული ძალების კონკრეტულ პერსონალთან ან ყოფილ პერსონალთან. მისი ფუნქციები მოიცავს რჩევის მიცემას, წარმოების შემდგომ სტადიებზე შუამავლის როლს, კონტაქტებს და პრობლემების იმ უწყებებამდე მიტანას, რომლებსაც აქვთ კომპეტენცია, მოაგვარონ ისინი. მისი უწყების ორი ძირითადი ასპექტია დამოუკიდებლობა და კონფიდენციალურობა. გენერალური ინსპექტორს აქვს ფართო სპექტრი საგამოძიებო უფლებამოსილებებისა, მათ შორის აქვს უფლება ნებისმიერ ადგილზე მიიღოს ნებისმიერი დოკუმენტი, რომელიც ეკუთვნის შეიარაღებულ ძალებს, ასევე აქვს უფლება მოიწვიოს შეიარაღებული ძალების ნებისმიერი თანამშრომელი კითხვების დასასმელად.

წყარო: ეროვნული თავდაცვა და კანადის შეიარაღებული ძალების ომბუდსმენი, “წინსვლა: ომბუდსმენის მოდელი”.

### სუსტი ინსტიტუციონალური ომბუდსმენი

“სუსტი” ვერსიით, ინსტიტუციური ომბუდსმენი *ეხმარება* კლიენტს პრობლემის მოგვარების მისი ვერსიის განვითარებასა და შემდეგ შესრულებაში. პასუხისმგებლობა ამ შემთხვევაში, აკისრია “კლიენტს” (სამხედროს, ოფიცერს, სამოქალაქო პირს, ბიზნეს ერთეულს, მოქალაქეს და ა.შ.). ეს გახლავთ ომბუდსმენის გაცილებით დარღვეული კონცეფცია – იგი უფრო ჰგავს ადმინისტრაციული “საჩივრების ოფისს”, ვიდრე დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დამცველ ინსტიტუტს. მას გააჩნია გარკვეული ღირებულება თავდაცვის პერსონალისათვის და შეიძლება გამოყენებული იქნას კორუფციასთან ბრძოლაში, მაგრამ აქვს გაცილებით შეზღუდული ღირებულება თავდაცვის განვითარებისათვის, როგორც ეფექტური და დემოკრატიული, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული ინსტიტუტი თავისუფალი და აქტიური მოქალაქეებისათვის, და პარლამენტისათვის, როგორც დემოკრატიული განვითარებისა და აღმასრულებელ შტოზე “ხალხის სახელით” კონტროლის ცენტრისათვის. ამ მოდელის ტიპური ფუნქციები ხშირად მოიცავს “შემოწმებებს”, მოსმენებს, ინფორმაციის მიწოდებას,

**ჩანართი 19.4. “სუსტი” ინსტიტუციონალური ომბუდსმენის მოდელი: მაგალითი**

“ომბუდსმენის მსგავსი” ინსტიტუტის მაგალითი გახლავთ ჩეხეთის თავდაცვის მინისტრის ინსპექტორატი (ასეთივე მაგალითი არსებობს სხვა ქვეყნებშიც – ვარშავის პაქტის ყოფილ წევრ ქვეყნებში). ეს გახლავთ თავდაცვის სამინისტროს უზენაესი ინსპექტორების ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია ინსპექციის ჩატარებაზე ჩეხეთის სამხედრო სექტორში, მათ შორის ფინანსური ოპერაციების ინსპექტირებაზე.

ინსპექტორატი თანამშრომლობს ეროვნული ინსპექტირების თანამდებობის პირებთან, როგორცაა ჩეხეთის უზენაესი კონტროლის პალატა, უფლებათა საჯარო დამცველი – ომბუდსმენი, ჩეხეთის თანამდებობის პირებთან, რომელთაც აქვთ იურისდიქცია სისხლის სამართლის წარმოებაზე და ეროვნულ უშიშროების საბჭოსთან. ინსპექტორატი კოორდინაციას უწევს ანტი-კორუფციულ სტრატეგიას სამხედრო სექტორში და აგრეთვე მის შესრულებას. იგი აგრეთვე პასუხისმგებელია გამოძიებაზე, რაც დაკავშირებულია საპაერო უბედურ შემთხვევებთან. ინსპექტორატს ხელმძღვანელობს დირექტორი, რომელიც ანგარიშგებადია თავდაცვის მინისტრის წინაშე.

წყარო: ჩეხეთის თავდაცვის სამინისტროს ვებ-გვერდი: [www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152](http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152).

საკითხთა გადახედვას, რჩევის მიცემას, პრობლემის განხილვას, ფორმალურ შუამავლობას, ცვლილებებისა და კონკრეტული გამოცდილების შეთავაზებას, მონიტორინგსა და შემდეგი მოქმედებისათვის მიმართულების მიცემას.<sup>9</sup>

არსებობს განსხვავებები ამ მოდელის გამოყენებასთან დაკავშირებით, მაგრამ ერთი მახასიათებელი საერთოა ყველასათვის: ომბუდსმენის მოვალეობას წარმოადგენს იმის უზრუნველყოფა, რომ საჯარო თანამდებობის პირები ახორციელებდნენ კანონიერ ადმინისტრირებასა და პატივს სცემენდნენ მოქალაქეთა უფლებებს.<sup>10</sup>

**ომბუდსმენის როლი კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებაში და თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირებაში**

კორუფცია არის ეფექტური მმართველობის ანტითეზისი, რომელიც კორუფცია არის ეფექტური მმართველობის ანტითეზისი, რომელიც აღიარებულია, როგორც მნიშვნელოვანი ფაქტორი ეკონომიკური განვითარე-

<sup>9</sup> “ათი პუნქტი”, რომლებიც მითითებულია ომბუდსმენის ასოციაციის ლიტერატურაში

<sup>10</sup> მაიკლ ლანი, “ომბუდსმენი საკანონმდებლო ორგანოს, ადმინისტრაციისა და მოქალაქეთა შორის – ომბუდსმენის კონცეფციის განვითარება,” დანიის ომბუდსმენის ინსტიტუტის 50-ე წლისთავთან დაკავშირებულ ღონისძიებაზე წარმოთქმული სიტყვა, 1.

ბისათვის.<sup>11</sup> ძველი შეხედულება კორუფციაზე გახლავთ ის, რომ კორუფცია არის “უბრალოდ კიდევ ერთი ბიზნეს ხარჯი, რაც ნორმალურია საბაზრო ეკონომიკისათვის და იმათ, ვისაც სურვილი აქვს აწარმოოს ბიზნესი თავდაცვის სექტორთან, უნდა გადაიხადონ ამისათვის. ამას ყველა აკეთებს!”. სინამდვილეში, კორუფცია იწვევს სუსტ შესრულებას გრძელვადიანი შედეგებით არა მხოლოდ შეიარაღებული ძალების ბუნებაზე, არამედ ზოგადად ქვეყნისათვის. დღეს კორუფცია თავდაცვაში წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე სერიოზულ მორალურ პრობლემას. მიუხედავად, ცალკეული ქვეყნების განსხვავებულობისა, თავდაცვის შესყიდვებში ზოგიერთი წარუმატებლობის საერთო მიზეზად კორუფცია შეიძლება დასახელდეს, ასევეა უძრავი ქონების გაყიდვასა და ქონების მართვაში, რომელიც ესება სამხედრო სამსახურიდან გადადგომას და ზოგჯერ სტრუქტურული რეფორმების ზოგიერთ ასპექტსაც კი.

თავდაცვის გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ეფუძნება პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და სამხედრო სექტორებს, სადაც: (1) სამხედრო ექსპერტები ადგენენ ოპერაციულ დოქტრინას და აუცილებელ შესაძლებლობებს; (2) სამოქალაქო მმართველი პირები და პოლიტიკოსები იღებენ გადაწყვეტილებებს რესურსების გამოყოფაზე, მატერიალურ შესყიდვებზე, იარაღით ვაჭრობასა და საორგანიზაციო განვითარებაზე; და (3) სამოქალაქო თავდაცვის სააგენტოები ორგანიზებას უკეთებენ საჯარო ტენდერებს და უზრუნველყოფენ მომსახურებას.

მეტიც, სოციალურ-პოლიტიკური თვალსაზრისით, სამოქალაქო მინისტრის ყოველი პოტენციალურად კორუფციული გადაწყვეტილება ზრდის “პოლიტიკის სოციალურ ღირებულებას”, ცვლის იმ პოლიტიკოსთა იმიჯს, როდესაც პოლიტიკოსები დემოკრატიის სიმბოლოდან გადაიქცევიან “ბიზნეს პოლიტიკოსებად”, იქმნება სამხედრო ნდობისა და პოლიტიკური ღირებულების ხარვეზი (მიუხედავად იმ ეჭვებისა, რომ მათი სამხედრო კოლეგები ასევე ჩართულნი არიან კორუფციაში), და იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ყველა პოლიტიკური პარტია გარშემორტყმულია საკუთარ “კომპანიათა წრით”. იმავდროულად, სამხედროთა ყოველი გარევა კორუფციაში აზიანებს შიდა ეთოსს და მორალს, საჯარო პრესტიჟს და თავდაცვის უწყების ეროვნულ ღირებულებას. მოკლედ რომ ვთქვათ, კორუფცია ანადგურებს ეროვნული ინტეგრაციის სისტემის ერთიანობას.

ჯონ მაკმილანი, ავსტრალიის თანამეგობრობისა და თავდაცვის ძალების ომბუდსმენი, საკუთარი გამოცდილების საფუძველზე აცხადებს, რომ “კორუფციასთან ბრძოლა არ არის ომბუდსმენის უწყების ძირითადი ფუნქცია. მათ არ გააჩნიათ ინტერუზიული ძალაუფლება, რაც აუცილებელია ამ მიზნისათვის, და არც იმის ძალაუფლება, რომ ჩაატარონ ფარული კვლევები, მოუსმინონ სატელეფონო საუბრებს, და დააკავონ ეჭვმიტანილები დაკითხვის მიზნით. ეს ფუნქციები აგრეთვე წარმოადგენს ინტენსიურ რესურსს და სცილდება ომბუდსმენის უწყების შესაძლებლობებს. ხოლო ომბუდსმენის უწყების ძირითადი ფუნქცია ორმაგია: საზოგადოების მხრიდან

<sup>11</sup> როგორც ბულგარეთის დემოკრატიისაკენ ტრანზიციის გამორჩეულმა ანალიტიკოსმა, დოქტორმა ივან კრასტევმა ერთხელ განაცხადა სატელევიზიო ინტერვიუში, „საჯარო თანამდებობის პირები იღებენ ქრთამს, რადგან მათ არ აქვთ იმის მიზეზი, რომ არ აიღონ. კერძო კომპანიები აძლევენ მათ ქრთამს, რადგან მათ არ გააჩნიათ სხვა გამოსავალი, გარდა ქრთამის მიცემისა“.



საჩივრების განხილვა, რაც შეეხება მთავრობის გადაწყვეტილებების ხარვეზებსა და მომსახურებას, და შესაბამისი გამოძიების ჩატარება საკუთარი ძალებით იმ სისტემურ პრობლემებზე, რომლებსაც ადგილი აქვთ მთავრობაში ან რომელიმე კონკრეტულ უწყებაში.”<sup>12</sup>

მიუხედავად ამისა, ომბუდსმენის ინსტიტუტის როლს კორუფციის წინააღმდეგ აქვს შემდეგი ღირებულება და შესაძლებლობები:

- თავად ომბუდსმენის უწყების არსებობა და ის ფაქტი, რომ ყოველ ქალსა და მამაკაცს თავდაცვის უწყებაში აქვს უფლებადაუკავშირდეს მას იმ პრობლემასთან დაკავშირებით, რომელიც შეიქმნა გადაწყვეტილების მიღებით ან მისი შესრულებით, წარმოადგენს ძლიერ არგუმენტს მათთვის, ვინც ჩართულია პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და მენეჯერული უფლებამოსილების განხორციელებაში თავისი მოვალეობა კანონის ფარგლებში და კეთილსინდისიერად შეასრულონ.
- ოფისის დაარსება თავდაცვის უწყებაში, რომელიც დამოუკიდებელი იქნება სამეთაურო იერარქიისაგან, ქმნის ალტერნატიულობის გრძნობას იმ შემთხვევაში, თუკი ვინმე ფიქრობს, რომ კორუფცია შესაძლებელია, ან ეს ფაქტია. თავდაცვაში ხალხს აქვს არჩევანი და იციან, რომ მკაცრი საორგანიზაციო პროცედურების დაცვის მოთხოვნა არ ავალდებულებს მათ ჩუმად ყოფნას, როდესაც ხედავენ კორუფციულ ქცევას.
- ომბუდსმენის ოფისის სერვისების ადგილი ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფს “მცირე” კორუფციის შემთხვევებთან გამკლავების შესაძლებლობას, რაც ჩვეულებრივ რჩება სასამართლოს, ადმინისტრაციული ან სამხედრო სანქციების გარეთ. თუმცადა, ასეთი მცირე შემთხვევები ხშირად ვირუსივით ვრცელდება და გადაიზრდება საკმაოდ სოლიდურ სისტემაში და რყვნის თავდაცვის სექტორს.
- ომბუდსმენის ოფისის პოტენციალი, შეამოწმოს თავდაცვის გადაწყვეტილების მიღების მთელი პროცესი სისტემატურად და მიუყვრობდოდ, ჰქონდეს პოტენციურად დიდი რაოდენობის ინფორმაციის წყარო, მუდმივად ახსენებდეს თანამდებობის პირებს, რომ მათი საქმიანობა მონიტორინგს ექვემდებარება და კორუფციაზე ნებისმიერმა მინიშნებამ შეიძლება განგაშის სიგნალი შექმნას გადაწყვეტილების მიღების ან განხორციელების პროცესის ნებისმიერ ეტაპზე.
- ომბუდსმენის ხელმისაწვდომობა გასაიდუმლოებულ დოკუმენტებზე არის კორუფციის ხელშეწყობის მიზნით დოკუმენტების გაყალბებისძლიერი შემაჩერებელი ფაქტორი.
- ომბუდსმენის შესაძლებლობა, გახადოს საკუთარი საქმიანობა საჯარო და დაასახელოს ყველა პოლიტიკოსის, სამხედრო და სამოქალაქო პირების სახელები, რომლებიც ჩართულნი არიან კორუფციაში ან არაკანონიერ ქმედებებში გამონაკლისის გარეშე, გახლავთ გაფრთხილება ყველა თანამშრომლისათვის, მოერიდონ კორუფციას, თუკი არ სურთ გარისკონ საკუთარი კარიერით და ღირსებით.

<sup>12</sup> ჯონ მაკმილანი შენიშვნები გაეროს ანტი-კორუფციული ზომების, ეფექტური მმართველობისა და ადამიანის უფლებების კონფერენციაზე, პოლონეთი, 8-9 ნოემბერი, 2006 წ.

- ის ფაქტი, რომ ყველა მოქალაქეს, არა მხოლოდ თავდაცვის პერსონალს, აქვს უფლება მიიქციოს თავდაცვის ომბუდსმენის ყურადღება, საზოგადოებასა (უსაფრთხოების მომხმარებლები და ეროვნული თავდაცვის მონაწილეები) და სამხედრო სექტორს შორის (ეროვნული ინტეგრაციის ერთ-ერთი საფუძველთაგანი) ქმნის ერთიანობის განცდას.

ამრიგად, თავდაცვის ომბუდსმენი თამაშობს მნიშვნელოვან როლს ინსტიტუტის სიჯანსაღის შენარჩუნებაში, მმართველობისა და შესრულების გაუმჯობესებაში, და სისტემატურად ავითარებს თავდაცვის პერსონალის ეთოსსა და მორალს უმაღლესი პროფესიონალური სტანდარტების შესაბამისად, და აგრეთვე ხელს უწყობს სოციალური და ეროვნული ინტეგრაციის მომწიფებას. როგორც ჯონ მაკმილანმა აღნიშნა, “ბევრ ომბუდსმენის უწყებას მიაჩნია საკუთარი თავი საჩივრების ჩემპიონად, რაც ეხება პრინციპებს, ინფორმაციის თავისუფლებასა და მოწმეთა დაცვას. ეს გახლავთ დემოკრატიული ღირებულებების სტრუქტურის მხოლოდ ნაწილი, რასაც შეუძლია გააძლიეროს მმართველობის სისტემა და წარმოადგენდეს ბარიერს კორუფციისათვის.”<sup>13</sup>

ერთი ნიშანდობლივი გაკვეთილი, რომელიც ჩვენ მივიღეთ მსოფლიო გამოცდილებიდან კორუფციასთან ბრძოლაში, არის ის, რომ მრავალმხრივი სტრატეგია პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ რეფორმებთან ერთად, რაც აძლიერებს კეთილსინდისიერი მმართველობის ეროვნულ სისტემას, გახლავთ უფრო წარმატებული, ვიდრე ნაწილობრივი ანტი-კორუფციული ზომები მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად გადამწყვეტი და არსებითია ისინი.<sup>14</sup> შესაბამისად, ომბუდსმენის უწყების შექმნა თავდაცვისათვის მნიშვნელოვანი კომპონენტია ნებისმიერი ანტი-კორუფციული სტრატეგიისა. მსოფლიოს მასშტაბით, არცერთი მოდელი არ არის იდენტური (იხ. ჩანართი 19.5, რომელშიც მოცემულია ომბუდსმენის კონცეფციის ერთობ სპეციფიური განხორციელების მაგალითი). ომბუდსმენის მოდელი წარმატებული იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი იგი შექმნილია იმგვარად, რომ დააკმაყოფილოს ის მოთხოვნები, რომლებმაც გამოიწვია მისი შექმნა.

მიუხედავად ამისა, სხვადასხვა ქვეყნის თავდაცვის ომბუდსმენის დადებითი გამოცდილებიდან მიღებული ზოგიერთი პრინციპული მოსაზრება შეიძლება იყოს გათვალისწინებული, როდესაც ქვეყანა ან თავდაცვის უწყება ქმნის საკუთარი ომბუდსმენის უწყებას:

- *ხელვა:* თავდაცვის (ან სამხედრო) ომბუდსმენის წარდგენამ უნდა დაარწმუნოს საზოგადოება და თავდაცვის უწყება, რომ ეროვნული ხელისუფლება (პარლამენტი, მთავრობა, ქვეყნის მეთაური და სასამართლო სისტემა) მოქმედებენ სამართლიანი, ეფექტური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე გზით საკონსტიტუციო ჭრილში და დემოკრატიული და ეროვნული მორალური ღირებულებების შესაბამისად. ურთიერთ ნდობის მიღწევა და შენარჩუნება არსებითი მნიშვნელობისაა სამოქალაქო-სამხედრო ურთიერთობისათვის ქვეყანაში და აგრეთვე ეროვნული უსაფრთხოების სექტორისათვის. ნდობა

<sup>13</sup> იქვე.

<sup>14</sup> რიკ შტაპენჰურსტი და სარ ჯონ კუინდჰი, “კორუფციის შექცობა: კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების შექმნის მოდელისკენ” (ვაშინგტონი: მსოფლიო ბანკი, 1999 წ.)

გახლავთ რწმენა სისტემისადმი და მისი შესაძლებლობისადმი, ჰქონდეს წარმატებული ეროვნული უსაფრთხოება, თავდაცვის უწყებები და მოავგაროს სხვა კრიზისები.

**ჩანართი 19.5. ომბუდსმენის კონცეფციის განხორციელება თავდაცვის შესყიდვებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისათვის**

2006 წლის შემდეგ, კორეაში ფუნქციონირებს თავდაცვის შესყიდვების პროგრამის ადმინისტრაცია (DAPA). მისი შექმნა გამოიწვია თავდაცვის შესყიდვებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების აცილებლობამ და კორუფციის პრობლემების არსებობამ წარსულში, და სამოქალაქო საზოგადოების მოთხოვნამ, რაც გულისხმობდა ფუნდამენტალური რეფორმის აუცილებლობას გამჭვირვალობისათვის.

2003 წელს, შეიქმნა სპეციალური კომიტეტი, რომელსაც უნდა მოემზადებინა ფუნდამენტალური რეფორმა თავდაცვის შესყიდვებში. DAPA-ს ფუნქციონირება დაიწყო 2006 წლის იანვარში ახალი კანონის საფუძველზე. მისი ამოცანა იყო თავდაცვის შესყიდვების განხორციელება გამჭვირვალობის გაზრდით, ეფექტურობითა და ანგარიშგაღებულებით. DAPA შედგება 50%-ით სამოქალაქო აპარატისაგან. სამოქალაქო საზოგადოების ჩართვა ამ პროცესში იყო კორეის კიდევ ერთი მიღწევა.

DAPA-სათვის ხელმისაწვდომი ინსტრუმენტები მოიცავდა პროგრამის განმახორციელებელ კომიტეტს, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პაქტებს, ომბუდსმენის პროგრამებსა და “რეალური სახელის” პოლიტიკას. დაინიშნა სამი სამოქალაქო ომბუდსმენი კორეაში Transparency International-ის რეკომენდაციით. ომბუდსმენის საქმიანობის უმთავრესი საქმიანობა დამოუკიდებელია, ხანგრძლივია, მოიცავს მოსამზადებელ პროცესს, გამჭვირვალე და ნეიტრალურია. ომბუდსმენის ჯგუფი ატარებს ყოველკვირეულ შეხვედრებს, გასცემს რეკომენდაციებსა და აქვეყნებს შედეგებს.

DAPA-ს ომბუდსმენის სისტემა იყო პირველი კორეაში, რომელიც დაარსდა კანონის საფუძველზე და იყო პირველი შემთხვევა, როდესაც თავდაცვის შესყიდვების მონიტორინგის პროცესში მონაწილეობდა სამოქალაქო საზოგადოება. ეს პირველი შემთხვევაა, როდესაც ძველ სისტემაში დაიწყო ცვლილებები თანამშრომლობის შესაძლო გაზრდით.

ამ პროცესიდან მიღებული გამოცდილება გვასწავლის:

1. სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა შესაძლებელია და მნიშვნელოვანია ყოველ ეტაპზე;
2. გარე მონიტორინგი არსებითი მნიშვნელობისაა ინტეგრაციისათვის;
3. ექსპერტთა ჩართვა აგრეთვე მნიშვნელოვანია ნდობის ამაღლებისათვის საგამოძიებო შედეგებში;
4. არა-კონფრონტაციული და კოოპერატიული დამოკიდებულება ძირითადი ფაქტორია ნებაყოფლობითი ცვლილებისათვის;
5. ცვლილებების შენარჩუნება მნიშვნელოვანია და მისი მიღწევა რთულია.

*წყარო: სუნგ-გო კანგის, კორეაში Transparency International-ის გენერალური მდივნის, კორეაში თავდაცვის შესყიდვების პროგრამის ადმინისტრაციასთან არსებული ომბუდსმენის წარმომადგენლის პრეზენტაციის საფუძველზე NATO-ს კეთილსინდისიერი მმართველობის კონფერენციაზე მონტრეალში, კალიფორნია, 25-27 თებერვალი, 2009 წ.*

- *როლი:* თავდაცვის ომბუდსმენის როლი უნდა იყოს მის მიერ ძალისხმევის გატარება, გააძლიეროს სამხედრო სექტორის, თავდაცვის სამოქალაქო პერსონალისა და ეროვნული თავდაცვის პოლიტიკური ლიდერობის იდენტიფიკაცია. ამ მხრივ, ომბუდსმენს აკისრია კონსენსუსის როლი დიალოგის, ურთიერთპატივისცემისა და ინტენსიური და ინკლუზიური ურთიერთობის გზით.
- *მისია:* ომბუდსმენის ძირითადი მისიაა გააძლიეროს თავდაცვის პოლიტიკური ლიდერების, ადმინისტრაციისა და მეტაურების შესაძლებლობა და მათ მიერ საქმიანობის განხორციელება, რამეთუ იდენტიფიკაციისა და ინტეგრაციის გაძლიერება მოითხოვს ამ პროცესის დასრულების ანგარიშს. ომბუდსმენის ოფისი იცავს საზოგადოებას თავდაცვის სამინისტროსთან და შეიარაღებულ ძალებთან ურთიერთობისას. იგი ხელს უწყობს ადმინისტრაციული ხარვეზების გამოსწორებას სამინისტროს ადმინისტრაციული ქმედებების თაობაზე საჩივრების დამოუკიდებელი გადახედვის გზით, ასევე ხელს უწყობს ეფექტურ საჯარო ადმინისტრირებას, რომელიც არის ანგარიშვალდებული, კანონიერი, სამართლიანი, გამჭვირვალე და რეაგირების გამტარებელი, ეხმარება ხალხს მათი საჩივრების მოგვარებაში, ანვითარებს პოლიტიკასა და პრინციპებს ანგარიშვალდებულებისათვის და ა.შ. თუმცა, ომბუდსმენის მისია არ გულისხმობს მთავრობის, თავდაცვის სამინისტროს ან შეიარაღებული ჯარების მიერ გადაწყვეტილების შეცვლას ან შეწინააღმდეგებას, არამედ ომბუდსმენის ინსტიტუტი არსებობს იმისათვის, რომ წაახადოს ეს უწყებები და სამოქალაქო და სამხედრო ხელმძღვანელები მისი იურისდიქციის ფარგლებში, რათა მათ იცოდნენ საკუთარი პასუხისმგებლობა საზოგადოების, სამხედრო და სამოქალაქო პერსონალის მიმართ, რათა იმოქმედონ მიზანშეწონილად და დაიცვან კანონი, ასევე პატივი სცენ ტრადიციულ სამხედრო ეთოსს. თავდაცვის ომბუდსმენმა უნდა განავითაროს ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაცია და გადააქციოს იგი ისეთ უწყებად, რომელიც საერთოა და სასარგებლოა საზოგადოების ყველა წევრისათვის.
- *ფუნქციები და უფლებამოსილება:* კონკრეტული მოდელის მიუხედავად, თავდაცვის ომბუდსმენის ძირითადი ფუნქცია უნდა იყოს სამოქალაქო სამსახურის მიმართ ნებისმიერი საჩივრის გამოძიება. ამ ფუნქციის მთავარი შედეგი არ არის მხოლოდ კანონის ან უფლების დარღვევის დადგენა, არამედ ძალისხმევის განხორციელება, რათა ჩამოყალიბდეს ერთიანობა თავდაცვის უწყებებში და საზოგადოებაში. ერთიანობა ნიშნავს გაერთიანებას საერთო მიზნის მისაღწევად. თუკი ქვეყნის მოლოდინი მაღალია, არჩეული მოდელი უნდა იყოს მიახლოებული *კლასიკურ მოდელთან*, როდესაც თავდაცვის ომბუდსმენი უფლებამოსილია გამოიძიოს მთავრობის ყველა სფერო და საჯარო სექტორი და გამოიყენოს რესურსები და მომსახურება. სამხედრო სამსახური, საგარეო ურთიერთობები, სამხედრო სასამართლოები, სახელმწიფოს სამხედრო რეზერვი, სამხედრო ჯანდაცვისა და რეკრეაციის სამსახურები შედის ომბუდსმენის პასუხისმგებლობის სფეროში. მისი მთავარი მოვალეობა არ უნდა იყოს ზედამხედველობა და საკონსტიტუციო უფლებებსა და კანონიერი

მოთხოვნების დაცვის უზრუნველყოფა თავდაცვის ყველა სექტორში, არის ეს თავდაცვის სამინისტრო თუ შეიარაღებული ძალები, თავდაცვის სექტორი თუ სამოქალაქო საზოგადოება. თავდაცვის ომბუდსმენს შეუძლია გამოიძიოს საჩივრები, რომლებიც ეხება ადმინისტრაციულ ქმედებებსა და შეიარაღებულ ძალებში დასაქმების საკითხებს, მაგრამ ჩვეულებრივ არ აქვს უფლება, გამოიძიოს ის ქმედებები, რომლებიც დაკავშირებულია დისციპლინარულ წარმოებასთან. სანამ არსებობს ეს გამოწვევის გარემოებები, ომბუდსმენი იძიებს სამხედრო მოსამსახურეთა საჩივრებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ისინი ამოწურავენ საჩივრების მოგვარების შიდა მექანიზმებს.

თუკი ქვეყნის ამბიცია *ძლიერი ომბუდსმენის ინსტიტუტის არსებობაა*, მაშინ იმისათვის, რომ იგი იყოს ეფექტური, მას უნდა მიეცეს კანონით განსაზღვრული დამოუკიდებლობა და მოუკერძობებლობა, კონფიდენციალობა და სანდო გამოძიების პროცესის შესაძლებლობა. ამ უფლებამოსილებებით, თავდაცვის ომბუდსმენს უნდა შეეძლოს ინიცირება გაუკეთოს გამოძიებას იმ საკითხებზე, როდესაც პირები არაკანონიერ შედეგებს იღებენ მათი იურისდიქციის ფარგლებში, იღებენ საარბიტრაჟო ან არამართებულ გადაწყვეტილებებს ან სხვაგვარად ჩადიან შეცდომებს ან დაუდევრად ეპყრობიან საკუთარ მოვალეობებს.

*სუსტი ომბუდსმენის ინსტიტუტის ფუნქციები* უნდა იყოს განსაზღვრული იმგვარად, რომ უზრუნველყოფდეს ხალხთან მეტი მუშაობის შესაძლებლობას, სანამ არ მოგვარდება მათი პრობლემები, და იმგვარად აღმოიფხვრება უფსკრული “უწყებასა და კლიენტს” შორის.

ომბუდსმენის უფლებამოსილების სხვადასხვა მოდელის საერთო მახასიათებლები ასევე მოიცავს შემდეგ უფლებამოსილებას:<sup>15</sup> გამოიძიოს, საჩივრის საფუძველზე ან მისი საკუთარი ინიციატივით, თავდაცვის სამინისტროს ნებისმიერი ადმინისტრაციული ქმედება; ჩაატაროს, მონაწილეობა მიიღოს ან ითანამშრომლოს პირებთან ან სააგენტოებთან, ჩაატაროს დაკითხვები, შეხვედრები ან კვლევები, რომლებმაც შეიძლება გამოასწოროს თავდაცვის სამინისტროსა და შეიარაღებული ძალების უფუნქციონირება ან შეამციროს იმის რისკი, რომ უარყოფელი ადმინისტრაციული ქმედებები იქნება ჩადენილი; ჩაატაროს მსგავსი დაკითხვები და მიიღოს დახმარება და ინფორმაცია ნებისმიერი პირისაგან ან თავდაცვის უწყებისაგან; წინასწარი შეტყობინების გარეშე, შევიდეს მებისმიერი ერთეულის შენობაში და ჩაატაროს გამოძიება; გამოიძიოს ნებისმიერი პირი ჩვენების ჩამოსართმევად ან მიიღოს დოკუმენტირებული ან სხვა სახის მტკიცებულება, რომელიც შესაბამისი იქნება გამოძიების საკითხებისა; დაიცვას ნებისმიერი საკითხის კონფიდენციალურობა, რომელიც დაკავშირებულია საჩივრებთან და გამოძიებასთან; და მოამზადოს და აწარმოოს ომბუდსმენის უწყების ბიუჯეტი.

<sup>15</sup> მიღებულია აშშ-ს ომბუდსმენის ასოციაციისაგან, ომბუდსმენის ქმედების მოდელი მთავრობებისათვის (დეიტონი, ოჰაიო, თებერვალი, 1997 წ.).

- **ღირებულებები:** <sup>16</sup> დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა არის ომბუდსმენის ნიშანი – ის საფუძველი, რომელზეც დამყარებულია მისი უწყება. დამოუკიდებლობა აუცილებელია მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფის მიზნით და იმისათვის, რომ დამყარდეს მჭიდრო ურთიერთობა ომბუდსმენსა და მინისტრს შორის. ომბუდსმენის კეთილხინდისიერი მართვა უნდა იქნას მტკიცედ დაკავშირებული მკაცრ მორალთან ან ეთიკური ქცევის კოდექსთან – მისმა ქცევამ უნდა დაარწმუნოს თავდაცვაში ხალხი, რომ მათი ღოიანობა მიმართული უნდა იყოს სახელმწიფოსადმი და მისი დემოკრატიული სისტემისადმი, რომელიც დაიცავს მათ უფლებებს და პრივილეგიებს, და ამრიგად საშუალებას მისცემს მათ, განახორციელონ საკუთარი ძალისხმევა დადებითი ფორმით. ომბუდსმენი უნდა იყოს ადვილად ხელმისაწვდომი სამხედრო და სამოქალაქო მოსამსახურეთათვის, ასევე მოქალაქეებისათვის და ბიზნეს წრეებისათვის. მას უნდა ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა ნებისმიერ სამხედრო ბანაკზე, დივიზიაზე, ერთეულზე და სხვა, ასევე უნდა ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა ნებისმიერ დოკუმენტზე, რომელიც განეკუთვნება გამოძიების საქმეს. კონფიდენციალურობა ხელს უნდა უწყობდეს ომბუდსმენს, მოიპოვოს ხალხის ნდობა. მისი უწყების როლი მოითხოვს სრულ პროფესიონალიზმს აპარატის ნებისმიერი თანამშრომლისაგან; მათი პროფესიონალიზური მუშაობა აძლიერებს თავდაცვის უწყებისა და ზოგადად მთავარობის პროფესიონალიზმს. ომბუდსმენი უნდა იყოს პოლიტიკურად ნეიტრალური; მეტიც, მას არ აქვს უფლება, დაკავშირებული იყოს ნებისმიერ ფორმალურ თუ არაფორმალურ ასოციაციასთან, რათა არ შეიქმნას ინტერესთა კონფლიქტი ან მისი უწყების ნეიტრალურობა არ აღმოჩნდეს კომპრომისის წინაშე.
- **დანიშნა:** მიუხედავად იმისა, რომელი მოდელი ხორციელდება, ომბუდსმენი უნდა დაინიშნოს კონსულტაციების საფუძველზე, რომელშიც ჩართული იქნება თავდაცვის მინისტრი მაინც და შესაბამისი საპარლამენტო კომიტეტი. ამ კომიტეტის ერთ-ერთი უფლებამოსილება გახლავთ სთხოვოს მინისტრსა და ასევე ხელმძღვანელობას და ასევე ნებისმიერი მოხელეს, მისცენ ჩვენება რომელიმე კონკრეტულ საკითხზე.
- **აპარატის დაკომპლექტება:** სხვადასხვა ომბუდსმენის უწყებებს აქვთ სხვადასხვა აპარატის დაკომპლექტების მოდელი, განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ეხება დამოუკიდებელი სამოქალაქო პერსონალისა და სამხედრო ცოდნისა და გამოცდილების დაბალანსების აუცილებლობას. გერმანიის შეიარაღებული ძალების საპარლამენტო კომისარს აქვს უფლებამოსილება შეარჩიოს აპარატის წევრები. უწყებას ჰყავს აპარატი, რომელიც შედგება დაახლოებით 60 პირისაგან და თითქმის ნახევარი წარმოადგენს საშუალო ან მაღალი დონის საჯარო მოხელეს, რომელთაც უშუალოდ ეხებათ იმ საკითხე-

<sup>16</sup> ფასეულობები ასევე შეიძლება აიხსნას, როგორც “სტანდარტები”. იხ. საერთაშორისო ომბუდსმენის ასოციაცია, “საერთაშორისო ომბუდსმენის ასოციაციის პრაქტიკული რჩევები” (დამატება IOA სტანდარტზე), ვერსია 2 (31 მარტი, 2008 წ.).

ბის გადახედვა, რომლებზეც გამახვილდა კომისრის ყურადღება.<sup>17</sup> ავსტრალიის თავდაცვის ძალების ომბუდსმენის უწყება დაკომპლექტებულია ავსტრალიის საჯარო მოხელეებით. მათ რიცხვში არ შედის სამხედრო პერსონალი. ნიდერლანდებში, გენერალური ინსპექტორის უწყებას ჰყავს აპარატის 16 სამხედრო და 13 სამოქალაქო წევრი, მაშინ, როდესაც გენერალური ინსპექტორისა და აპარატის უფროსის აპარატი როტაციითაა სამ უწყებაში.<sup>18</sup>

- **გამჭვირვალობა და ანგარიშგაღებულება:** უნდა არსებობდეს ვალდებულება, რომელიც გულისხმობს დანიშვნაზე უფლებამოსილი პირისა და საზოგადოების ინფორმირებას ომბუდსმენის საქმიანობის შესახებ. ომბუდსმენი, არანაკლებ წელიწადში ერთხელ, უნდა წარსდგეს საკუთარი უწყების საქმიანობის ზოგადი ანგარიშით ომბუდსმენის დანიშვნაზე უფლებამოსილი პირის, სხვა პოლიტიკოსებისა და საზოგადოების წინაშე.<sup>19</sup> ანგარიში უნდა მოიცავდეს ბროშურებსა და საინფორმაციო ბუკლეტებს, რომლებიც ხელმისაწვდომი იქნება საზოგადოებისათვის, ასევე პრაქტიკულ რჩევებს ხალხისა და უწყებებისათვის იმის თაობაზე, თუ როგორ ეურთიერთონ ომბუდსმენის უწყებას, ინსპექტირების ანგარიშები თავდაცვის სამინისტროსა და შეიარაღებულ ძალებში მოვალეობათა შესრულების თაობაზე, ომბუდსმენის ვებ-გვერდსა და ელექტრონულ ბუკლეტებს, რომლებშიც აღწერილია ბოლოდროინდელი კვლევები იმ საჩივრებზე, რომლებიც წარმოადგენს საზოგადოების ინტერესის საგანს, ასევე უნდა შეიცავდეს აბრებს ომბუდსმენის როლისა და სამსახურის განმარტებით, ომბუდსმენის მიერ პარლამენტის წინაშე წარდგომის ანგარიშსა და ა.შ.<sup>20</sup>

## დასკვნა

ომბუდსმენის უწყება წარმოადგენს სახელმწიფოს პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და უშიშროების სისტემების “პორიზონტალური” ანგარიშგაღებულების ერთ-ერთ ძირითად კომპონენტს. ომბუდსმენის დანიშვნა თავდაცვაში უნდა ემსახურებოდეს იმის უზრუნველყოფას, რომ თავდაცვის პოლიტიკურმა, ადმინისტრაციულმა ან მმართველმა ორგანომ, მთავრობამ ან საჯარო ადმინისტრაციამ არ ჩაიდინოს არასათანადო ქმედება, ასევე უნდა ემსახურებოდეს მის მიერ სამხედრო პერსონალის, სამოქალაქო მოხელეებისა

<sup>17</sup> კარლ გლოიმესი, “შეიარაღებული ძალების საპარლამენტო კომისარი: მისი როლი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაში ფედერალურ შეიარაღებულ ძალებზე და საჯარო პერსონალის პეტიციითაა განხილვა,” 17.

<sup>18</sup> იხ. კანადის თავდაცვის ძალების ომბუდსმენის ვებ-გვერდი: [www.ombudsman.forces.gc.ca](http://www.ombudsman.forces.gc.ca).

<sup>19</sup> უწყებათა უმეტესობა გამოსცემს ანგარიშს ყოველწლიურად, სადაც აღწერილია წინა წელს ჩატარებული სამუშაო: დაკითხვათა რაოდენობა, არაფორმალურად მოგვარებულ საკითხთა რაოდენობა, გამოძიებული საქმეები და შეჩერებული გამოძიებები, რეკომენდაციები და ინფორმაცია იმის თაობაზე, შესრულდა ისინი თუ არა.

<sup>20</sup> ანგარიში ეფუძნება ავსტრალიის, კანადის, გერმანიის, ნორვეგიისა და აშშ-ს ომბუდსმენის უწყებების გამოცდილებას.

და სამოქალაქო საზოგადოების უფლებებისა და მოვალეობების შესაბამისობის უზრუნველყოფას დემოკრატიულ ნორმებთან და ფასეულობებთან.

ომბუდსმენის მოდელის მოქნილობა ნიშნავს იმას, რომ თავდაცვაში კეთილსინდისიერი მმართველობის პოპულარიზაცია შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვაგვარად – გამოძიების, ანგარიშგების, საჯარო გამოსვლების, პარლამენტის წინაშე წარდგომისა და მთავრობის წევრებთან შეხვედრების გზით. ნებისმიერ შემთხვევაში, ეს უნდა იყოს ის უწყება, რომელიც დამოუკიდებლად იღებს დარღვევების შესახებ ბრალდებებს და იძიებს მათ.

ეფექტურობის უზრუნველყოფის მიზნით, კეთილსინდისიერი მართველობის განმტკიცების პროცესი თავდაცვასა და ეროვნულ დონეზე ომბუდსმენის ფუნქციები უნდა იყოს განსაზღვრული კანონით, დაცული უნდა იყოს ცენზურისაგან, უნდა ჰქონდეს შესაბამისი ბიუჯეტი და მიუკერძოებელი აპარატი, და ადვილად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს თავდაცვის პერსონალისა და მოქალაქეებისათვის. ამრიგად, იგი აიძულებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, პატივი სცენ მის უწყებას და შეასრულონ რეკომენდაციები, რომლებიც აგრეთვე შეეხება თავდაცვის სექტორში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებას.



## თავი 20

# თავდაცვის ინდუსტრია – მოკავშირე კორუფციის შემცირებაში

იმისათვის, რომ ანტი-კორუფციული რეჟიმეფექტურად ფუნქციონირებდეს, თავდაცვის სექტორი უნდა იყოს მასთან დაკავშირებული. თავდაცვის მომწოდებლები სულ უფრო და უფრო მეტად აღიარებენ კორპორატიული სოციალური პასუხისმგებლობისა და ლეგიტიმაციის მნიშვნელობას, რომელიც ასოცირებულია გამჭვირვალობის მაღალ ხარისხთან. ეს თავი წარმოვიდგენთ თავდაცვის ორი ძირითადი კონტრაქტორის კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პოლიტიკას და ხაზს უსვამს სამომავლო ზომებს, რომლებიც შეიძლება გატარდეს თავდაცვის ინდუსტრიისა და მთავრობების მიერ თავდაცვის სექტორში კეთილსინდისიერი მმართველობის ასამაღლებლად.

## 1. თავდაცვის ინდუსტრია, როგორც კორუფციის შემცირების საკითხის გადაწყვეტის ნაწილი: ამერიკის პერსპექტივა

ზოგი ადამიანი აცხადებს, რომ კორუფცია კონკრეტულ საბაზრო სფეროში არის მხოლოდ ბაზარზე ბიზნესის წარმოების საფასური. ამის შედეგია ის, რომ კორუფციასთან ბრძოლის ძალისხმევა არააუცილებელია და ამაოა. ზოგიერთი უბრალოდ მიიღებს საკუთარი ბიზნესის წარმოებისათვის ამ საფასურს და გააგრძელებს საქმიანობას. ეს ხედვა არ ეხება კორუფციის ყველაზე საშიშ ფაქტორს. იგი ანადგურებს საზოგადოების ნდობას მთავრობისა და კორპორაციების მიმართ, ამცირებს პროდუქციისა და მომსახურების ხარისხს და ძირს უთხრის თავისუფალი საბაზრო სფეროს ეფექტურ ფუნქციონირებას. საბედნიეროდ, ეს ხედვა ნაკლებად სანდო ხდება დღევანდელ ურთიერთდაკავშირებულ სამყაროში, სადაც ფართომასშტაბის კორუფცია, რომელიც საბოლოოდ, თითქმის ყოველთვის გამოვლინდება, ხდება საჯარო და კრიტიკის საგანი.

ბოლო წლებში, მსოფლიოს მასშტაბით თავდაცვის სექტორში კორუფციის შესახებ უამრავი ბრალდება ისმის. ამან მნიშვნელოვნად შეამცირა ნდობა ამ სფეროსადმი, რომელიც თავის მხრივ, უდიდესწილად დამოკიდებულია საზოგადოებრივ რესურსებზე. მაშასადამე, შეიძლება არამიზანშეწონილად ედერდეს, თუკი ვიტყვით, რომ ამ სექტორსა და მთავრობას შორის პარტნიორობა წარმოადგენს კორუფციასთან ბრძოლის ერთადერთ ეფექტურ საშუალებას. თუკი გვერდიდან შევხედავთ, ლოგიკური იქნება, რომ კორუფციის პრობლემას უნდა ვებრძოლოთ მიწოდების მხრიდან, რომელსაც ახორციელებს თავდაცვის ინდუსტრია, და მოთხოვნის მხრიდან, რომელიც ტიპურია სამთავრობო უწყებების ან პერსონალისათვის.

ამ ნაწილში განხილულია კორუფციის მიწოდების მხარე, და ძირითადი აქცენტირებულია ის ეფექტური გამოცდილება, რომელსაც ახორციელებს აშშ-ს მთავარი თავდაცვის კორპორაცია, კონკრეტულად ლოქჰიდ მარტინი,

რათა უზრუნველყოფილი იქნას ბიზნესის მართვა ისე, რომ იგი შეესაბამებოდეს მაღალ ეთიკურ სტანდარტებს.

## თავდაცვის ინდუსტრიის ინიციატივა (DII)

აშშ-ს ძირითადი თავდაცვის კონტრაქტორების უმეტესობა განეკუთვნება თავდაცვის მწვერვლობის ინიციატივას. ინიციატივა დაარსდა 1986 წელს საზოგადოებრივი ნდობის დაცემის საპასუხოდ. საზოგადოების თავდაცვის მრეწველობისადმი ნდობის დაცემა გამოიწვია საჯაროდ გავრცელებულმა ფაქტებმა ამ სექტორში თაღლითობის, ფლანგვისა და ძალაუფლების გადამეტების შესახებ. ინიციატივის ყველა ხელმძღვრეო შეთანხმდა ექვსი სახელმძღვანელო პრინციპის მიღებაზე, რომლებიც წარმოდგენილია ჩანართი 20.1.

ყოველი ხელმძღვრეო თანახმაა შეავსოს დეტალური ყოველწლიური კითხვარი, რომელიც ეხება მათ ეთიკურ პროგრამებსა და პრაქტიკას. ამ კითხვარის შედეგები შეჯამდება და გამოქვეყნდება DII-ს საჯარო ანგარიშვალდებულების ანგარიშთან ერთად.<sup>1</sup>

იმის ფონზე, რომ DII-ს ყველა წევრი იღებს საკუთარ ხედვას ექვს პრინციპთან შესაბამისობაში, აშშ-ს თავდაცვის ძირითადი კონტრაქტორების ეთიკის პროგრამები უნდა იზიარებდნენ კონკრეტულ საერთო ელემენტებს.

## ეთიკის ეფექტური პროგრამის ელემენტები

### ა.ეთიკის ან ქცევის კოდექსები

DII-ს ყველა ხელმძღვრეო მიიღო ეთიკის კოდექსი, რომელიც ასევე ცნობილია, როგორც ქცევის კოდექსი. ქცევის კოდექსი განსაზღვრავს იმ ფასეულობებსა და სტანდარტებს, რომლებიც უნდა დაიცვან კომპანიებმა და მისმა თანამშრომლებმა. იმისათვის, რომ კოდექსი იყოს ეფექტური, იგი უნდა ასახავდეს კომპანიის კულტურასა და კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისათვის მზადყოფნას. აშშ-ს კომპანიების მიერ მიღებული კოდექსების უმრავლესობა განსაზღვრავს შესაბამისობის სტანდარტებსა და კომპანიის ფასეულობებს. DII-ს წევრების კოდექსი ჩვეულებრივ მოიცავს იმ სტანდარტებს, რომლებიც ეხება დისკრიმინაციითა და შეურაცხყოფით დაწყებული, ბიზნეს თავაზიანობით, ანტი-კორუფციითა და ანტი-გამოძალადით დამთავრებულ საკითხებს.

ლოქჰიდ მარტინის კოდექსი, “სტანდარტების ჩამოყალიბება, ეთიკის კოდექსი და ბიზნეს ქცევა”<sup>2</sup> არსებობს მას შემდეგ, რაც კორპორაციამ დაიწყო ფუნქციონირება.

კოდექსში საზგასმულია ლოქჰიდ მარტინის მზადყოფნა კეთილსინდისიერი მმართველობის მაღალი სტანდარტების განმტკიცებისათვის და ის მნიშვნელოვანი როლი, რომელიც აკისრია თითოეულ თანამშრომელს ამ მზადყოფნის შენარჩუნებაში. იგი აცნობს თანამშრომლებს იმ ფასეულობებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია ლოქჰიდ მარტინისათვის და მათ როლს ამ ფასეულობებისადმი ერთგულებაში. ყოველმა თანამშრომელმა უნდა დაადასტუროს, რომ ისინი გაეცნენ კოდექსს, გაიაზრეს და ეთანხმებიან მას.

<sup>1</sup> ყოველწლიური ანგარიში, რომელიც გამოდის 2003 წლიდან და ქვეყნდება DII-ს ვებ-გვერდზე: [www.dii.org](http://www.dii.org).

<sup>2</sup> ხელმისაწვდომია შემდეგი წყაროდან: [www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf](http://www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf).

### ჩანართი 20.1. თავდაცვის ინდუსტრიის ინიციატივის სახელმძღვანელო პრინციპები

1. თითოეულ ხელმომწერს უნდა ჰქონდეს ბიზნეს ქცევის კოდექსი, რომელსაც დაიცავს. კოდექსი განსაზღვრავს მაღალ ეთიკურ ფასეულობებს ორგანიზაციის ყველა წევრისათვის.
2. თითოეულმა ხელმომწერმა უნდა ჩაუტაროს წრთვნა ორგანიზაციის ყველა პირს, რადგან ეს ფუნქცია წარმოადგენს მათ პირად პასუხისმგებლობას კოდექსის თანახმად.
3. ხელმომწერებს უნდა ჩაატარონ წამახალისებელი ზომები ეთიკის დარღვევის შიდა ფაქტების გამოსაფლენად და გასცენ დაპირება, რომ ყოველი მსგავსი დარღვევა დაისჯება.
4. ხელმომწერებს აქვთ თვითმართვის ვალდებულება, რომელიც გულისხმობს ფედერალური შესყიდვის კანონთან შესაბამისობას მონიტორინგს და ამ კანონის დარღვევის ნებაყოფლობითი გამოვლენის პროცედურების მიღებას.
5. ყოველ ხელმომწერს აკისრია პასუხისმგებლობა ერთმანეთის წინაშე ეფექტური ამოცდილების გაზიარებისათვის, რაც შეეხება ინიციატივის პრინციპების განხორციელებას; თითოეული ხელმომწერი უნდა მონაწილეობდეს ყოველწლიურ ეფექტური ამოცდილების ფორუმში.
6. ყოველი ხელმომწერი ვალდებულია ანგარიშვალდებული იყოს საზოგადოების წინაშე.

წყარო: თავდაცვის ინდუსტრიის ინიციატივის ქარტია, მუხლი III: [www.dii.org](http://www.dii.org).

ამრიგად, მაგალითად, კოდექსის ერთ ნაწილში, “ბიზნესის კეთება ეთიკურად აშშ-ს ფარგლებს გარეთ”, მოცემულია, რომ ლოქჰიდ მარტინის მზადყოფნა ეთიკური ქცევის მაღალი სტანდარტებისადმი გლობალური მასშტაბით ვრცელდება. კოდექსში ასევე მოცემულია:

*მექრთამეობა, ექსპორტისა და იმპორტის კანონების დარღვევა, და არაკანონიერ ეკონომიკურ ემბარგოში მონაწილეობა ასუსტებს საბაზრო სფეროსადმი ნდობას, ნიდავს ურყევს დემოკრატიას, აზიანებს ეკონომიკასა და სოციალურ განვითარებას, და ასევე ზიანს აყენებს ყველას, ვინც დამოკიდებულია ნდობასა და გამჭვირვალობაზე ბიზნესის ტრანსაქციაში.<sup>3</sup>*

ეს ასახავს ლოქჰიდ მარტინის ფასეულობას: “გააკეთეთ ის, რაც სწორია”. ამ ნაწილში ასევე მოცემულია ის მოთხოვნა, რომ თანამშრომლებმა უნდა დაიცვან ქვეყნის ეროვნული და ადგილობრივი კანონები, რომელთა ფარგლებშიც მოქმედებს ლოქჰიდ მარტინი. ეს ნაწილი ნათლად მიუთითებს თანამშრომლებს, მიაქციონ განსაკუთრებული ყურადღება ანტი-კორუფციული კანონების შესაბამისობას, მათ შორის იმ კანონებისა, რომლებიც მიიღეს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის უცხოელ თანამდებობის პირთა მექრთამეობასთან ბრძოლის კონვენციის, აშშ-ს უცხოური კორუფციული პრაქტიკის აქტისა და სხვა ანტი-მექრთამეობის საერთაშორისო კონვენციების თანახმად.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> ლოქჰედ მარტინი, “სტანდარტების განსაზღვრა: ეთიკისა და ბიზნეს ქცევის კოდექსი” (ბეთესდა: ლოქჰედ მარტინის კორპორაცია, ოქტომბერი, 2008 წ.), 12.

<sup>4</sup> იქვე, 12.

### *ბ. ფორმალური ეთიკის ორგანიზაციები*

აშშ-ს თავდაცვის კონტრაქტორთა უმეტესობას აქვს ფორმალური ეთიკის ორგანიზაციები, რომლებიც მართავს და ასრულებს კომპანიის ეთიკის პროგრამას. ფორმალური ეთიკის პროგრამები უზრუნველყოფს იმას, რომ კომპანიის ქცევის კოდექსი აზრობრივია. ტიპიურად, მსგავსი პროგრამები ემსახურება არანაკლებ ორ მნიშვნელოვან ფუნქციას: (1) კომუნიკაციას, წრთვნასა და გახვლით პროგრამებს, რომლებიც შესაბამისობაშია კომპანიის ფასეულობებთან; და (2) კოდექსის შესრულებას.

კომუნიკაციისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დროს, ორგანიზაციას სურს უზრუნველყოს, რომ კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისათვის მზაობა გათავისებულია კომპანიის კულტურაში. ეს გახლავთ ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომელიც შეიძლება შესრულდეს ფორმალური ეთიკის პროგრამით. არასათანადო ქცევის ან კორუფციის პრევენციის ყველაზე ეფექტური საშუალება გახლავთ იმის უზრუნველყოფა, რომ თქვენ ქმნით კულტურას, სადაც ყველა თანამშრომელს ესმის ის, რომ მათ ეკისრებათ ანგარიშგაღებულება მათ მიერ არასათანადო ქცევის გამო.

თუმიცა, კეთილსინდისიერი მმართვეის კულტურა ვერ გაიდგავს ფესვს, თუკი თანამშრომლებს სწამთ, რომ ორგანიზაციის ღირებულებები და კოდექსი უბრალოდ სიტყვებია ქაღალდზე და მეტი არაფერი. შესაბამისად, ძალიან მნიშვნელოვანია დავაბაღანსოთ თანამშრომელთა პირადულობის დაცვის აუცილებლობა და იმის საჭიროება, რომ ვაცნობოთ მათ იმის შესახებ, თუ რა მოელის მათ, ვინც არ იცავს კომპანიის კოდექსს.

კომპანიის მართვის სტრუქტურაში ორგანიზაციის მოთავსება ასევე მნიშვნელოვანია. იგი საკმარისად მაღალი უნდა იყოს, რათა ეთიკისა და ინტეგრაციის მნიშვნელობა გაიზარდოს და რათა უზრუნველყოფილი იყოს ორგანიზაციის დამოუკიდებლობა. აშშ-ში, ეთიკის პროგრამების უმეტესობა ანგარიშს წარუდგენს კომპანიის გენერალურ საბჭოს, ან უშუალოდ გენერალურ დირექტორს. უმეტესობამ ასევე დაადგინა ის წესები, რომელთა თანახმადაც ხდება ანგარიშის წარდგენა და/ან კომუნიკაცია დირექტორთა საბჭოსთან.

და ბოლოს, ყველაზე ეფექტურ ეთიკის ორგანიზაციებს აქვთ სრული ან ნაწილობრივი დროის ეთიკის შემოთავაზებები. ეს შემოთავაზებები წარმოადგენს ეთიკის ორგანიზაციის ადამიანურ სახეს და ხელმისაწვდომია კონსულტაციებისათვის. ეთიკის შემოთავაზებები შეიძლება ასევე იყოს პროაქტიული ინსტრუქცია ბიზნესის მართვაში.

ლოქიდი მარტინში, ეთიკის ორგანიზაცია წარუდგენს ანგარიშს თავმჯდომარეს, გენერალურ დირექტორსა და პრეზიდენტს, ასევე დირექტორთა საბჭოს. ორგანიზაციას ჰყავს 65-ზე მეტი ეთიკის ოფიცერი.

### *ც. ცხელი ხაზები, დახმარების ხაზი ან ანგარიშის წარდგენის არხები*

აშშ-ს ეთიკის პროგრამების უმეტესობის არსებითი ელემენტი გახლავთ ის საშუალება, რომლითაც თანამშრომელს შეუძლია განუცხადოს საკუთარი შეშფოთების შესახებ ან სთხოვოს ეთიკის ორგანიზაციას რეკომენდაცია. აშშ-ს ეთიკის პროგრამების უმეტესობას აქვს ჩამოყალიბებული სხვადასხვა გზები თანამშრომლებთანთვის, რათა მათ საშუალება ჰქონდეთ გამოსატონ თავიანთი შეშფოთება ან მიიღონ რჩევა ეთიკის საკითხებზე. ეს გზები მოიცავს პერსონალურ ვიზიტებს ეთიკის ოფიცრებთან, ელექტრონული

ფოსტის გაგზავნას უშუალოდ კონკრეტულ ეთიკის ოფიცერთან ან ეთიკის კორპორატიული საფოსტო ყუთის შექმნას, ასევე ვებ-გვერდის შექმნას ან ფაქსის ან წერილების გაგზავნას. თუმცა, ყველაზე მნიშვნელოვანი ანგარიშგების არხი გახლავთ ცხელი ხაზი ან დახმარების ხაზი. ტიპურად, იგი წარმოადგენს უფასო სატელეფონო ნომერს, რომელიც აკავშირებს თანამშრომლებს უშუალოდ ეთიკის ორგანიზაციასთან. მსგავსი ცხელი ხაზები საშუალებას აძლევს თანამშრომლებს, განაცხადონ საკუთარი შემოთხოვნის შესახებ ანონიმურად, თუკი მათ არ სურთ გამჟღავნდეს მათი პირადი ინფორმაცია. მათ აგრეთვე აქვთ ჩამოყალიბებული ის საშუალებები, რომლებითაც თანამშრომელს, რომელიც დატოვებს ანონიმურ შეტყობინებას, შეუძლია დარეკოს იგივე ცხელ ხაზზე და მიიღოს განახლებული ინფორმაცია ეთიკის ორგანიზაციის მიერ იმ კონკრეტულ საკითხზე ჩატარებული გამოძიებიდან.

ეფექტური ანგარიშგების არხები ხელს უწყობს იმ თანამშრომელს, რომელიც გახდება დარღვევის მოწმე ან განიცდის ზეწოლას კორუფციულ ქმედებაში მონაწილეობის თაობაზე, გამოიყენოს მისთვის ხელსაყრელი საშუალება, რათა დარწმუნდეს, რომ მის შემოთხოვას გაიგებენ და მოაგვარებენ. ეფექტურად მუშაობისათვის, კომპანიამ უნდა გაამყაროს ის ფაქტი, რომ იგი არ დაუშვებს რეპრესიებს იმ თანამშრომლების წინააღმდეგ, ვინც კეთილსინდისიურად იყენებს ამ ანგარიშგების არხებს. რეპრესიების შიში გახლავთ ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი, რატომაც თანამშრომლები არ აცხადებენ საკუთარი შემოთხოვნის შესახებ.

#### *დ. სწავლება და გასვლითი ღონისძიებები*

აშშ-ს ეთიკის პროგრამების უმეტესობა ასევე მოიცავს შესაბამისობისა და კომპანიის ქცევის კოდექსის თაობაზე სწავლებას. შესაბამისობის ტრენინგები ფოკუსირებულია კომპანიის მრეწველობის წინაშე არსებული რისკების შესწავლაზე, რომელიც ჩადებულია მარეგულირებელ პროცედურებსა და კანონში. ქცევის კოდექსის შესახებ ტრენინგს ლოქილდ მარტინში უწოდებენ “ცნობიერების ამაღლების ტრენინგს”, იგი შეიძლება მოიცავდეს შესაბამისობის საკითხებს, მაგრამ ფოკუსირებულია კომპანიის ფასეულობებზე, კულტურასა და ეთიკურ გადაწყვეტილებებზე. არც შესაბამისობის წრთვანა და არც ქცევის კოდექსის სწავლება არ ემსახურება იმ მიზანს, რომ გადააქციოს თანამშრომლები ექსპერტებად კონკრეტულ კანონსა თუ რეგულაციასზე. ისინი გამოიზრუნულია, რომ აამაღლონ ცნობიერება და დაეხმარონ თანამშრომლებს იმის გაგებაში, რომ სანამ რაიმე ქმედებას ჩაიდენენ, საჭიროა რჩევის მიღება.

ლოქილდ მარტინში, თანამშრომლებმა უნდა გაიარონ შესაბამისობის კომპიუტერული სწავლება იმ ფუნქციების საფუძველზე, რომლებსაც ისინი ასრულებენ ორგანიზაციაში. მაგალითად, ჩვენ არ ვითხოვთ იმ მექანიკოსისგან, რომელიც მუშაობს თვითმფრინავზე, გაიაროს ექსპორტის/იმპორტის ტრენინგი, რადგან მისი ყოველდღიური სამუშაო არ საჭიროებს ამ საკითხის ცოდნას. მეორეს მხრივ, ყველა თანამშრომელს მოეთხოვება გაიაროს შრომის კურსი, რადგან როგორც აშშ-ს სამთავრობო კონტრაქტორი, ეს არის ის სფერო, რომლის შესახებაც ყველა თანამშრომელს უნდა ჰქონდეს ცოდნა. გარდა ამისა, ყოველი შესაბამისობის კურსი პერიოდულად უნდა განმეორდეს – ყოველ ერთ ან ორ წელიწადში ერთხელ. და ბოლოს, ასევე

იმ თანამშრომლებისათვის, რომლებსაც არ აქვთ ხელმისაწვდომობა კომპიუტერზე, შექმნილია სპეციალური დებულებები.

ცნობიერების ამაღლების ტრენინგი ყოველწლიურად ტარდება. შესაბამისობის კომპიუტერული სწავლებისაგან განსხვავებით, ლოქილ მარტინის ცნობიერების ამაღლების კურსების უმეტესობა პერსონალურად ტარდება ხელმძღვანელი თანამშრომლის მიერ. იგი სრულდება მრავალეტაპობრივი პროცესით, სადაც ბობ სტივენსი, ლოქილ მარტინის თავმჯდომარე, გენერალური დირექტორი და პრეზიდენტი, ატარებენ ტრენინგს თავიანთი აპარატისათვის. სწავლება ზოგადად მიმდინარეობს ერთი საათის განმავლობაში და ეფუძნება ვიდეო სცენარებსა და მონაწილეობრივ დიალოგებს წარმოდგენილი საკითხის გარშემო.

### ე. კომუნიკაცია

ეფექტური ეთიკის პროგრამები ასევე მოიცავს ინოვაციური კომუნიკაციის საშუალებებს, რათა ყველა თანამშრომელმა დაიმასხოვროს კომპანიის ეთიკის სტანდარტების დაცვის მნიშვნელობა. კომპანიები იყენებენ საინფორმაციო ბიულეტენებს, ელექტრონულ შეტყობინებებს, აფიშებს, ბარათებსა და ვებ-გვერდს იმ მთავარი გზავნილის გასავრცელებლად წლის განმავლობაში, რომელიც ეხება ეთიკასა და კეთილსინდისიერ მმართველს. კრეატიული კომუნიკაციის საშუალებები ხშირად უფრო მეტად იქცევის თანამშრომელთა ყურადღებას, ვიდრე ტრენინგი. აშშ-ში, სულ უფრო და უფრო მეტი კომპანია იყენებს თანამშრომლებამდე ეთიკის შესახებ შეტყობინების გადაცემის ახალ ტექნოლოგიებს. მაგალითად, კომპანიები აქვეყნებენ ეთიკის დილემების მოკლე ვიდეო ეპიზოდებს YouTube-ზე და აქვეყნებენ ბლოგებზე.

ლოქილ მარტინში, *კეთილსინდისიერი მმართველობის წუთი* გახლავთ ყველაზე პოპულარული კომუნიკაციის საშუალება, რომელსაც იყენებენ ეთიკის ორგანიზაციები. იგი წარმოადგენს ვიდეოების მოკლე სერიას, რომლებიც ელექტრონული ფოსტით ეგზავნებათ ლოქილ მარტინის თანამშრომლებს ყოველწლიური ცნობიერების ამაღლების მიზნით, რათა გაძლიერდეს ეთიკა, მრავალფეროვნება და სრული სპექტრის ლიდერობის შეტყობინებები წლის განმავლობაში. ლოქილ მარტინი აქვეყნებს *კეთილსინდისიერი მმართველობის წუთის* სამ სერიას ყოველ წელს. ისინი კონკრეტულად ეხება იმ ტენდენციებს, რომლებიც შეინიშნება სამუშაო ადგილებზე. თითოეული სერია წარმოადგენს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა საერთაშორისო ბიზნესის სათანადო მართვა, შევიწროება სამსახურში, ინტერესთა კონფლიქტი, დისკრიმინაცია და სხვა დარღვევები. სცენარები წარმოდგენილია ორწუთიან სეგმენტებად კურსის განმავლობაში. პირველი ორი სეგმენტი მთავრდება ყველაზე საინტერესო მომენტზე და ამით აღვივებს თანამშრომელთა ინტერესს შემდეგი სეგმენტის სანახავად.

### კორუფციასთან ბრძოლის სპეფიციკური ტექნიკა

ქვემოთ ჩამოთვლილი სია, რომელიც გამყარებულია ეთიკის ძლიერი პროგრამებით, რომლებიც უზრუნველყოფს იმას, რომ კეთილსინდისიერი მმართველობა იყოს ჩვენი კომპანიის კულტურის ნაწილი, წარმოადგენს კონკრეტული მიზნობრივი ტექნიკის შეჯამებას, რომლებსაც ლოქილ მარტინი ეფექტურად მიიჩნევს კორუფციასთან ბრძოლაში:

- ქვეყნის კოდექსის სექციები, რომლებიც ეხება კორუფციასთან ბრძოლას, ბიზნეს ეტიკეტს და ინტერესთა კონფლიქტს;
- კომპანიის დეტალური პოლიტიკა, რომელიც ეხება გამოძალვას, ბიზნეს ეტიკეტს და ინტერესთა კონფლიქტს;
- ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე სტუმართმოყვარეობის ინსტრუქციებს, რომლებიც განსაზღვრავს შესაბამის შეზღუდვებს ბიზნეს ეტიკეტისათვის იმ ქვეყნებში, სადაც ჩვენ ვაწარმოებთ საქმიანობას. ეს ინსტრუქციები ხელმისაწვდომია ჩვენი თანამშრომლებისათვის;
- რეგულარული ანგარიშები აუცილებელია იმ ბიზნეს ეტიკეტისათვის, რომელიც სცილდება სტუმართმოყვარეობის ინსტრუქციებს და აგრეთვე ნებისმიერი გადასახადის ხელშეწყობისათვის;
- შესაბამისობისა და ქვეყნის კოდექსისტრენინგი კონკრეტულად ეხება კომპანიის ანტი-კორუფციულ პოლიტიკას;
- ანტი-კორუფციული ძალისხმევის ყველა ასპექტის აუდიტი;
- შესაბამისი ძალისხმევა სრულდება მესამე მხარეებზე და კონსულტანტებზე წინასწარ, მათ მოწვევამდე. ეს ძალისხმევა მოიცავს საჯარო წყაროს ინფორმაციის გადახედვას, შემოწმებებს, ინფორმაციის მოძიებებს ქვეყნის საელჩოებში და პირად გასაუბრებებს;
- მესამე მხარეებსა და კონსულტანტებს მოეთხოვებათ *სტანდარტების*, ლოქილ მარტინის ქვეყნის კოდექსისა და უფრო კონკრეტულად, ლოქილ მარტინის ანტი-კორუფციული სტანდარტების დაცვა;
- მესამე მხარეებთან და კონსულტანტებთან ხელშეკრულებები ექვემდებარება პერიოდულ გადახედვას.

## 2. კეთილსინდისიერების პოლიტიკა: ევროპის თავდაცვის კონტრაქტორის მაგალითი

ბოლო წლების განმავლობაში, მსხვილმა საერთაშორისო კომპანიებმა გააცნობიერეს, რომ მკაცრი ეთიკის სტანდარტები და შესაბამისობა საერთაშორისო კანონებთან და რეგულაციებთან უნდა იყოს მათი სტრატეგიული ხედვის შემადგენელი ნაწილი. გლობალურ ეკონომიკურ და გეოპოლიტიკურ კონტექსტში ძირითადი ცვლილებებისა და ოპერაციების მხარდ გლობალურ მასშტაბზე საპასუხოდ, კომპანიებმა დიდი ხანია დაიწყეს საკუთარი ბიზნესის წარმოების ასპექტების გულდასმით შესწავლა ადამიანური რესურსების მართვიდან საბაზრო ეკონომიკამდე, სამრეწველო ოპერაციებიდან დაინტერესებულ პირთა ურთიერთობამდე. მიიღო რა კორპორატიული პასუხისმგებლობის პოლიტიკა 2001 წელს, თაღესი იყო ერთი-ერთი პირველი ევროპული კომპანია, რომელმაც ფორმალურად მოიცვა ეს ცვლილებები.

### კომპლექსური, ცვალებადი გარემო

ისტორიის მანძილზე, **თაილესმა** წარმატებულად აულო ადლო გარემოს ცვლილებებს. იმ ინსტიტუციონალურ ჭრილში არსებული ტრანსფორმაციები, რომლებიც მართავდნენ “სუვერენიტეტის ინდუსტრიას” XXI საუკუნის დასაწყისში, ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც ნებისმიერი ცვლილება.

თაილესი და ის ბიზნესები, რომლებიც მან შეიძინა სხვა ქვეყნებში (გაერთიანებული სამეფო, ნიდერლანდები, ავსტრალია და ა.შ.) ათწლეულების განმავლობაში მოქმედებდნენ მკაცრად ეროვნულ ჭრილში და

სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ. სახელმწიფო, როგორც ძირითადი მომხმარებელი და ზოგჯერ მეწილეც კი, ასევე ჩართული იყო კორპორატიული სტრატეგიის ჩამოყალიბებაში, კვლევების დაფინანსებაში, ექსპორტის განბაჟებაში და ბიზნესის სხვა ასპექტებში.

ესლა, როდესაც თაილენი არის „მრავალადგილობრივი“ კომპანია, იგი აღარ ფუნქციონირებს ცალკეული, ნათლად განსაზღვრული და კონსისტენტული ეროვნული ჭრილის ფარგლებში, არამედ სტრატეგიულ სივრცეში მსოფლიოს მასშტაბით. ამ ახალ კონტექსტში, ისეთი ამოცანები, როგორიცაა ადამიანური რესურსების მართვა ან საერთაშორისო ბიზნეს ტრანსაქციები, უფრო და უფრო კომპლექსური ხდება.

ხდებიან რა უფრო და უფრო გლობალური, კომპანიების ბიზნესები ჯერ ისევ ეყრდნობიან იმ ტექნოლოგიებს, რომლებიც სტრატეგიული და ძირითადია თითოეული სახელმწიფოს ეროვნული სუვერენიტეტისათვის. ეს სტრუქტურული წინააღმდეგობა წარმოქმნის უამრავ გამოწვევას ტრანსნაციონალური კომპანიებისა და მათი მარეგულირებლებისათვის და ქმნის საჭიროებას მართვის მეთოდების სხვადასხვა საშუალებებისა, რომლებიც დაფუძნებული იქნება კორპორატიული მმართველობის ინოვაციურ კონცეფციასზე.

## მეტი გამჭვირვალობა და ტრანსირება

საერთაშორისო ორგანიზაციები და ეროვნული კანონმდებლები აგრძელებენ ახალი რეგულაციების განსაზღვრას და ახალი კანონების მიღებას, მაშინ, როდესაც სამოქალაქო საზოგადოების დაინტერესებული პირები, მათ შორის არასამთავრობო ორგანიზაციები, აგრძელებენ ახალი და უფრო მაღალი სტანდარტების მოთხოვნას ბიზნეს თემისაგან.

გლობალური მმართველობის მოდელის არარსებობის ფონზე, ამ სხვადასხვა წესებისა და მოთხოვნების ციფრები და კომპლექსურობა ბიზნეს გარემოს უფრო არათანმიმდევრულს ხდის – განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ კონკრეტული „რბილი კანონების“ კოდექსები და სტანდარტები, რომელთაგან უმეტესობა ბრიტანული ან ამერიკული წარმოშობისაა, ეწინააღმდეგება ქვეყნების საკანონმდებლო სისტემას. მზარდი გლობალიზებული ბიზნესითა და კომპლექსური კანონმდებლობით და ნორმატიული კონტექსტით, გამჭვირვალობის მოთხოვნა მუდმივად იზრდება, აიძულებს რა კომპანიებს მიაღწიონ ღიაობისა და კონტროლის შესაძლებლობის მეტ ხარისხს.

## ეთიკური მართვა

იზრდება რა ზეწოლა მართვის პრაქტიკაზე მსოფლიოში, საჯარო ორგანოების – ერთადერთი ორგანოები, რომელთაც აქვთ ძალაუფლება აამოქმედონ „სავალდებულო კანონი“ – გაველენის სფერო ეტაპობრივად მცირდება, რადგან არცერთი სავალდებულო კანონი არ ესადაგება სრულყოფილად ეკონომიკურ რეალობას დიდი ხნით. აუცილებელია ხშირი გადახედვები და ცვლილებები, რათა კანონი უფრო სპეციფიური გახდეს, მაგრამ რაც უფრო მეტჯერ ექვემდებარება ისინი გადახედვას, მით მეტად გაუგებარი ხდება ისინი. შედეგად, ჩნდება მზარდი ტენდენცია კანონმდებლებისათვის, მიიღონ იმაზე ცოტა მეტი, ვიდრე ძირითადი საკანონმდებლო პრინციპები, უტოვებენ რა კომპანიებს მათი საკუთარი კოდექსის, საფუძვლებისა და



ეთიკის სტანდარტების განსაზღვრის პასუხისმგებლობას. ეთიკისა და კორპორატიული პასუხისმგებლობის კონცეფცია იწყება იქ, სადაც მთავრდება კანონი.

ეს ძველი მმართველობის ჭრილში აკისრებს უდიდეს პასუხისმგებლობას კომპანიებს, ახდენს რა პირდაპირ გავლენას მათი მართვის პროცესებსა და ბიზნეს მოდელზე. რამდენიმე წლის წინ, **თაილესმა** ჩამოაყალიბა ყოვლისმომცველი პოლიტიკა ეთიკისა და კორპორატიული პასუხისმგებლობის შესახებ. შემზღუდველ საკანონმდებლო და ნორმატიულ ჭრილში, მმართველებმა მუდმივად უნდა გააკეთონ არჩევანი სხვადასხვა სტანდარტების გამოყენებაზე. მათ უნდა ეცადონ, დაამყარონ ბალანსი მინიმალურ ძალისხმევასა და ოპტიმალურ ძალისხმევას შორის, რათა მიაღწიონ გრძელვადიან მდგრად განვითარებასა და ზრდას. ეს არჩევანი გახლავთ მართველების პასუხისმგებლობის ძირითადი ნაწილი და მისი მიღება უფრო რთული ხდება, იზრდება რა დაინტერესებულ პირთა რაოდენობა, ხოლო მათი მოთხოვნები ხდება სპეციფიური.

მმართველობა ასევე უნდა ეხებოდეს კომპანიების თანამშრომელთა მორალურ მოლოდინებს, რომელთა კულტურული ფონი და ტრადიციები აშკარად უფრო მრავალფეროვანი ხდება. კომპანიის ეფექტურობის მართვის მიზნით ამ გლობალიზებულ კონტექსტში, მნიშვნელოვანია ბუნდოვანი მდგომარეობიდან ნათელზე გადავიდეთ, ზეპირი ტრადიციებიდან გადავიდეთ წერილობით მოთხოვნებზე, მოქმედების თავისუფლების გადაწყვეტილების მიღებიდან იმ ქცევამდე, რომელიც ეფუძნება ეფექტურ გამოცდილებას. გაჩნდა ახალი მართვის ნიმუში.

## რისკის მართვა

ნებისმიერი ბიზნეს საქმიანობა მოიცავს რისკის ხარისხს. თუმცადა, სენსიტიური ტექნოლოგიების მსოფლიო მასშტაბი, მზარდი საკანონმდებლო კომპლექსურობა, ახალი სოციალური მოთხოვნები და უფრო ინტენსიური კონკურენცია მას უფრო მნიშვნელოვანს ხდის. გარდა ამისა, კომპანიისა და ხელმძღვანელობის სამოქალაქო და სისხლის სამართლის ვალდებულება უფრო ხშირად დგება კითხვის ქვეშ, ხდება რა მსოფლიო ბიზნესი სადავო.

შედევად, და საქმიანობის სფეროს ჭრილში, თაილესის კორპორატიული პასუხისმგებლობის პოლიტიკა ეფუძნება არა მხოლოდ შეუსაბამობის რისკის ღრმა ანალიზს, არამედ ეთიკური ქცევის წესებსა და ინტეგრაციას, რომელსაც სისტემატურად იცავენ კომპანიის მმართველი ორგანოები და თანამშრომლები. ეს მიდგომა ზრდის მართვის ცნობიერებას და უზრუნველყოფს კომპანიის გაუმჯობესებას, რაც თავის მხრივ, იწვევს უკვე არსებული პოლიტიკის განვითარებას.

## სპეციალიზირებული პროცესები

თაილესს სწამს, რომ პასუხისმგებლობა ბიზნესის წარმოებაში ნიშნავს უპირველეს ყოვლისა, საერთაშორისო სავაჭრო რეგულაციებთან შესაბამისობას, და განსაკუთრებით სენსიტიური ტექნოლოგიებისა და თავდაცვის ატჯურვილობის ექსპორტის აცილებას იმ ქვეყნებში, რომლებიც კლასიფიცირებულია რისკის ზონაში, შესაბამისად ხელს უწყობს იმ გამოწვევებთან გამკლავებას, რომელიც წარმოქმნილია მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელებით და გლობალური ტერორიზმით. შიდა კონტროლის

პროცედურები უფრო ინტენსიური ხდება, რათა კორუფციასთან ბრძოლა იყოს ისეთივე ეფექტური, რამდენადაც შესაძლებელია იმ სფეროში, სადაც ტრანსაქციები წარმოადგენს თანხის მნიშვნელოვან რაოდენობას და შეიძლება მოიცავდეს იმ ქვეყნებს, რომელთაც ნალკებად აღელვებთ ეთიკური გამოცდილება.

## მკაცრი პროცედურები კორუფციის პრევენციისათვის

ღირეპტივებისა და მკაცრი პროცედურების ერთიანი ჯაჭვი პასუხისმგებლობის დელეგირებისათვის უზრუნველყოფს შესაბამისობას ეროვნულ და საერთაშორისო ანტი-მექტრთამეობრივ კანონებთან. განსაკუთრებით, განხორციელდა ზომები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მოქმედა ერთეულებმა დამოუკიდებლად არ გააფორმონ საკონტრაქტო ურთიერთობები აგენტებთან ან გარე მომსახურების მომწოდებლებთან საერთაშორისო ბიზნეს ტრანსაქციების ხელშეწყობის მიზნით. ყველა რესურსი, რომელიც განკუთვნილია მოქმედი ერთეულების ექსპორტ გაყიდვებისა და საბაზრო ეკონომიკისათვის, იმართება საქმისადმი ერთგული ორგანიზაციების მიერ, განსაკუთრებით კი, **თაილეს ინთერნიშენალის** მიერ. ესენი გახლავთ ერთადერთი ორგანიზაციები, რომლებიც აკრედიტირებულნი არიან კომპანიის მიერ ამ კომპლექსურ საკითხებთან გასამკლავებლად. ეს პოლიტიკა აუმჯობესებს თაილეს გაყიდვებისა და საბაზრო ძალისხმევის ეფექტურობას და უზრუნველყოფს მკაცრ მონიტორინგს მის საერთაშორისო კომერციულ ტრანსაქციებთან შესაბამისობაზე.

პროცედურები და ღირეპტივები ვრცელდება ყველა გარე მომსახურების მომწოდებელზე, მათ შორის ინდივიდებზე, საკონსულტაციო ფირმებზე და კომპანიებზე, და მხარს უჭერს თაილეს მარკეტინგსა და გაყიდვებში. აკრედიტირებული კონსულტანტები უნდა იყვნენ აღიარებულნი, როგორც ექსპერტები თავის სფეროში რეგიონალურ და საერთაშორისო დონეზე. ვრცელდება მკაცრი შესარჩევი პროცედურები: დეტალური ანკეტის შევსება, კომპანიის რეგისტრაციისა და სხვა ოფიციალური დოკუმენტების ასლების, ასევე ყოველწლიური ანგარიშების უზრუნველყოფა, მმართველების მიერ ყველა იმ კანონმდებლობის დაცვა, რომელიც ეხება ეთიკურ ქცევას საერთაშორისო ვაჭრობაში. მთელ ამ ინფორმაციას უკეთდება ანალიზი და ფასდება გარეშე ორგანოსაგან. რისკის ფაქტორები დადგენილია, როდესაც ინფორმაცია უზრუნველყოფს უფრო ღრმა გამოძიების საფუძველს. ინფორმაციის გარკვეული ტიპები კლასიფიცირებულია, როგორც „პროცესის შემაჩერებელი“ და დაუყოვნებლივ წყვეტს შერჩევის პროცესს. ამ მომსახურების საფასური ასევე ექვემდებარება მკაცრ პროცედურებს. მაგალითად, გადარიცხვა შეიძლება არ განხორციელდეს იმ ფინანსურ დაწესებულებაში, რომელიც განლაგებულია გადასახადებისაგან განთავისუფლებულ ზონაში, და ყველა გადახდა უნდა შეესაბამებოდეს რეალურ მომსახურებას და ასახავდეს მომსახურების ზუსტ ტიპს.

ყველა ეს პროცედურა მოცემულია *ეფექტური გამოცდილების სახელმძღვანელოში*, რომელიც შემუშავებულია და დამტკიცებული თაილესის კორპორატიული მმართველობის მიერ. მუდმივ გაუმჯობესების პროცესს ადგილი აქვს პროცედურების ამომწურავობის გაზრდისა და გატარებული ზომების გააქტიურების მიზნით.

## ეფექტური გამოცდილების შემუშავება

კომპანია რისკის ქვეშ დგება, თუკი მისი კონკურენტები აკმაყოფილებენ მინიმალურ საკანონმდებლო მოთხოვნებს, აკეთებენ რა ნაკლებად ეთიკურ არჩევანს. ფართო სექტორული მიდგომა, შესაბამისად, აუცილებელია, რათა განვითარდეს საერთო სტანდარტები და ისინი ყველა კომპანიამ მიიღოს, როგორც ეფექტური გამოცდილება, და ამით აღდგეს საქმიანობის სფეროს დონე. თაღესი ჩართული იყო მსგავსი ინიციატივის განხორციელებაში ევროპის აეროკოსმოსურ და თავდაცვის ინდუსტრიის აოსიციციასთან ერთად.

## ეთიკა და კორპორატიული პასუხისმგებლობა თაილესში

თაილესის კორპორატიული მმართველობა აღიარებს, რომ ეფექტურ შესაბამისობის პოლიტიკა უნდა გაფართოვდეს და გასცდეს საერთაშორისო მარკეტინგსა და ყიდვა-გაყიდვას, და უნდა მოიცვას კომპანიის ყველა ოპერაცია. თაღესის ეთიკისა და კორპორატიული პასუხისმგებლობის პოლიტიკა ასახულია ეთიკის კოდექსში, რომელიც მიეწოდება ყველა თანამშრომელს, ასევე ასახულია კომპანიის პროცესებსა და პროცედურებში, რომლებიც დაკავშირებულია სავაჭრო, გარემოს, შრომისა და სოციალურ საკითხებთან. ასევე შეიქმნა სპეციალური ორგანიზაცია, რომლის ეთიკისა და კორპორატიული პასუხისმგებლობის კომიტეტი განსაზღვრავს თაღესის პოლიტიკას, ასევე შეიქმნა სპეციალური კორპორატიული დეპარტამენტი, რომელსაც აკისრია ამ პოლიტიკის განხორციელება. ადგილობრივი განხორციელება განყოფილებისა და ქვეყნის დონეზე მხარს უჭერს ეთიკის ოფიცერთა ქსელი.

იმავდროულად, ფართომასშტაბის ცნობიერება, ინფორმაცია და წრთვნები, მათ შორის ელექტრონული სასწავლო პროგრამა, შემუშავდა, რათა ხელი შეუწყოს თანამშრომელთა ჩართულობას ორგანიზაციაში და მათ მიერ კომპანიის ეთიკური ფასეულობების გაზიარებას.

## 3. სამომავლო ზომები თავდაცვის სექტორში კეთილსინდისიერების გაძლიერების მიზნით

ბოლო დროს, თავდაცვის ძირითადმა კონტრაქტორებმა დასავლეთ ევროპასა და ჩრდილოეთ ამერიკაში, თვალშისაცემ წარმატებას მიაღწიეს ეთიკის კოდექსისა და კორუფციისადმი ნულოვანი ტოლერანტობის სტანდარტების მიღებასა და განხორციელებაში. თავდაცვის ინდუსტრიის ასოციაციებმა დაიწყეს გამოცდილების გათვალისწინება და სტანდარტების გაუმჯობესება. ჩანართი 20.2 მოცემულია იმ საქმიანობათა მაგალითი, რომელიც განხორციელდა ევროპის საჰაერო სივრცისა და თავდაცვის სექტორის ჭრილში (ASD).

ძირითადი კონტრაქტორები და თავდაცვის ინდუსტრიის ასოციაციები, განიხილავენ რა კორუფციას მიწოდების სექტორში, განაგრძობენ კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების კოდექსისა და სტანდარტების შეფასებასა და მისი ეფექტურობის გაზრდას, რათა ამაში ჩართულნი იყვნენ თავდაცვის მომწოდებლები და მცირე და საშუალო საწარმოები, რათა გაფართოვდეს მისი განხორციელების გეოგრაფიული დაფარვა. სამოქმედო სფეროს დონე და სამართლიანი კონკურენცია შეიძლება

უზრუნველყოფილი იყოს მხოლოდ თანმიმდევრული და ჰარმონიზირებული სტანდარტების განხორციელებით ყველა საქსპორტო კომპანიაზე.

თავდაცვის მთავარი კონტრაქტორები ასევე უნდა დარწმუნდნენ, რომ ქვე-კონტრაქტორები, თავდაცვის კონსულტანტები, ლობისტები და ყველა სხვა სახის შუამავლები იცავენ იგივე ეთიკის კოდექსს. მხოლოდ „მიწოდების ჯაჭვის“ სრული დაფარვით შეუძლიათ მათ განაცხადონ, რომ მათ მიერ მიწოდებული პროდუქცია არ არის დაკავშირებული კორუფციასთან.

მთავრობებმა უნდა შეამცირონ ტენდერის მონაწილეთა სია და დაამტკიცონ მხოლოდ ისინი, რომლებიც აკმაყოფილებენ თავდაცვის საერთო სტანდარტებს კეთილსინდისიერი მართვის პრინციპებისა და ანტიკორუფციული ზომების გათვალისწინებით. მეტიც, მათ უნდა დაბლოკონ ის თავდაცვის მომწოდებლები, რომლებიც კორუფციულ ხერხს იყენებდნენ კონტრაქტების მისაღებად, და ეს ინფორმაცია გაუზიარონ სხვა მთავრობებსაც.

ისეთმა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, როგორცაა NATO, შეიძლება ხელი შეუწყონ ეფექტური, დაბალანსებული და ყოვლისმომცველი სტრატეგიის განვითარებას, რათა გაძლიერდეს ინტეგრაცია თავდაცვის მომარაგების სფეროში. მათ ასევე შეიძლება ხელი შეუწყონ გამჭვირვალობას თავდაცვის სექტორში, მათ შორის მფლობელობის გამჭვირვალობას, და მხარი დაუჭირონ თავდაცვის მომწოდებლებს კეთილსინდისიერი მმართველობის მოთხოვნების უზრუნველყოფაში.

## ჩანართი 20.2. ASD ეთიკა და ანტი-კორუფციული საქმიანობა

2006 წელს, გენერალურმა დირექტორებმა, რომლებიც წარმოადგენენ ASD-ს საბჭოს, დაადასტურეს მათი მზადყოფნა, ხელი შეუწყონ ბაზარზე კორუფციის აღმოფხვრას, მისცეს რა ყველა მონაწილეს საერთაშორისო ბაზარზე თანაბარი კონკურენციის საშუალება.

მრეწველობამ გამოხატა მზადყოფნა, დაიცვას ის წესები, რომლებიც მოცემულია ქვეყნის კანონმდებლობაში, და რომლებიც ასრულებს OECD უცხოელი საჯარო თანამდებობის პირთა საერთაშორისო ბიზნეს ტრანსაქციებში მექრთამეობასთან ბრძოლის 1997 წლის კონვენციას. ASD-მ ჩამოაყალიბა „ეთიკისა და ანტიკორუფციული სამუშაო ჯგუფი“. ამ ჯგუფმა ჩაატარა შედარების შემოწმება, რათა შეეფასებინა მონაწილე კომპანიების მოქმედი პრაქტიკა. კომპანიების ეთიკის შიდა კოდექსებს ჩაუტარა ანალიზი დამოუკიდებელმა ადვოკატმა, რომელიც ასევე ხელმძღვანელობს საერთაშორისო სავაჭრო პალატის ანტი-კორუფციულ კომისიას (ICC).

ამ ძალისხმევის შედეგად მიღებული იქნა „სექტორის საერთო სტანდარტები ევროპის საპარო სივრცისა და თავდაცვისათვის“, რომელიც დაამტკიცა საბჭომ 2007 წლის აპრილში. ASD-ს ეროვნული ასოციაციების წევრებს სთხოვს დაემტკიცებინათ სტანდარტები, ხოლო მონაწილე კომპანიებს – ხელი მოეწერათ კომპანიის დებულებაზე მათი დაცვის შესახებ. დამტკიცება სავალდებულოა 2008 წლის ოქტომბრის შემდეგ.

ASD, საერთაშორისო სავაჭრო პალატის მხარდაჭერით, ხელს უწყობს საკუთარი ეთიკისა და ანტი-კორუფციული ქმედებების გეოგრაფიული ფარგლების გაფართოებას არა-OECD ქვეყნებზე.

*წყარო: ევროპის აეროკოსმოსური და თავდაცვის ინდუსტრიის ასოციაცია, ყოველწლიური ანგარიში, 2007 (ბრუსელი: ASD, 2008 წ.), 20, [www.asd-europe.org](http://www.asd-europe.org); „სექტორის საერთო სტანდარტები ევროპის საპარო სივრცისა და თავდაცვისათვის“: [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEBCommonIndustryStandards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEBCommonIndustryStandards.pdf)*

მხოლოდ თანამშრომლობას მთავრობებსა და მომწოდებლებს, სამთავრო-  
ბოთაშორისო ორგანიზაციებსა და სამრეწველო ასოციაციებს შორის  
შეუძლია გადააქციოს თავდაცვის კომპანიები სანდო მოკავშირეებად  
კორუფციასთან საერთო ბრძოლაში.

# თავი 21 სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის როლი

## შესავალი

ეს თავი ეძღვნება სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის მნიშვნელოვან როლს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებასა და კორუფციის შემცირებაში თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებში. იგი განიხილავს “კეთილსინდისიერ მმართველობის” საკითხს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის (SSR) ჭრილში. ეს კონცეფცია 90-იან წლებში გაჩნდა იმის აღიარების საპასუხოდ, რომ განვითარება და უსაფრთხოება არის ერთი და იგივე მონეტის ორი მხარე და რომ უსაფრთხოების გაუმჯობესების ძალისხმევა უნდა გატარდეს დემოკრატიული ან ეფექტური მმართველობის გაძლიერების ჩარჩოში. თავისი არსით, “ეფექტური” მმართველობა გახლავთ ხალხზე ორიენტირებული, მიუკერძოებელი, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე. იგი მოიცავს დაგეგმარებასა და გადაწყვეტილების მიღებაში, ეფექტური და ეფექტიან საჯარო სექტორის მართვაში მონაწილეობას და კონსულტაციას და ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ეფექტური მმართველობა ლეგიტიმიზირებულია მონაწილეობის პროცესით, ანტი-კორუფციული ძალისხმევითა და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულებით. იგი ხაზს უსვამს რესურსების ეფექტურ გამოყენებას და პოპულარიზაციას უწყვეს კერძო სექტორისა და სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურ ჩართულობას კანონიერი ინტერესებისათვის ბრძოლაში.<sup>1</sup>

2004 წელს, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) განვითარების მხარდაჭერის კომიტეტმა (DAC) შექმნა, ხოლო წევრებმა დაამტკიცეს პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც ავალდებულებდა დაინტერესებულ პირებს “ხელახლა განესაზღვრათ უსაფრთხოება და გადაეტანათ დებატები რეალისტური ვერსიიდან უფრო ყოვლისმომცველ და კოოპერატიულ მიდგომაზე.”<sup>2</sup> OECD DAC-ი აღწერს SSR-ს, როგორც “უსაფრთხოების სისტემის ტრანსფორმაცია”, რომელიც მოიცავს ყველა მოქმედ პირს, მათ როლს, პასუხისმგებლობასა და ქმედებებს, და რომელიც მუშაობს სისტემის იმ ფორმით მართვისათვის, რომელიც უფრო შეესაბამება დემოკრატიულ ნორმებსა და ეფექტური მმართველობის ძირითად პრინციპებს, და ამგვარად ხელს უწყობს კარგად ფუნქციონირებად

<sup>1</sup> ჰანს ბორნი, ფილდიპ ჰ. ფლერი და საიმონ ლანი, გამომცემლები, “ზედამხედველობა და ინსტრუქტაჟი: საპარლამენტო ზედამხედველობის შესაბამისობა უშიშროების სექტორზე და მისი რეფორმა,” მუხლების კრებული საპარლამენტო ზედამხედველობის ძირითად ასპექტებზე (DCAF/NATO საპარლამენტო ასამბლეა, იანვარი, 2003 წ.), ლექსიკონი, 240-241.

<sup>2</sup> OECD DAC, უშიშროების სისტემის რეფორმა და მართვა: პოლიტიკა და ეფექტური გამოცდილება (პარიზი: OECD, 2004 წ.).

უსაფრთხოების ჩარჩოს.”<sup>3</sup> “ინტეგრაციის ინსტიტუციური კულტურის” ჩამოყალიბებაში (თავი 24), შეიძლება აუცილებლად არ მოგვეჩვენოს კონცეპტუალური საჭის განახლება: ის მიზნები და სტანდარტები, რომლებიც ჩამოყალიბებულია DAC SSR ჭრილში უკვე საკმაოდ ფართოდ პასუხობს ყველა მოთხოვნას. ის, რაც რეალურად არ არის საკმარისი, გახლავთ არსებული სტანდარტების მთავრობების მიერ ეფექტურად განხორციელება, განსაკუთრებით გამჭვირვალობასა და ანგარიშგაღებულებასთან დაკავშირებით.<sup>4</sup>

SSR-ის დღის წესრიგის ბოლო წლებში განვითარების ფონზე, სამოქალაქო საზოგადოებამ ითამაშა მნიშვნელოვანი როლი ამ მიდგომის ინტეგრირების საქმეში და უკვე მრავალიქვეყნა და გაერო აცნობიერებს რომ არასამთავრობო მოქმედ პირებს, მედიასა და პარლამენტარებს შეუძლიათ შეასრულონ გადამწვეტი სამოქალაქო ზედამხედველობისა და მონიტორინგის ფუნქციები. მხოლოდ პარლამენტარები ვერ უზრუნველყოფენ ეფექტურ ზედამხედველობას და ვერ გახდიან მთავრობას ანგარიშგაღებულს იმ ყველა ქმედებასა და პოლიტიკაზე, რომლებიც ხორციელდება უშიშროების სექტორში, რადგან მათ არ აქვთ საკმარისი დრო, რესურსები ან ექსპერტიზა. როგორც DAC-ში განმარტებულია, „სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა SSR-ის პროგრამებში გახლავთ წინაპირობა უფრო ფართო და ინკლუზიური ადგილობრივი მფლობელობისა და მდგრადობისა.“<sup>5</sup> როგორც ზემოთ მოცემულ თავებში იყო მითითებული,<sup>6</sup> სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა (CSOs) და მედიის მიერ დამოუკიდებელი ზედამხედველობა გახლავთ კეთილსინდისიერი მმართველობის გამტკიცების აუცილებელი ელემენტი და SSR-ის ინიციატივების ეფექტური განხორციელების არსებითი ფაქტორი ეფექტური მმართველობის გაძლიერებისათვის თავდაცვის უწყებებში, და ასევე კორუფციის რისკის შემცირებისათვის.

თუმცადა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და მედიის პრაქტიკული როლი SSR-სა და კეთილსინდისიერ მმართველობაში საკმაოდ შეზღუდული იყო არა მხოლოდ მოწყველად ან გარდამავალ ქვეყნებში (ხშირად ავტორიტარული რეჟიმები ბუნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტის გამო), არამედ მეტად განვითარებულ დემოკრატიულ საზოგადოებებში და განსაკუთრებით NATO-მოკავშირე ქვეყნებში (სადაც დამოუკიდებელი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის საწყისი წერტილი

<sup>3</sup> OECD, უშიშროების სისტემის რეფორმა და მართვა: DAC-ის დოკუმენტაცია (პარიზი: OECD, 2005 წ.), [www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf).

<sup>4</sup> ამ დისკუსიაში ანგარიშგაღებულება “ძირითადად მიზნავს „პასუხისმგებლობას,“ ვაღებულებას, პასუხი გაცეცს შეკითხვებს იმის თაობაზე, თუ რა გაკეთდა და უნდა გაკეთდეს და რატომ. ეს განსაზღვრება გამოყენებულია უილიამ ბერდისა და სტეფან გვიმბერტის მიერ მსოფლიო ბანკში, „საჯარო ფინანსები, უსაფრთხოება და განვითარება: ავღანეთის ჭრილში,“ პოლიტიკის კვლევის სამუშაო დოკუმენტი 4806 (მსოფლიო ბანკის სამხრეთ აზიის რეგიონის სიღარიბის შემცირების, ეკონომიკური მართვის, ფინანსებისა და კერძო სექტორის განვითარების დეპარტამენტი, იანვარი, 2009 წ.), 11.

<sup>5</sup> OECD, OECD DAC-ის სახელმძღვანელო უშიშროების სისტემის რეფორმაზე: მხარი დაეჭვიროთ უსაფრთხოებასა და სამართლიანობას (2007 წ.).

<sup>6</sup> ის. თავები 5 და 8 კორუნულ მიდგომებსა და ოფსეტების შესახებ. ორივე ავტორი აცხადებს, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს აქვთ გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულების უზრუნველყოფის როლი.

შეზღუდული რჩება). ამ თავის მიზანია ბიძგი მისცეს დისკუსიას იმის შესახებ, თუ რა იყო მიზეზი არსებული პრაქტიკის და რა უნდა გაკეთდეს სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის როლის გასაძლიერებლად თავდაცვის უწყებების მონიტორინგსა და რეფორმირებაში.

დასაწყისისთვის ცალცალკე უნდა განვიხილოთ სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის როლი და შემდეგ განვიხილოთ ამ როლის გაგრძელება სამი კონკრეტული სცენარით: მოწყველადი ქვეყნები, გარდამავალი ქვეყნები და NATO-მოკავშირე ქვეყნები. ამ თავის დასკვნითი ნაწილია ვარიანტებისა და რეკომენდაციების შეთავაზება სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის შესაძლებლობების გაძლიერება კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირების პროცესში.

## სამოქალაქო საზოგადოების როლი

აქტიური და გავლენიანია სამოქალაქო საზოგადოება დემოკრატიის ძირითადი მოთხოვნაა. მას აქვს პოტენციალი დააბალანსოს ქვეყნის ძალაუფლება, წინაღუდგეს ავტორიტარიზმს და მისი პლურალიზმიდან გამომდინარე, უზრუნველყოს ის, რომ სახელმწიფო არ კონტროლდებოდეს კონკრეტული ინტერესებით. ბოლო ათწლეულების მანძილზე, პოლიტიკური სივრცე მსოფლიოს ბევრ წერტილში, და არა მხოლოდ ჩამოყალიბებულ დემოკრატიებში, გაიღო სამოქალაქო საზოგადოებისათვის. არ არსებობს არცერთი შეთანხმებული განსაზღვრება სამოქალაქო საზოგადოების. DAC-ი შემდეგნაირად განსაზღვრავს „სამოქალაქო საზოგადოებას“: „პოლიტიკური სივრცე ინდივიდსა და მთავრობას შორის, რომელიც გამოხატულია არასამთავრობო ორგანიზაციების წევრების, სოციალური ჯგუფების, ასოციაციებისა და სხვა ორგანიზაციებისა და ქსელების მიერ. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები მოიცავს არასამთავრობო სექტორს ეროვნულ დონეზე, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, რწმენის ჯგუფებს, პროფესიურ და ინტერეს ჯგუფებს, როგორცაა პროფკავშირი, მედია, კერძო ბიზნეს კომპანიები, იურისტთა ასოციაციები, ადამიანის უფლებათა ჯგუფები, დამოუკიდებელი კონსულტანტები, უნივერსიტეტები და დამოუკიდებელი პოლიტიკური კვლევის ცენტრები.“<sup>7</sup>

გაეროს გენერალური მდივნის გაეროს სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობის საბჭომ გამოსცა სამოქალაქო საზოგადოების შემოკლებული განსაზღვრება, როგორც მოქალაქეთა ასოციაციები (ოჯახს გარეთ, მეგობრები, მთავრობა და ბიზნესი), რომლებიც ნებაყოფლობით იკრიბებიან მათი ინტერესების, იდეებისა და იდეოლოგიების წინ წამოსაწევად.<sup>8</sup> თუმცაღა, ამ თავში მოცემულია სამი სექტორული მოდელი, რომელიც განიხილავს სახელმწიფოს, როგორც მთავრობის, ბაზრისა და მოქალაქეობრიობის შემადგენელ ნაწილს, როგორც ხელსაყრელ საწყის წერტილს სამოქალაქო საზოგადოების განსაზღვრისათვის. ამ პერსპექტივით, სამოქალაქო საზოგადოება შეადგენს მესამე სექტორს, რომელიც არსებობს პარალელურად და ურთერთქმედებაშია სახელმწიფოსა და მოგებაზე

<sup>7</sup> OECD, OECD DAC-ის სახელმძღვანელო უშიშროების სისტემის რეფორმაზე.

<sup>8</sup> გაეროს გენერალური ასამბლეა, “ჩვენ ვართ ხალხი: სამოქალაქო საზოგადოება, გაერო და გლობალური მმართველობა: გაეროს სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობის საბჭოს ანგარიში, A/58/817 (ნიუ იორკი, 11 ივნისი, 2004 წ.), 13.



ორიენტირებულ კომპანიებთან (მათ შორის მედიასთან) სოციალური მოძრაობების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, რელიგიური გაერთიანებების, ქალთა და ახალგაზრდული ჯგუფების, ადგილობრივ ხალხთა ორგანიზაციების, პროფესიული ასოციაციების, აკადემიური ცენტრების, კავშირების ფორმით, რომლებიც აწარმოებენ საქმიანობას კონკრეტულ ქვეყნებში ან ტრანსნაციონალურ დონეზე.

სამოქალაქო საზოგადოების ეს განსაზღვრება გამორიცხავს მოგებაზე ორიენტირებულ ბიზნესებს (მათ შორის ძირითად, მედია კომპანიებს) და სამთავრობო სექტორში არსებულ ორგანიზაციებს. თუმცა აღნიშნულ სექტორებს შორის არსებული საზღვრები უფრო და უფრო ბუნდოვანი ხდება. მაგალითად, ზოგჯერ ეს საზღვრები ერთმანეთს გადაკვეთს, განსაკუთრებით, ეს ეხება მონიტორინგის როლის შესრულებას. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და კერძო ბიზნესის ფუნქციები, აქ გულისხმობთ ახალ მედიას.<sup>9</sup> შემდეგი თავები ეხება იმას, თუ რატომ უნდა ითამაშოს სამოქალაქო საზოგადოებამ კეთილსინდისიერი მმართველობი განმტკიცებასა და თავდაცვაში კორუფციის შემცირებაში თავისი როლი, რას გულისხმობს ეს როლი, რა გამოცდილება არსებობს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის თვალსაზრისით და ასევე წარმოადგენს პრობლემებს არასამთავრობო ორგანიზაციებთან დაკავშირებით.

## სამოქალაქო საზოგადოება და “ახალი დიპლომატია”

სამოქალაქო საზოგადოება მოიცავს განსხვავებული ორგანიზაციებისა და მოძრაობების ერთობლიობას, რომლებიც მობილიზებას უკეთებენ სოციალურ ენერჯიას, რათა გააღვივდეს ძირითადი ფასეულობები და ხედვები.<sup>10</sup> არასამთავრობო ორგანიზაციები წარმოადგენენ სამოქალაქო საზოგადოების ძირითად ელემენტს. ისინი შეიძლება იყვნენ ან არ იყვნენ წევრობაზე დაფუძნებული ან ფორმალურად რეგისტრირებული, მაგრამ ჩვეულებრივ, ისინი დამოუკიდებლები არიან მთავრობისგან და პოლიტიკური პარტიებისაგან და ხშირად დამოუკიდებლად ფინანსდებიან. ისინი ჩართულნი არიან მომსახურების მოწოდებაში (უსაფრთხოება ასევე გახლავთ

<sup>9</sup> ახალი მედია გახლავთ გუნდი, რომელიც მოიცავდა ციფრული, კომპიუტერული ან ქსელური ინფორმაციასა და კომუნიკაციის ტექნოლოგიებს, როგორცაა მაგალითად ინტერნეტი და ვებ-გვერდები XX საუკუნის ბოლოს. ხოლო “ძველი მედია” არის სატელევიზიო პროგრამები, მხატვრული ფილმები, ჟურნალები, წიგნები ან გამოცემები.

<sup>10</sup> ლ. დევიდ ბრაუნი, „შეექმნათ სანდოობა: ტრანსნაციონალური სამოქალაქო საზოგადოების ლეგიტიმურობა და ანგარიშვალდებულება“ (სტერლინგი: კუმარიან პრესი, 2008 წ.), 1.

მნიშვნელოვანი მომსახურება),<sup>11</sup> პოლიტიკის ადვოკატირებასა და განვითარებაში, საჯარო განათლებასა და არამომგებიანი საქმიანობის სხვა ფორმებში ისეთ უდიდეს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, როგორცაა მაგალითად Amnesty International-ი, რომელსაც ჰყავს 2.2 მილიონ წევრზე მეტი 150-ზე მეტ ქვეყანასა და რეგიონში, და ასევე მცირე ადგილობრივ ორგანიზაციებთან. რაც შეეხება კვლევით ინსტიტუტებს, ისინი შეიძლება იყოს ან არასამთავრობო ან აკადემიური ცენტრები, რომლებიც დამოუკიდებელი არიან მთავრობისგან ან პირიქით, აქვთ კავშირები მთავრობასთან, მაგალითად სახელმწიფო დაფინანსების გზით ან ყოფილი მინისტრების ან სამთავრობო თანამდებობის პირების ჩართულობით (წევრებად ან თანამშრომლებად).

წარსულში, არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და მთავრობას შორის ურთიერთობის უმეტესი ნაწილი დაძაბული ან მტრული იყო. მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში, ეს ურთიერთობები ჯერ ისევე ასეთ რეჟიმშია. ორი ათწლეულის განმავლობაში, ეს ურთიერთობები მთელ რიგ საკითხებზე და მთელ რიგ ადგილებში (მათ შორის ევროპა და ამერიკა, სამხერთ აზია და აფრიკა და შუა აღმოსავლეთის იზოლირებულ ზონებში) შეიცვალა და კონფლიქტურის ნაცვლად გახდა თანამშრომლური. ზოგიერთმა ეს კონსტრუქციული ურთიერთობა განმარტა, როგორც „ახალი დემოკრატია“.<sup>12</sup> ეს ნაწილობრივ იყო მთავრობების მიერ იმის აღიარების შედეგი, რომ ეროვნული უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის მნიშვნელოვანი ელემენტი არის ადამიანური უსაფრთხოების პოპულარიზაცია.<sup>13</sup>

## სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობა თავდაცვაზე

ამ წიგნის არსიდან გამომდინარე, სამოქალაქო საზოგადოების მოქმედი პირები – ძირითადად არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და კვლევითი ინსტიტუტების ვიწრო წრე – შეიძლება (და ზოგიერთ შემთხვევაში უკვე ასეცაა) ჩართული იყოს მთავრობებთან, პარლამენტებთან და საზოგადოებასთან კომუნიკაციაში ხუთი ძირითადი ფორმით:

<sup>11</sup> უსაფრთხოებას, როგორც საჯარო მომსახურებას, აქვს გარკვეული მახასიათებლები, რომლებიც გავლენას ახდენს მისი განხორციელების გზებზე და ანგარიშვალდებულებისა და ფინანსური საკითხების ვარიანტებზე. უსაფრთხოების მომსახურების მონიტორინგისას, მომწოდებლები შეიძლება სხვადასხვა იყოს, რამეთუ უშიშროების ძალები შეიარაღებულია და პოტენციურად წარმოადგენს საფრთხეს სამოქალაქო მონიტორინგისათვის, მაშინ, როდესაც მშვიდობიანი პერიოდის განმავლობაში მზადყოფნა ხშირად შესაფასებლად რთულია და შეიძლება მოიცავდეს ზომებისა და შედეგების შეთანხმებულ შესრულებას. იხ. დისკუსია უილიამ ბერდისა და სტეფან გუიმბერტის მიერ მსოფლიო ბანკში, „საზოგადოებრივი ფინანსები“ (იანვარი, 2009 წ.).

<sup>12</sup> დევიდ დევენპორტი, „ახალი დიპლომატია“, პოლიტიკის მიმოხილვა 116 (დეკემბერი, 2002 წ. და იანვარი 2003 წ.).

<sup>13</sup> „ეროვნული უსაფრთხოების“ ტრადიციული მიზანი იყო სახელმწიფოს თავდაცვა გარე საფრთხეებისაგან. ადამიანური უსაფრთხოების ფოკუსი კი პირიქით, ინდივიდების დაცვას გულისხმობს. „ადამიანური უსაფრთხოების დოკუმენტი“ 2006 (ბრიტანული კოლუმბიის უნივერსიტეტი, ადამიანური უსაფრთხოების ცენტრი).

- *საზოგადოების განათლება და ცნობიერების ამაღლება:* საზოგადოების გაფრთხილება კორუფციის საფასურის შესახებ, როგორც ეს პირველ თავშია განხილული, და შესაბამისად მხარდაჭერის მობილიზაცია ქვეყნის მთავრობისა და საერთაშორისო ინიციატივებისათვის კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშგადღებულების მიზნით, წარმოადგენს არასამთავრობო სექტორის (და მედიის) მნიშვნელოვანფუნქციას. ცნობიერების ამაღლების მთავარი მიზანი გახლავთ იმის უზრუნველყოფა, რომ შიდა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისგანხორციელების ინიციატივები განხილულია, როგორც მიმდინარე გრძელვადიანი პროცესი და რომ საზოგადოება აღიარებს ამ საკითხის აქტუალურობას. არასამთავრობო ორგანიზაციებმა წარმატებულად გამოიყენეს დაინტერესებულ პირთა აქტივიზმი და „დაასახელე და შეარცხვინე“ სტრატეგია, როგორც პირდაპირი ზემოქმედების საშუალება დარღვევებზე ან კონკრეტულ საკითხებზე.
- *კატალიზატორები და შუამავლები:* არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და სხვა CSO-ებმა, როგორცაა კვლევითი ცენტრები, უნივერსიტეტები და კვლევითი ინსტიტუტები, შეიძლება ითამაშონ შუამავლის ან დამაკავშირებლის როლი. ამ კუთხით, ჟენევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი და Transparency International-ი იყვნენ გზის გამკვლევეები ათწლეულების მანძილზე და დიდი წვლილი შეიტანეს საპარლამენტო კომპეტენციისა და შესაძლებლობების ამაღლებაში ანალიზისა და ანგარიშების მომზადების, ტრენინგებისა და სემინარების ორგანიზების გზით. 80-იან და 90-იან წლებში ლათინურ ამერიკასა და ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, ბევრი სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფი ჩართული იყო დიალოგში, როდესაც ახალარჩეული სამოქალაქო მთავრობები შეიარაღებული ძალების რესტრუქტურისაციის პროცესს უძღვებოდნენ. თავდაპირველად, ამ დიალოგმა ხელი შეუწყო სამხედრო იზოლაციის დარღვევას და საფუძველი დაუდო პროფესიურ გაცვლებს სამოქალაქო საზოგადოებას, არჩეულ თანამდებობის პირთა და სამხედრო მეთაურთა შორის. თუმცა, უფრო მეტი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი უნდა შეიკრიბოს მაგიდის გარშემო, განსაკუთრებით მოწყვლად და გარდამავალ ქვეყნებში, რათა ითამაშონ შუამავლის როლი მთავრობებს (განსაკუთრებით მათი თავდაცვის უწყებებს) და საზოგადოების კონკრეტულ სექტორებს შორის.
- *ექსპერტიზისა და ცოდნის უზრუნველყოფა:* ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მრავალფეროვნებამ შექმნა აქტივისტ ექსპერტთა უზარმაზარი ფონდი, როგორც ინსტიტუციურ, ასევე ინდივიდუალურ დონეზე რაც აუცილებელია SSR-ისა და ეფექტური მმართველობის რეფორმების განხორციელებისათვის. მაგალითად, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ჩაატარეს მუშაობა სამხედრო სექტორთან უსაფრთხოების ზომებზე, გასცეს რეკომენდაციები იარაღის კონტროლისა და მარკირების პროგრამების განვითარებაზე და ითამაშეს გადამწყვეტი როლი კონფლიქტის შემდგომი განიარაღების, დემობილიზაციისა და

რეინტეგრაციის პროცესში. იმის ფონზე, რომ ეს ექსპერტიზა და ადამიანური რესურსები შეიძლება არასაკმარისი იყოს თავდაცვასთან დაკავშირებული კონკრეტული შემთხვევების კუთხით, იგი მაინც რჩება პოტენციალურად ხელმისაწვდომ რესურსად მთავრობების ან მთავრობათაშორისი ორგანიზაციებისათვის (IGO) კორუფციასთან და თავდაცვაში მოწვევადობასთან ბრძოლის ინიციატივის გაძლიერების მიზნით. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის უფრო ღრმა ექსპერტიზამ შეიძლება შემოგვთავაზოს მნიშვნელოვანი ეფექტური მმართველობის „გადამკვეთი“ წვლილი და გამოცდილება, რომლებიც შეიძლება გავრცელდეს სპეციალურ თავდაცვის მართვის სექტორზე. თუმცა, იმის ფონზე, რომ ამ გამოცდილებასა და ტექნიკურ ექსპერტიზას ზოგი შეზღუდულად იყენებს, მაგალითად საპარლამენტო მოსმენებზე, იგი მაინც რჩება ხელშეუხებელ რესურსად. ნდობის ნაკლებობა ორივე მხრიდან და კონკურენტული პრიორიტეტები პუბლიცისტური, ადამიანის უფლებების შეზღუდული რესურსებისა გახლავთ მნიშვნელოვანი ფაქტორი.

- *ძირითადი კვლევების უზრუნველყოფა და პოლიტიკის განვითარება:* სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საქმიანობაა „კორუფციის კურსის“ (თავი 1) რეალობის კვლევა და დოკუმენტირება, სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში წინააღმდეგობების გამოვლენა, არასათანადო, არაეფექტური და ზოგჯერ არაკანონიერი მართვა და შესყიდვები თავდაცვის სექტორში. ამ საკითხებზე საზოგადოებისა და მთავრობის ცნობიერების ამაღლებით, სამოქალაქო საზოგადოება და მედია თამაშობენ არსებით როლს შესაბამისი რეაგირების განხორციელებაში. იმ ანალიტიკური და პოლიტიკაზე ორიენტირებული არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და კვლევითი ინსტიტუტების მუშაობა, რომლებსაც სურდათ ახალი მიდგომისა და სტრატეგიების შემუშავება თავდაცვაში კორუფციასთან ბრძოლაში და კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებაში მჭიდროდ არის დაკავშირებული ამ კვლევასთან. ეს სამუშაო მოიცავს მსოფლიოს სხვადასხვა რეგიონში არსებული ეფექტური გამოცდილების, პოლიტიკის ინიციატივების განვითარებისა და პოლიტიკის ცვლილებისათვის პრაქტიკული წინადადებების შემუშავების შედარებას.
- *მონიტორინგი:* რადგან ის პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია „კორუფციის კურსის“ გამკლავებაზე, მთავრობების მიერ უკვე მიღებულია, არასამთავრობო ორგანიზაციები მაინც ასრულებენ „ხედამხედველობის“ მნიშვნელოვან როლს – ახორციელებენ მონიტორინგს პოლიტიკის განხორციელებაზე და მოუწოდებენ მთავრობებს ანგარიშგებადობისაკენ ნებისმიერი ხარვეზის ან წარუმატებლობის შესახებ. არასამთავრობო ორგანიზაციებს, განსაკუთრებით ეროვნული და საერთაშორისო ადამიანის უფლებების დამცველ ორგანიზაციებს, როგორცაა Amnesty International-ი და Human Rights Watch-ი, აკისრიათ უშიშროების ძალებისა და სამხედრო სექტორის საქმიანობის მონიტორინგის მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ის, რომ მათი მხრიდან ადგილი არ

აქვს ადამიანის უფლებების დარღვევას ან საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის დარღვევას.

ასევე არსებობს უამრავი სირთულე და ბარიერი სამოქალაქო საზოგადოებისათვის ამ ფუნქციების განხორციელებაში. როგორც მინიმუმ, ეფექტურმა მთავრობებმა და პარლამენტებმა უნდა უზრუნველყონ ყველა შესაბამის პოლიტიკურ დოკუმენტთან ხელმისაწვდომობა და ბიძგი მისცენ დამოუკიდებელი მესამე სექტორის არსებობასა და ფუნქციონირებას. ამის მიღწევის ერთ-ერთი საშუალება გახლავთ დამოუკიდებელი კვლევითი ცენტრების, კვლევითი ინსტიტუტების, უნივერსიტეტებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების უფლებამოსილებით აღჭურვა კვლევებისა და აუდიტის ჩასატარებლად თავდაცვისა და უშიშროების სექტორების კონკრეტულ სფეროებში (მაგ. სისხლის სამართლის, შესყიდვისა და საკადრო პოლიტიკის). თუმცადა, თუკი სამოქალაქო საზოგადოებამ უნდა შეასრულოს აქტიური როლი ამ პროცესში, და განსაკუთრებით აღტერნატოული დებატების ხელშეწყობაში, მაშინ დამოუკიდებელმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა უნდა შეძლონ დაიჭიროონ და შეინარჩუნონ აუცილებელი ექსპერტები, რომლებსაც შეუძლიათ უზრუნველყონ სამთავრობო უშიშროების პოლიტიკაზე, თავდაცვის ბიუჯეტზე, შესყიდვასა და რესურსებზე ინფორმაციის მოპოვება. ამჟამად, მსგავსი ექსპერტიზა არასაკმარისია განვითარებული დემოკრატიის პირობებშიც კი, და საჭიროებს უფრო მეტ შესაძლებლობებს და მზაობას დონორების მხრიდან ამ პროცესის დაფინანსებაზე.

სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფები განსაკუთრებით აქტიური იყვნენ ათწლეულების მანძილზე საერთაშორისო სამართლის პრინციპების განვითარებაში, როგორც ეს მოცემულია გაეროს ქარტიაში და სხვა მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და ინსტიტუციებში. მათ ბევრი ქვეყანა ხშირად განიხილავს, როგორც დამხმარეებსა და სანდო პარტნიორებს. მოქალაქეთა მოძრაობები და არასამთავრობო ორგანიზაციები გახდნენ ძირითადი საჯარო ადვოკატები ბევრ სფეროში, მათ შორის ადამიანის უფლებების, გარემოს დაცვის, განვითარების, დემოკრატიული მმართველობისა და კონფლიქტის პრევენციაში. მათ ხელი შეუწვევენ საერთაშორისო ნორმებისა და ხელშეკრულებების პროგრესს და ნათლად გამოხატეს ნოვატორული მორალური და პოლიტიკური სტანდარტები, რომლებიც მოგვიანებით გახდა პოლიტიკა და კანონი.

სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობის მნიშვნელოვანი მაგალითებიდან აღსანიშნავია, „ვალის კამპანია“, რომელმაც უბიძგა დიდი შეიღიანის მთავრობებს გაეუქმებინათ 100 მილიარდი აშშ დოლარის ვალი ღარიბი ქვეყნებისათვის; ოტავას ნაღმების აკრძალვის კამპანიას,<sup>14</sup> და აშშ-ს მიერ 2003 წელს ერაყში შეჭრის წინააღმდეგ პროტესტი. არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ასევე გადამწყვეტი როლი ითამაშეს საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლოს დაარსებაში, იმ გადაწყვეტილებაში, რომელიც გულისხმობს ბავშვის უფლებების კონვენციაზე დამატებითი ოქმის მიერთებას (რომელიც 18 წელს ქვემოთ ბავშვების სავალდებულო სამხედრო სამსახურში გაწვევას კრძალავს) და მსუბუქი და ცივი იარაღის (SALW)

<sup>14</sup> იხ. კენეთ ანდერსონი, „ოტავას ნაღმების აკრძალვის კონვენცია: საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების როლი და საერთაშორისო სამოქალაქო საზოგადოების იდეა,“ ევროპის საერთაშორისო საკითხთა ჟურნალი 2:1 (2000 წ.).

არასათანადო გამოყენებასა და გავრცელებასთან ბრძოლის ზომების გაძლიერებას.

## სამოქალაქო საზოგადოება და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა (შშმდ)

გაერთიანებული სამეფოს საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტის (DFID) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) თანამშრომლობის განვითარების დირექტორატის მიერ ჩატარებული პროცესის შედეგად, 2007 წელს გამოიცა სახელმძღვანელო „OECD DAC-ის (განვითარების მხარდაჭერის კომიტეტი) უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის ინსტრუქციების ამოქმედებისა და პოლიტიკასა და პრაქტიკას შორის არსებული ნაპრაღის აღმოფხვრის სახელმძღვანელო.“<sup>15</sup> SSR-ში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართვის შესახებ სახელმძღვანელოში ნათქვამია, რომ „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები შეიძლება იყვნენ რეფორმის ბენეფიციარები, არაფორმალური ზედამხედველები, პარტნიორები და ადვოკატები, ასევე მომსახურების მოწოდებლები. SSR-ის მხარდაჭერა ასევე შეიძლება გამოხატოს საერთაშორისო სამოქალაქო საზოგადოებამ, რომელსაც შეუძლია ითამაშოს თავისი როლი რეფორმების შესაძლებლობების გაზრდასა და ფორმირებაში, ადვოკატირებაში, შესრულებაში, მონიტორინგსა და შეფასებაში.“<sup>16</sup>

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიდგომა რეფორმა განხორციელდეს ქვემოდან, ხშირად უფრო შესაფერისი და ეფექტურია, ვიდრე რეფორმები ზემოდან ქვემოდან. მაგალითად საზოგადოებასთან სახელმწიფოს კომუნიკაციის გაუმჯობესების უზრუნველყოფა სახელმძღვანელოში ასევე ნათქვამია, რომ:

*უსაფრთხოების სექტორის პროგრამები უნდა მოცავდეს კონტექსტის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლისა და პოზიციის ანალიზს, რადგანაც მათი შესაძლებლობები, ეფექტურობა და საშუალებები საკმაოდ განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით სამოქალაქო საზოგადოების შეფასებაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ადგილობრივ მოქმედ პირთა სპექტრი და იდენტიფიცირებული უნდა იყოს ის მოქმედი პირები, რომლებიც ძირითადად ფოკუსირდებიან ღარიბთა, ქალთა, ბავშვთა და ახალგაზრდობის უსაფრთხოების გაუმჯობესებაზე, ასევე სხვა ჯგუფები, რომლებიც ხშირად არ მონაწილეობს უსაფრთხოების დებატებში.<sup>17</sup>*

სახელმძღვანელოში ასევე განხილულია სამოქალაქო საზოგადოების სამიზნე საკითხბს, როგორცაა სამშვიდობო პროცესები, ეროვნული ბიუჯეტის პროცესები და უშიშროებისა და თავდაცვის გადახედვა. თეორიულად, სამოქალაქო საზოგადოებამ შეიძლება შეასრულოს უამრავი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, როგორცაა მაგალითად: თავდაცვასთან და უშიშროებასთან დაკავშირებული ზომების მონიტორინგი; ტერორიზმთან ბრძოლის ზომებისა და კანონმდებლობის შემოწმება და იმის დადგენა, შეესაბამება თუ არა ისინი ადამიანის უფლებებსა და კანონის უზენაესობას; სამხედრო სექტორის,

<sup>15</sup> OECD DAC-ის სახელმძღვანელო უშიშროების სისტემის რეფორმის შესახებ (OECD, 2007 წ.).

<sup>16</sup> იქვე, 226.

<sup>17</sup> იქვე.

ძალოვანი სტრუქტურებისა და სხვა უშიშროების სამსახურების საქმიანობის ზედამხედველობა და კანონდარღვევის ფაქტები, არასათანადო კანონის ან პოლიტიკის უარყოფითი შედეგების გამოქვეყნება; გამოძიების ჩატარება კორუფციის ფაქტებზე და სხვა დარღვევებზე; და რეკომენდაციების გაცემა SSR-ის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით. თუმცა პრაქტიკულად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლი ხშირად შემოიფარგლება საკონსულტაციო ფუნქციის შესრულებასზე,<sup>18</sup> ხოლო მაღალი პრინციპები კი უგულვებელყოფილია.

აქტიური სამოქალაქო საზოგადოების არსებობაც კი არ წარმოადგენს ჯადოსნურ ჯოხს ან წარმატების გარანტიას. 1994 წლის გენოციდამდგურუნდაში, მაგალითად, ქვეყანაში არსებობდა აფრიკის ყველაზე მაღალგანვითარებული არასამთავრობო სექტორი, მაგრამ ეთნიკურად დაყოფილი საზოგადოება მაინც სწრაფად იქნა ჩათრეული ქაოსსა და ძალადობაში.<sup>19</sup>

## პროტესტი არასამთავრობო ორგანიზაციების წინააღმდეგ?

სამოქალაქო საზოგადოების ერთუხიაზმი, რომელიც 80-იანი წლების ბოლოს გაჩნდა, ხოლო 90-იან წლებში, ბერლინის კედლის დაცემასთან და დემოკრატიული რეჟიმის გავრცელებასთან ერთად შეიცვალა სამოქალაქო საზოგადოების დასუსტებით მრავალ ფრონტზე. დასუსტება გამოიხატა სამოქალაქო საზოგადოების წინააღმდეგ განახლებული, სისტემატური რეპრესიებით ავტორიტარულ ქვეყნებში და მათი, განსაკუთრებით არასამთავრობო ორგანიზაციების პატიოსნების ეჭვქვეშ დაყენება.<sup>20</sup>

ადგილობრივი საზოგადოება, სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლები, აქტივისტები, სამთავრობოთაშორისო ორგანიზაციები (IGO), მედია, კორპორაციები და მთავრობები სულ უფრო და უფრო ხშირად აყენებენ კითხვას, თუ რა უფლებამოსილება აქვთ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ისაუბრონ სხვების ნაცვლად და ეცადონ გავლენის მოხდენას ადგილობრივ და საერთაშორისო პოლიტიკაზე. (ეს საკმარისად ქმედითი კითხვაა, მაგრამ

<sup>18</sup> დანიელ ბენდიქსი და რუთ სტენლი, „უშიშროების სექტორის რეფორმის ადგილობრივი მფლობელობის დეკონსტრუქცია: ლიტერატურის მიმოხილვა,“ აფრიკის უშიშროების გადახედვა 17:2 (ივნისი, 2008 წ.): 93-104.

<sup>19</sup> რუნდაში არასამთავრობო ორგანიზაციების უმეტესობა 1994 წელს ახალი შექმნილი იყო, და თითქმის სრულიად დამოკიდებული გარე დონორებსა და სხვა ქვეყნებზე, და არსებობდა რამოდენიმე პროგრამა რასიზმისა და ეთნიკური სიძულვილის გამომწვევებთან გასამკლავებლად. იხ. პიტერ უვინი, „ძალადობასთან გამკლავება: განვითარების საწარმო უგანდაში“ (დასავლეთ პარტფორდი: ქუმარიან პრესი, 1998 წ.), 164-176.

<sup>20</sup> ჯუდ ჰოველი და სხვები, „დაპირისპირება სამოქალაქო საზოგადოებასთან ტერორის ხანგრძლივი ომის დასაწყისში“, განვითარება პრაქტიკაში 18:1 (2008 წ.): 82-93. რაც შეეხება ბოლოს, უნდა აღინიშნოს ეს თითქოსდა უვნებელი წინადადება თავში 4: „პასუხისმგებლიანი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები უნდა იქნან განხილულნი, როგორც პარტნიორები და კატალიზატორები ინსტიტუციონალური კეთილსინდისიერების საერთო მიზნის მიღწევაში“ [დამატებულია აქცენტები]. თუმცა, არცერთი მსგავსი წინაპირობა არ იქნა გამოყენებული სხვა დაინტერესებულ პირთა კვალიფიკაციის ან განხილვისათვის.

იგი სცდება ამ თავის ფარგლებს.<sup>21</sup> საკმარისია ავღნიშნოთ, რომ CSO-ებისა და მედიის კეთილსინდისიერება და ანგარიშვალდებულება მნიშვნელოვანი წინაპირობაა საზოგადოებისა და მთავრობისათვის მათი სახედამხედველო როლის ფუნქციების მისაღებად). ეს ის დაპირისპირებაა, რომელიც უფრო გამძაფრდა 9/11 თავდასხმების შემდეგ და გამოიწვია გლობალური „ომი ტერორიზმის წინააღმდეგ“. არა-სახელმწიფო მოქმედ პირთა განხილვამ, როგორც საფრთხე ეროვნული უსაფრთხოებისათვის, მიგვიყვანა შემზღვეველ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ზომებთან, რამაც უფრო გაართულა არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის თავისუფლად და ეფექტურად მოქმედება.<sup>22</sup> არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და მოძრაობებმა, რომლებიც უპისპირდებიან რეპრესიულ რეჟიმებს, გამოიწვიეს ხელისუფლებაში მყოფი პირების სიბრაზე, მაგრამ ბოლო წლების განმავლობაში, დემოკრატიულმა სახელმწიფოებმა, საერთაშორისო სამთავრობო ორგანიზაციებმა და ტრანსნაციონალურმა კორპორაციებმა (TNC) წამოიწყეს დისკუსიები ტერორიზმთან ბრძოლაზე და გამძაფრეს თავდასხმები სამოქალაქო საზოგადოების კრიტიკოსებზე. უარყოფითი შედეგები განსაკუთრებით შესამჩნევი იყო კონფლიქტის ზონებში და იმ ჯგუფებში, რომლებიც დაუპირისპირდნენ მთავრობის პოლიტიკას მათი საქმიანობით მშვიდობის დამყარებაში, დემოკრატიზაციასა და ადამიანის უფლებებში.<sup>23</sup>

და თუკი წყალი არ იყო უკვე საკმარისად ამღვრეული, მთავრობები (და კერძო სექტორები) ზოგჯერ ქმნიდნენ „წინა ხაზის“ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებსაც უნდა გაეძლიერებინათ უწყებების პოზიციები და შეექმნათ გაუგებრობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან დაკავშირებით.<sup>24</sup> რამდენიმე გამონაკლის შემთხვევაში, კორპორაციებმა და მთავრობებმა ასევე

<sup>21</sup> ამ საკითხის სრული ინფორმაციისათვის, იხ. ლიზა იორდანი და პიტერ ვან ტაუაილი, გამომცემლები, „არასამთავრობო ორგანიზაციის ანგარიშვალდებულება: პოლიტიკა, პრინციპები და ინოვაციები“ (სტერლინგი: Earthscan, 2006 წ.); და ჯემ ბუნდელი, „დებატები არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშვალდებულებაზე“, UN-NGLS განვითარების დოკუმენტი (გაერო, 2006 წ.).

<sup>22</sup> მაგალითად, აშშ-ში, სადაც მტრული დამოკიდებულება არასამთავრობო სექტორის გლობალური მმართველობის საკითხებში ჩართულობის მიმართ იყო განმსაზღვრელი თვისება ნეოკონსერვატიული აზროვნებისა, ასეთი შემზღვეველი პოლიტიკა მოიცავს აღმასრულებელ ბრძანებას 13224, პატრიოტულ აქტს და მოხალისე ანტი-ტერორიზმის დაფინანსების ინსტრუქციებს, რომელიც გამოცემულია აშშ-ს ხაზინის მიერ. თუმცადა, მსგავსი მარეგულირებელი მიდგომა პოლიციის, დაზვერვისა და უშიშროების ძალების უფლებამოსილების გაფართოვების მიზნით, გამოიძიონ და დააკაონ ეჭვმიტანილები, სადაც მცირე ნაწილია სასამართლო ხედამხედველობის ან ინდივიდთა უფლებების დაცვის, აღმოჩნდა მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში.

<sup>23</sup> სხვა მაგალითებისათვის, იხ. ალისტერ მილარი და დევიდ ქორთრაითი, ლინდა გერბერ-სტელინგვერდი და ჯორჯ ა. ლოპეზი, „ხედამხედველობა თუ მიმოხილვა? სამოქალაქო საზოგადოების როლი უშიშროების სექტორის რეფორმირება და მონიტორინგი და ტერორიზმთან ბრძოლის პრაქტიკა.“ ანგარიში კორდელისადმი მეოთხე თავისუფლების ფორუმის მიერ და კროკის საერთაშორისო მშვიდლობის კვლევის ინსტიტუტის მიერ (მარტი, 2009 წ.).

<sup>24</sup> მოსე ნაიმი, „რა არის გონგო? როგორ იკატუნებენ თავს მთავრობის მიერ დაფინანსებული ჯგუფები სამოქალაქო საზოგადოებად.“ უცხოური პოლიტიკა (მაისი/ივნისი, 2007 წ.): 96.



დანერგეს „ჯაშუშები“ არასამთავრობო ორგანიზაციებში.<sup>25</sup> ეს უკვე არის პრობლემატური თანამედროვე კონტექსტი, რომელშიც სამოქალაქო საზოგადოებამ თავისი წვლილი უნდა შეიტანოს თავდაცვის უწყებაში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებაში და კორუფციის შემცირებაში. იმის მაგივრად, რომ თავისუფლად განახორციელონ თავიანთი სახედამხედველო ფუნქცია, ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაციის საქმიანობა ეჭვქვეშ დგება და ეჭვმდებარება გაძლიერებულ მონიტორინგს სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის მიერ.

## მედიის როლი

ქურნალისტთა ძირითადი სახედამხედველო ფუნქცია გახლავთ არასათანადო ქცევის ან დარღვევის სააშკარაოზე გამოტანა. ამ ანგარიშვალდებულების მექანიზმის გარდა, დამოუკიდებელმა მედიამ შეიძლება ასევე შეასრულოს ეფექტური მმართველობის ინსტრუმენტის ფუნქცია, წარადგინოს რა ზუსტი, დაბალანსებული და დროული ინფორმაცია საზოგადოების ინტერესის საკითხებზე. ეს საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს მიიღონ გააზრებული გადაწყვეტილებები იმის შესახებ, თუ ვინ მართავს მათ და როგორ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კარგი ქურნალისტიკა „თამაშობს გადამწყვეტ როლს იმის გარკვევაში, თუ რა დევს ფსონზე კონკრეტულ პოლიტიკასა თუ გადაწყვეტილებაში, საზოგადოებისათვის საკითხების ლაკონურად მიწოდებაში, მათ გაანალიზებასა და შესაძლო გადაწყვეტილებებისა და ალტერნატივების დადგენაში.“<sup>26</sup> მედიის მიერ გულდასმითი შემოწმება აღიარებულია, როგორც მნიშვნელოვანი ელემენტი შეიარაღებული ძალების დემოკრატიულ კონტროლის თვალსაზრისით. თუმცადა, ურთიერთქმედება „მეოთხე ხელისუფლებასა“ და უსაფრთხოების პოლიტიკას შორის კომპლექსურია და გააჩნია უამრავი ნიუანსი, და ეს სექტორი ეხება მხოლოდ ძირითადი მიმართულებებისა და საკითხების მხოლოდ მწირ რაოდენობას.

ინფორმაციის მიწოდების ტრადიციულ საშუალებათა უმეტესობა ნელ-ნელა ჩაანაცვლა თანამედროვეტექნოლოგიებმა. მედიისა და ინფორმაციის გავრცელების თითქმის ყველა მოდელს აქვს თანამედროვე ანალოგი: ჩვეულებრივ ტელევიზიას დაუპირისპირდა სატელეიტური; ინტერნეტინფორმაცია ტრადიციული გამომცემლობებს; და ინტერნეტ ზარები ჩვეულებრივი ტელეფონს.

ელექტრონული მედიის აშკარა ზრდა (წარმოებასა და მომხარებაში) განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ტენდენციაა. 90-იანი წლებში, მაგალითად, სატელეიტური და საკაბელო სფერო გაიზარდა 85 მილიონიდან 300 მილიონამდე, და გაჩნდა ათობით მრავალრეგიონალური საინფორმაციო არხი.

ინტერნეტთან კომბინაციაში, რომელიც ეხლა უკვე აღწევს თითქმის 1.8 მილიარდ ადამიანს (მთლიანი მოსახლეობის 25%-ზე მეტი) მსოფლიოში, ბევრისათვის უკვე შესაძლებელია რეგულარულად ჰქონდეს წვდომა „უცხოურ

<sup>25</sup> საიდ შაჰი, „BAE-ს განკარგულება „მოლის“ იდენტიფიკაციის შესახებ, რომელმაც გადასცა დეტალები იარაღის მოწინააღმდეგეების შესახებ,” ინდეპენდენტი (27 თებერვალი, 2007 წ.); ჯორჯ მონიო, „პარალელური სახელმწიფო“, გარდიანი (13 თებერვალი, 2007 წ.).

<sup>26</sup> მედიის ურთიერთობის შესახებ უშიშროებასთან და მთავრობასთან, იხ. მარინა კაპარინი, გამომცემელი, „მედია უშიშროებასა და მთავრობაში: საინფორმაციო მედიის როლი უშიშროებაში“ (ქნევა: DCAF, 2004 წ.), თავი 1.

მედიაზე“, როგორც მსოფლიო მოვლენების ამსახველ ალტერნატიულ წყაროზე. ამ ტექნოლოგიური მიღწევების უმეტესობა ასევე სთავაზობს ჟურნალისტებს მნიშვნელოვან პოტენციურ პრივილეგიებს „სიტყვის თავისუფლების“ მიღწევასა და შენარჩუნებაში, თუმცა ზოგიერთი მთავრობა რეაგირებს ახალი მედია ტექნოლოგიების გამოწვევებზე მათი საკუთარი რთული ტექნოლოგიის გამოყენებით (აღსანიშნავია, ჩინეთის მცდელობა კონტროლი განახორციელოს ინტერნეტის მიწოდებაზედა აკონტროლოს ინტერნეტზე ხელმისაწვდომობა).

ჟურნალისტებს შეუძლიათ ხვდებოდნენ სხვადასხვა დაბრკოლებები და გამოწვევები მათ მიერ საზედამხედველო ფუნქციის შესრულებისას, და ეს გამოწვევები ხშირად გამოწვევებულა თავდაცვისთან დაკავშირებული საკითხების ანგარიშგებაში. მედიის საზედამხედველო როლი უშიშროებისა და დაზვერვის სააგენტოებზე ხშირად სუსტია, განსაკუთრებით მშვიდობიან პერიოდში.<sup>27</sup> ეს ნაწილობრივ განპირობებულია შედარებით ცოტა ჟურნალისტებით, რომლებიც სპეციალიზირდებიან ამ სფეროში – უმეტესობის პოვნა შესაძლებელია დიდ მედია ორგანიზაციებში (მაგალითად, BBC, აშშ-ს ძირითადი მედია საშუალებები და სხვა ეროვნული გაზეთები და ქსელები) ან თავდაცვის მედიაში (მაგალითად, Jane's Group) – მაგრამ, ასევე საზოგადოებრივ საკითხთა ჟურნალისტების შესუსტებით და ახალი ამბების „მწირი“ მოწოდებით ბოლო ათწლეულის განმავლობაში. თუმცადა, ასევე არსებობს სხვა უამრავი ფაქტორი, რომლებსაც პოტენციურად შეუძლიათ ძირითადი მოურყიონ მედიის ეფექტიანობას თავდაცვის სექტორის ზედამხედველობის თვალსაზრისით 9/11-ის შემდეგ „საჯარო საინფორმაციო სივრცე ბრძოლის ველს დაემსგავსა“, ხაზს უსვამს ამ ბარიერებსა და გამოწვევებს, როგორც ეს გაკეთდა საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის.<sup>28</sup>

ძირითადი ზოგადი პრინციპი გახლავთ ის, რომ მედიამ უნდა შეინარჩუნოს დამოუკიდებლობის ჯანსაღი ხარისხი, განსაკუთრებით სახელმწიფოსაგან და მმართველი ხელისუფლებისაგან, მაგრამ ასევე სხვა ინტერესებისაგან. თუმცა, 9/11-ის შემდეგ, ძირითადი დასავლური მედია გააკრიტიკეს პატრიოტულობისა და მიკერძოებულობისათვის. მფლობელობის მზარდი კონცენტრაცია (რომელიც მხოლოდ ნაწილობრივ კომპენსირდება „ახალ მედიაში“ მზარდი მრავალფეროვნებით) ამაფრებს ასეთ შეშფოთებას. კორპორატიულ ინტერესებს, კონკრეტულ პოლიტიკურ ელიტასა და მედია მონოპოლიებს შორის ეს მჭიდრო ურთიერთობა შეაფერხებს დამოუკიდებელ და კრიტიკულ ჟურნალისტებს. მან აგრეთვე შეიძლება შეამციროს იმ პერსპექტივათა სპექტრი, რაც ეთერით გადაიცემა, განსაკუთრებით სასიცოცხლო საზოგადოებრივ საკითხებზე. ასე რომ, როგორც ანტი-ევროპული ტაბლოიდური გაზეთები გაერთიანებულ სამეფოში თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს ფართო, მაგრამ არაინფორმირებული ევროსკეპტიციზმის შენარჩუნებაში საჯარო დებატებში, მსგავსი კონტროლი ხორციელდება ეროვნული უშიშროების განხილვის პარამეტრებზეც. როგორც

<sup>27</sup> მშვიდობიან პერიოდში სამხედრო საკითხებზე ანგარიშგებისაგან განსხვავებით, წაომარო სიტუაცია იხიდავს მეტ ჟურნალისტს. მაგალითად, 5,000-მდე ჟურნალისტები აშუქებდა 1999 წელს კოსოვოს ომს.

<sup>28</sup> კარლ კონეტა, „გამქრადი მიცვალებულები: ერაყი, ავღანეთი, და „ახალი ომის“ იდეა.“ თავდაცვის ალტერნატივების კვლევის მონოგრაფიის პროექტი, №9 (18 თებერვალი, 2004 წ.).

აშშ-ს მედიის ერაყში და ავღანეთში ინტერვენციის „მხარდაჭერის“ ერთმა კრიტიკოსმა განაცხადა, „ბევრი ძირითადი ამერიკელი ჟურნალისტი და სტატიის ავტორი მოგვაგონებენ მონგოლთა იმპერიის კარის მწერლებს.“<sup>29</sup>

თანა-შერჩევის ეს ტენდენცია (ოფიციალური განცხადებებისა და პერსპექტივების კოპირება მათი გაკრიტიკების ნაცვლად) ალბათ ყველაზე ჩვეულებრივია უსაფრთხოების სფეროში – თუმცა შეიცავს რისკს მოხდეს ოფიციალური კურსის მიერ სრული მოცვა საინფორმაციო სფეროსი და ასევე მაღალია მანუპულაციის საფრთხე (მათ შორის თანამდებობის პირთა, აქტივისტთა და პიარტექნოლოგების მიერ). უმეტეს NATO-ს წევრ ქვეყნებში, მაგალითად, შეიარაღებული ძალების მიდგომა მედიისადმი ესლა უკვე არსებითად იგივეა, რაც სხვა დიდი ორგანიზაციებისა, კომუნიკაციის დირექტორატებთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტებთან. ასევე ჩვეულებრივია ლობისტური კომპანიების დაქირავება იმისათვის, რომ მათ გააშუქონ აღნიშნული ქვეყნის შემთხვევა სამხედრო საკითხებთან დაკავშირებით; 1990 წელს ქვეყნის მთავრობის მიერ გამოყენებული იქნა ამგვარი პრაქტიკა, იგივე განხორციელდა იუგოსლავიის დაშლის დროს და ამგვარი მიდგომები გამოყენებულია საქართველოსა და ავღანეთის მთავრობების მიერ.<sup>30</sup>

ჟურნალისტებს ასევე სჭირდებათ დაცვის ზომები, რომ მათ უსამართლოდ არ დააბრალონ ცილისწამება, არ უჩივლონ, დააპატიმრონ ან მოკლან კიდევ იმისათვის, რომ მათ „თითი გაიშვირეს“ თანამდებობის პირებისაკენ, კორუფციის ბრალდებით. თუმცადა, მსოფლიოს მოსახლეობის ერთ-მესამედზე მეტი ცხოვრობს ისეთ ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს პრესის თავისუფლება და ამიტომ კონფლიქტები ეთნიკურ, იდეოლოგიურ, რელიგიურ ან კრიმინალურ ინტერესებს შორის საგამოძიებო ჟურნალისტიკას სახიფათოს ხდის.

### ჩანართი 21.1. ჟურნალისტური გამოძიება ამხელს თავდაცვაში კორუფციის ფაქტებს

#### *შავი ზვრელი კონტრაქტების შემთხვევებში, ერაყის მაგალითი*

ჟურნალისტური გამოძიების, აქტიურ მოქალაქეების, სამთავროვო აუდიტის და დაინტერესებული პარლამენტარების ძალისხმევით ერაყში გამოაშკარავდა აშშ-ს კორუფციული საკონტრაქტო პრაქტიკა. BBC-ს გადაცემის „პანორამის“ გამოძიების შედეგად 2008 წელს გამოვლინდა, რომ ერაყში სავარაუდოდ 23 მილიარდი აშშ დოლარი დაიკარგა, მოპარული იქნა ან არასათანადოდ დაანგარიშებული. თაღლითობის, ფლანგვისა და დარღვევების ბრალდებები უთვალავია. ხდებოდა კონტრაქტორთა შერჩევა სამთავრობო კავშირების გზით და არა თავისუფალი კონკურენციის პირობებში, ადგილი ჰქონდა ხარჯების გაბერვას და ორმაგ ბუღალტერიას, რის საფუძველზეც ხელ ითბობდა ბევრი, მათ შორის ერაყის მაღალჩინოსნები.

*წყაროები: ედ პარიშანი, “ხად გაქრა მთელი ფული?“, London Review of Books 27:13 (7 ივლისი, 2005 წ.): 3-7; ყახალობა დღისით-მზობით: BBC პანორამა (10 ივნისი, 2008 წ.), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>.*

<sup>29</sup> პანკაჟ მიშრა, „კისინჯერის ფანტაზია – ობამას რეალობა“, გარდიენი (11 დეკემბერი, 2009 წ.).

<sup>30</sup> ჯეიმი ლი, “საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო ქირაობს საჯარო სტრატეგებს”, პიარის კვირა (19 ნოემბერი, 2009 წ.).

**თალიბანის დაფინანსება ავღანეთში**

2009 წელს, საგამოძიებო ჟურნალისტმა, არამ როსტონმა მიაკვლია, თუ პენტაგონის სამოქალაქო კონტრაქტორებმა ავღანეთში საბოლოოდ როგორ გადაუხადეს ამბოხებულ ჯგუფებს ამერიკული მომარაგების მარშრუტის თავდასხმისაგან დაცვისათვის. აშშ-ს სამხედრო პირებმა ქაბულში განუცხადეს როსტონს, რომ პენგატონის ლოგისტიკის კონტრაქტების 10% მანც შედგება ანაზღაურებისაგან, რომელიც განკუთვნილია თალიბანებისათვის.

წყარო: არამ როსტონი, “როგორ აფინანსებს აშშ თალიბანს”, *The Nation*, 30 ნოემბერი, 2009 წ.

**აიტკენის საქმე – გაერთიანებული სამეფო**

1995 წლის აპრილში, გაერთიანებული სამეფოს ყოფილი თავდაცვის შესყიდვების მინისტრმა, ჯონათან აიტკენმა დადო პირობა გამოეყენებინა “სიმართლის ხმალი” *The Guardian*-ის წინააღმდეგ და უნივლა გახეთს ცილისწამებისათვის, რომელიც გულისხმობდა მის გარიგებას საუდის იარაღით მოვაჭრეებთან. 1999 წელს, მას მიუსაჯეს 7 თვით თავისუფლების აღკვეთა ცრუ ჩვენების მიცემისათვის.

წყარო: “აიტკენის საქმე”, *სპეციალური ანგარიში, გარდიანი*, [www.guardian.co.uk/aitken](http://www.guardian.co.uk/aitken).

**BAE-ს საქმე – გაერთიანებული სამეფო**

2010 წლის თებერვალში, ბრიტანულმა იარაღის კომპანიამ BAE Systems-მა აღიარა დანაშაული და დათანხმდა ჯარიმის გადახდას აშშ-ში და გაერთიანებულ სამეფოში საერთო ჯამში რამდენიმე მილიონი აშშ დოლარის ოდენობით გაჭიანურებული კორუფციის ბრალდებების მოსაგვარებლად, რომელიც პირველად გამოქვეყნდა გარდიანში 2003 წელს.

წყარო: “BAE-ს საქმე”, *გარდიანი*, [www.guardian.co.uk/world/bae](http://www.guardian.co.uk/world/bae).

**ოპერაცია “ვესტ-ენდი”, ინდოეთი**

ოპერაცია “ვესტ-ენდი” იყო წერტილოვანი ოპერაცია, რომელიც მიმართული იყო ინდოეთის თავდაცვის კონტრაქტებში არსებული კორუფციის წინააღმდეგ. 2001 წელს, ინდოეთის დამოუკიდებელი საკვირაო საინფორმაციო ჟურნალის, ტეჰელკას მიერ ჩატარებულ გამოძიებაში მითითებული იყო მაშინდელი მმართველი კოალიციური მთავრობის რამდენიმე წევრი. აგრეთვე მითითებული იყო რამდენიმე პოლიტიკური ფიგურაც და ჯარის უფროსი ოფიცრები, რომლებსაც ბრალად ედებოდათ ქრთამის აღებაში თავდაცვის კონტრაქტის დამტკიცების სანაცვლოდ. თავდაცვის მინისტრი გადადგა მას შემდეგ, რაც ეს ინფორმაცია საჯარო გახდა, თუმცა იგი ხელახლა დაინიშნა იგივე თანამდებობაზე მოგვიანებით. თავდაპირველად, მთავრობამ მტკიცებულებაზე რეაგირების სანაცვლოდ, გაამტყუნა ტეჰელკა ბრალდებების შეთითხვნაში. თუმცა, 5 წლის შემდეგ, 2006 წლის ოქტომბერში, ინდოეთის ცენტრალურმა საგამოძიებო ბიურომ წამოაყენა ბრალდებები მაღალჩინოსანთა წინააღმდეგ ბარაკის ბირთვულ საქმეში, განაცხადა რა, რომ არსებობდა რეალური ეჭვი კორუფციისა და კრიმინალური შეთქმულების შესახებ.

წყაროები: ტარუნ ჯ. ტეჯპალი, “ტეჰელკა ამხელს”, [www.taruntejpal.com/TheTehekaExpose.htm](http://www.taruntejpal.com/TheTehekaExpose.htm); ვ. ვენკატესანი, “საეჭვო ვარიეტა”, *Frontline* 23:21 (2006 წ.), <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

კიდევ ერთი ძირითადი ტენდენცია გახლავთ გლობალური მედიის გაზრდილი შესაძლებლობა “ზარალის სენსიტიურობის” გაუქებისა უცხოური ინტერვენციის მხარდასაჭერად ან მის საწინააღმდეგოდ. ეს ე.წ. “CNN-ის ეფექტი” გახლდათ შეშფოთების საგანი თავდაცვის სექტორში 90-იანი წლების დასაწყისში.<sup>31</sup> აშშ-ს სომალში ოპერაციების წამოწყება და დასრულება და 1990-1991 წლების სპარსეთის ყურეში ომის სასწრაფო დასკვნა (რაც მოჰყვა იმ ფოტოების გამოქვეყნებას, რომლებზეც ასახული იყო ე.წ. “სიკვდილის გზის” ინციდენტი) ორივე ნაწილობრივ განეკუთვნებოდა ამ ეფექტს. ამან, თავის მხრივ, გამოიწვია მთავრობის მეტი ძალისხმევა მედიის სამართავად, ინფორმაციის ბრუნვის გასაკონტროლებლად და სამხედრო ოპერაციების გაშუქების ფორმირება 9/11-ის შემდეგ. ავღანეთში ამ შემზღვეველი პოლიტიკის გაგრძელების მიუხედავად, მათ შორის “ნეგატიური” ჟურნალისტების თავიდან მოშორებისა,<sup>32</sup> სტრატეგიული ლიტერატურა სავსე იყო განხილვებით თალიბანისა და ალ ქაედას შესაძლებლობების შესახებ, გამოყენებინათ “CNN-ის ეფექტი” და ზარალის სენსიტიურობა სიმეტრიული პრივილეგიის მიზნით აშშ-სა და NATO-ს მოკავშირე ქვეყნებზე.<sup>33</sup>

საბოლოო და ხანგრძლივი დავის საკითხი გახლავთ გასაიდუმლოება. იმის ფონზე, რომ მთავრობებს შეუძლიათ კანონიერად შეახერხონ ინფორმაცია, თუკი მათ სწამთ, რომ მისი საჯაროდ გაშვება დააზარალებს საზოგადოებრივ ან ეროვნულ ინტერესებს, ისინი ასევე იყენებენ “ეროვნულ უსაფრთხოებას”, როგორც იმ ინფორმაციის ამოღების საფუძველს, რომელსაც შეუძლია გამოიწვიოს უხერხულობა ან სკანდალი კორუფციის ან არასათანადო ქცევის გამო. “სეკურიტიზაციის” კლიმატმა, რომელიც მოჰყვა 9/11-ს, ასევე გამოიწვია მთავრობის საიდუმლოებებზე ყურადღების გამახვილების ახალი ტალღა და პოსტ-ცივი ომის ტენდენციის ნაწილობრივი შემობრუნება უფრო მეტ გამჭვირვალობისაკენ, საჯარო ანგარიშვალდებულებისა და ოფიციალურ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობისაკენ.

<sup>31</sup> ზოგჯერ ეს გამოთქმა გამოიყენება ნებისმიერი მედია ჩართულობის აღსანიშნავად და უფრო ზუსტად ასახავს იმ რწმენას, რომ რეალური-დროის ტელევიზიას აქვს არასათანადო გავლენა კრიზისის მართვასა და დემოკრატიული ქვეყნების მიერ საზღვარს გარეთ სამხედრო განთავსებაზე. მარგარეტ ჰ. ბელკნაპი, “CNN-ის ეფექტი: სტრატეგიული კატალიზატორი თუ ოპერაციული რისკი?” პარამეტრები (შემოდგომა, 2002 წ.): 100-114.

<sup>32</sup> ჩარლი რიდი, “პენტაგონმა დაიქირავა PR კომპანია “ნეგატიური” ჟურნალისტების მოსაშორებლად”, *Stars and Stripes* (25 აგვისტო, 2009 წ.), [www.reclaimthemedias.org/propaganda\\_and\\_war/pentagon\\_hires\\_pr\\_firm\\_weed\\_out2535](http://www.reclaimthemedias.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_out2535).

<sup>33</sup> იხ. პიტერ ზინგერი, “სიტყვების ომში გამარჯვება: საინფორმაციო ომი ავღანეთში” (ბრუკინგსის ინსტიტუტზე, 23 ოქტომბერი, 2001 წ.); ტომას ვლკიერ ნისენი, “თალიბანის საინფორმაციო ომი – NATO-ს საინფორმაციო ოპერაციების (Info Ops) და თალიბანის საინფორმაციო საქმიანობის შედარებითი ანალიზი,” ბრიფი (დანისი საშეფოთ თავდაცვის კოლეჯი, დეკემბერი, 2007 წ.); ტიმ ფოქსლი, “საინფორმაციო ომის მოგება”, ბლოგი, SIPRI ვებ-გვერდი (12 მაისი, 2009 წ.), [www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war](http://www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war).

## სამოქალაქო საზოგადოება და მედია მოწვევად ქვეყნებში, გარდამავალ ქვეყნებსა და NATO-ში

ბევრ “მოწვევად სახელმწიფოში”,<sup>34</sup> უსაფრთხოების ოპერაციების ბოროტად გამოყენება უფრო ართულებს შიდა თავდაცვის უწყებებში ინტეგრაციის მონიტორინგს სამოქალაქო საზოგადოებისათვის. სპეციალური უშიშროების ძალებისა და ინტენსიფიცირებული ოპერაციების შექმნამ ამბოხებულთა, კრიმინალთა და ტერორისტთა წინააღმდეგ ბევრ მოწვევად ქვეყანაში, მათ შორის ბანგლადეშში, ეთიოპიაში, კენიაში, პაკისტანში, უგანდასა და ზიმბაბვეში, გამოიწვია მუშათა და პოლიტიკურ აქტივისტთა ადამიანის უფლებების დარღვევისა და მათი გაუსამართლებლად სიკვდილით დასჯის უამრავი გამოუძიებელი საქმე. თუმცა, კოლუმბიაში, ნეპალში, პალესტინაში, სომალში, შრი ლანკასა და სხვა კონფლიქტის ზონებში, არასამთავროვო ორგანიზაციებს მთავრობები და შეიარაღული ამბოხებულები განიხილავენ, როგორც პოლიტიკურ მოწინააღმდეგეებს. ზოგიერთ კონფლიქტის ზონაში, არასამთავრობო ორგანიზაციებს არ აქვთ დაშვება, ხოლო სხვა ქვეყნებში, მაგალითად მოგადიშუსა და ერაყისა და ავღანეთის სხვა ნაწილებში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ოპერაციები გახდა სრულიად უსარგებლო უკიდურესი საფრთხის გამო.<sup>35</sup>

ამის მსგავსად, ბევრ “გარდამავალ სახელმწიფოში,”<sup>36</sup> ბიუროკრატიული ბარიერები არასამთავრობო ორგანიზაციების კანონიერი აღიარებისათვის, პოლიტიკური თავისუფლების მწირი ინფორმაცია და ზოგადად სუსტი სამოქალაქო საზოგადოება მიგვიითებს, რომ სამხედრო და უშიშროების სექტორების რეფორმების კუთხით, არასახელმწიფო მოქმედი პირები აპირებენ მხოლოდ მინიმალური როლის შესრულებას პოლიტიკის ფორმირებაში.<sup>37</sup> და როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რეპრესიული კანონმდებლობა და სამოქალაქო საზოგადოებაზე ზეწოლა უფრო ინტენსიური გახდა 9/11-ის შემდეგ. ტერორიზმთან ბრძოლის კანონმდებლობა და “ექსტრემიზმის” წინააღმდეგ ზომები გამოიყენება იმ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური მოქმედი პირების წინააღმდეგ, რომლებიც აკრიტიკებენ სამთავრობო პოლიტიკას ბევრ გარდამავალ ქვეყანაში, მათ შორის ჩინეთში, ეგვიპტეში, ელ სალვადორში, ინდონეზიაში, იორდანიაში, ფილიპინებზე,

<sup>34</sup> მოწვევადი ქვეყნები (ასევე ზოგჯერ მათ უწოდებენ “წარუმატებელ” ან “სუსტ” ქვეყნებს) არის ის ქვეყნები, რომლებიც ზოგადად ვერ ახერხებენ მათი მოქალაქეების ან ტერიტორიების უსაფრთხოების გარანტიას და სადაც არსებობს კორუფცია და არაკანონიერება მოქალაქეების თვალში.

<sup>35</sup> იხ. მილარი, ქორთრაითი, ჰერბერ-სტერლინგვერფი და ლოპეხი, “ზედამხედველობა თუ მიმოსილვა?” (2009 წ.).

<sup>36</sup> ტერმინი ჩვეულებრივ განეკუთვნება საბჭოთა მემკვიდრე ქვეყნებს, მაგრამ ზოგჯერ იგი გამოხატავს ნებისმიერ სხვა ქვეყანას, რომელიც არის გარდამავალ სტადიაში ავტორიტარული ან სამხედრო რეჟიმიდან დემოკრატიულ მმართველობაზე.

<sup>37</sup> პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში სამოქალაქო საზოგადოებისა და SSR-ის შესახებ, იხ. მარინა კაპარინი, ფილლიპ ფლერი და ფერენც მოლნარი, გამომცემლები, “სამოქალაქო საზოგადოება და უშიშროების სექტორი: კონცეფცია და პრაქტიკა ახალ დემოკრატიებში” (ბერლინი: LIT, 2006 წ.).

რუსეთში, სუდანში, ტუნისში, უზბეკეთსა და იემენში.<sup>38</sup> იმის ფონზე, რომ 90-იან წლებში შეინიშნებოდა SSR-ის სუბიექტების შესახებ დიდი რაოდენობით ინფორმაცია რუსეთში, მაგალითად ბოლო წლების მანძილზე, რუსეთის სამოქალაქო საზოგადოება და მედია ერთობ დასუსტებულია.

მიუხედავად ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა და ზედამხედველობა უსაფრთხოების სექტორზე ჯერ ისევ შესაძლებელია გარდამავალ ქვეყნებში, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, რომლებაც გააჩნიათ გარე სამთავრობო ორგანიზაციების მხარდაჭერა. ყოფილ საბჭოთა სივრცეში, მაგალითად, ეუთომ დიდი წვლილი შეიტანა ასეთ უარყოფით ტენდენციასთან ბრძოლაში, ჩაატარა მნიშვნელოვანი სამუსაო სტაბილური ეფექტური მმართველობის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და პრესის თავისუფლების გაძლიერების გზით. ამის მსგავსად, ევროკავშირმა კარგად გააცნობიერა არასახელმწიფო მოქმედ პირთა როლი, როგორც ალტერნატიული არხი მოწვევად და გარდამავალ ქვეყნებში. ადამიანის უფლებების ევროპული ინიციატივა (EIDHR) და სწრაფი რეაგირების მექანიზმი (RRM) უნიკალური ორგანიზაციებია სამოქალაქო საზოგადოების, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და კონფლიქტის პრევენციის პროექტების დაფინანსებაში მთავრობისგან დამტკიცების აუცილებლობის გარეშე.

ასევე არის უსაფრთხოების სექტორისთან დაკავშირებული სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გაწეული სამუშაოს მაგალითები გარდამავალ ქვეყნებში. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკის თავდაცვისა და უშიშროების მართვის (SADSEM) ქსელი წარმოადგენს დონორის მხარდაჭერით განხორციელებულ საქმიანობას უშიშროების სექტორში, რომლის მიზანია უშიშროების სექტორის მოქმედ პირთა (მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების) პროფესიონალიზმისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა. თუმცა, იმის ფონზე, რომ არსებობს რამდენიმე მაგალითი ადგილობრივი დაინტერესებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა, რომლებიც ახორციელებენ მნიშვნელოვან ზედამხედველობისა და მონიტორინგის ფუნქციას უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის “რბილ” საკითხებზე (როგორცაა, მაგალითად პოლიციისა და სასამართლო რეფორმა), და უფრო მძიმე შემთხვევებზე (თავდაცვასთან დაკავშირებული მისიები და ინსტიტუტები), საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე საქმიანობაზე დაკვირვება ჯერ ისევ განუხორციელებელია.<sup>39</sup>

კვლევამ, რომელმაც შეისწავლა სხვადასხვა ქვეყნის შემთხვევა, დაასკვნა, რომ ყველა შესწავლილ ქვეყანაში, სამოქალაქო საზოგადოება იშვიათად წარმოადგენს სრულყოფილიან პარტნიორს, ხოლო პროგრამები ისევ უფრო ფოკუსირებულია უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფაზე, ვიდრე მათ მოთხოვნაზე.”<sup>40</sup> კიდევ ერთმა ინტეგრირებული მისიების მიმოხილვამ ბურუნდიში, კონგოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში, ჰაიტსა და

<sup>38</sup> იხ. მილარი, ქორთრაითი, გერბერ-სტერლინგვერდი და ლოპეზი, “ზედამხედველობა თუ მიმოხილვა?” (2009 წ.).

<sup>39</sup> ედვარდ რიზი, “უშიშროების სექტორის რეფორმა და სამშვიდობო ოპერაციები: იმპროვიზაცია და კონფუზია ადგილიდან,” გარეშე კვლევა გაეროს სამშვიდობო ოპერაციების დეპარტამენტისათვის (მარტი, 2006 წ.).

<sup>40</sup> ქრისტოფერ სტოუნი, ჯოელ მილერი, მონიკა ტორნტონი და ჯენიფერ ტრონი, “უსაფრთხოების, სამართლიანობისა და განვითარების მხარდაჭერა: გაკვეთილები ახალი ეპოქისათვის” (ვერსა სამართლიანობის ინსტიტუტი, ივნისი, 2005 წ.), 9, [www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf).

კოსოვოში აღმოაჩინა, რომ ყველა შემთხვევაში, “დაუდევარი ყურადღება იქნა მიქცეული საპარლამენტო ან სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობის მეზანიზმების განვითარებას უშიშროების სექტორისათვის. ისეთ კანონმდებლებთან ან სამოქალაქო საზოგადოების მოქმედ პირთა შესაძლებლობების გაძლიერება, როგორცაა მედია და არასამთავრობო ორგანიზაციები, ზოგადად ხორციელდება UNDP-ს მიერ, თუმცა განსაკუთრებული ფოკუსით უსაფრთხოების სექტორზე.”<sup>41</sup>

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისა და ეფექტური მმართველობის კიდევ ერთი სისუსტეზე მიუთითებს არსებული მოსაზრება იმის შესახებ, რომ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა სხვა ყვეფენების საქმეა. მაგალითად, იმის ფონზე, რომ ერთ-ერთმა წამყვანმა წარმომადგენელმა, გაერთიანებული სამეფოს საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტმა (DFID),<sup>42</sup> დიდი წვლილი შეიტანა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის აქტუალიზაციასა და ამ პროცესში არასამთავრობო სექტორის ჩართვაში მოწვევად და გარდამავალ ქვეყნებში, ბრიტანეთის შიდა პროცესები არც ისე საიმედოა: ქვეყნის წამყვანი თავდაცვის მწარმოებელი მხილველი აღმოჩნდა კორუფციულგარიგებებში აფრიკაში, ახლო აღმოსავლეთსა და აღმოსავლეთ ევროპაში იარაღით ვაჭრობასთან დაკავშირებით;<sup>43</sup> ეროვნული კონტროლის პალატამ აღწერა ბრიტანეთის თავდაცვის შესყიდვის პროგრამა, როგორც „არაგანსორციელებადი“, მას შემდეგ, რაც გამოვლინდა 6 მილიარდი ფუნტი 36 მილიარდ ფუნტიდან „შავი ხვრელი“ თავდაცვის სამინისტროს ხარჯვით გეგმებში.<sup>44</sup> ის ძირითადი გაკვეთილები, რომლებიც უნდა ვისწავლოთ ბრიტანეთის გამოცდილებიდან, შესაბამისად გახლავთ ის, რომ კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის შემცირება თავდაცვაში იწყება სახლში. რა თქმა უნდა, ბევრი მოწვევადი და გარდამავალი ქვეყნის სიტუაციასთან დაკავშირებით, ბრიტანეთის შემთხვევა ნაკლებად კრიტიკულია.

<sup>41</sup> ჰაინერ ჰანგი და ვინჩენცა შერერი, “გაეროს ინტეგრირებული მისიების ბოლო დროინდელი გამოცდილება უშიშროების სექტორის რეფორმაში: მიმოხილვა და რეკომენდაციები” (უენევა: DCAF, ნოემბერი, 2007 წ.), [www.dcaf.ch/un\\_ssr\\_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf](http://www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf).

<sup>42</sup> იხ. გაერთიანებული სამეფოს საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტი, “უშიშროების სექტორის რეფორმის გაცნობიერება და მხარდაჭერა”, [www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf).

<sup>43</sup> „BAE დგება კორუფციული ჯაჭვის პრობლემის წინაშე“, *New York Times* (1 ოქტომბერი, 2009 წ.). ასევე იხ. “BAE-ს საქმე,” *გარდიანი*, [www.guardian.co.uk/world/bae](http://www.guardian.co.uk/world/bae). საინტერესოა, რომ ეს იყო კორდინირებული სამოქალაქო საზოგადოების ქმედება Corner House-სა და იარაღით ვაჭრობის წინააღმდეგ კამპანიას შორის, რომელმაც გამოიწვია სერიოზული თადლითობის ოფისის მიერ გამოძიების დასრულება BAE-ს კონტრაქტებზე საუდის არაბეთში.

<sup>44</sup> ნიკოლას ტომინსი, “გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის ბიუჯეტში,” *Financial Times* (15 დეკემბერი, 2009 წ.); ჯერემი ლემერი, ალექს ბარკერი და ჯემის ბლიცი, “დავკმით გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აღჭურვილობის გადახედვა,” *Financial Times* (15 ოქტომბერი, 2009 წ.).



## ჩანართი 21.2. სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა და პარტნიორობა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმასა და თავდაცვაზე ზედამხედველობაში

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და ქსელების გარკვეული რაოდენობა გვაძლევს წარმატებული ჩართულობის მაგალითებს უშიშროების სექტორის რეფორმასა და თავდაცვის ზედამხედველობაზე სფეროში. მათ შორის გახლავთ:

*აფრიკის უშიშროების სექტორის ქსელი (ASSN), [www.africansecuritynetwork.org](http://www.africansecuritynetwork.org);  
სამხრეთ აფრიკის თავდაცვისა და უსაფრთხოების მართვის ქსელი (SADSEM), [www.sadsem.org](http://www.sadsem.org).*

ASSN დაარსდა განაში 2003 წელს უშიშროების სექტორის მართვის მხარდაჭერისა და ხელშეწყობის მიზნით აფრიკაში იმ ძალისხმევის განხორციელების გზით, რომელიც მოიცავს კვლევებს, შესაძლებლობების ზრდასა და საკონტაქტო პირთან კავშირს ინფორმაციის გაზიარების მიზნით პარტნიორობთან და სხვა მოქმედ პირებთან. ASSN მოიცავს მთელ რიგ მოქმედ პირებს, რომლებიც დაკავშირებული არიან უშიშროების სექტორის რეფორმასთან (მაგ. პოლიტიკოსები, პრაქტიკოსები, დონორები და სამოქალაქო საზოგადოება) და მან შეიმუშავა კურსები უშიშროების სექტორის მმართველობაზე, რომელსაც ვთავაზობს, მაგალითად, SADSEM-ი. SADSEM-I გახლავთ დონორის მიერ დაფინანსებული საქმიანობა უშიშროების სექტორში, რომლის მიზანიცაა უშიშროების სექტორის მოქმედ პირთა (მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების) პროფესიონალიზმისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა. ორივე ქსელის ფასი გახლავთ ის, რომ ისინი უშიშროების თანამდებობის პირებს სთავაზობენ შესაძლებლობას, ურთიერთობები ჰქონდეთ აკადემიკოსებთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან, და ამგვარად ითამაშონ აქტივიზაციისა და შესაძლებლობების ზრდის მნიშვნელოვანი როლი.

*Safeworld – გაერთიანებული სამეფო, [www.safeworld.org.uk](http://www.safeworld.org.uk);  
მშივიდობისა და განვითარების აკადემია, სომალი, [www.apd-somaliland.org](http://www.apd-somaliland.org);  
პუნტლენდის განვითარების კვლევითი ცენტრი, სომალი, [www.pdrcsomalia.org](http://www.pdrcsomalia.org);  
კვლევისა და დიალოგის ცენტრი, სომალი, [www.crdssomalia.org](http://www.crdssomalia.org).*

Safeworld-მა 15 წლის წინ დაიწყო მუშაობა იარაღის გადაზიდვის შესახებ რეგიონალურ შეთანხმებაზე ვეროკავშირში, რამაც კულმინაციას მიაღწია ვეროკავშირში, გაფორმდა რა სამართლებრივი აქტი იარაღის ექსპორტის კონტროლზე. გაერთიანებულ სამეფოში, მიმდინარე საუკუნის დასაწყისში, კანონმდებლობა, რომელიც იმართებოდა იარაღის უპასუხისმგებლო გადატანა, შეიცვალა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ პირველად, გაურთულა რა იარაღის მწარმოებლებსა და მათ აკენტებს იარაღის არხებით სარგებლობა ისეთ ადგილებში მის გასატანად, სადაც მათ შეეძლოთ ყველაზე მეტი ზიანის მოტანა.

სომალიში, სადაც არსებობდა არასაკმარისი ეფექტური მმართველობა, 18 წლის მანძილზე Safeworld-ი მუშაობდა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, ბიზნეს სექტორთან და სხვა სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებთან, რათა მათი იდეები ქვეყანაში უსაფრთხოებისა და განვითარების თაობაზე, მიეწოდებინა საერთაშორისო პოლიტიკოსებისათვის, მათ შორის გაეროს უშიშროების საბჭოსათვის ჯიბუტში. ადგილობრივ სომალელ პარტნიორთა სიაში შედიან მშივიდობისა და განვითარების აკადემია, პუნტლენდის განვითარების კვლევითი ცენტრი და კვლევისა და დიალოგის ცენტრი. იმის ფონზე, რომ კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები, ბლოკების შექმნას ადგილი აქვს, რათა CSO-ებს საშუალება მიეცეს, განახორციელონ საკუთარი წვლილი მშივიდობისა და განვითარების პროცესში და ხელი შეუწყონ კონსენსუსის მიღწევას იმაზე, თუ როგორ დამყარდეს მშივიდობა სომალიში.

NATO-სათვის, იმ მიზეზის გასამართლებლად, რისთვისაც იგი შეიქმნა – დაიცვას ხალხის თავისუფლება, საერთო მემკვიდრეობა და ცივილიზაცია, რომელიც დაფუძნებულია დემოკრატიის, ინდივიდუალური თავისუფლებისა და კანონის უზენაესობის პრინციპზე (ჩრდილო-ატლანტიკური ხელშეკრულება, 1949 წ.) – ეს შეიძლება საზოგადოებისათვის ღია, გამჭვირვალე და ანგარიშგადლებული იყოს. NATO-ს კოლექტიური გადაწყვეტილების მიღების სისტემა შეიძლება სათანადოდ ანგარიშგადლებული იყოს, თუკი პარლამენტის წევრები სრულიად ინფორმირებული იქნებიან NATO-ს გადაწყვეტილებების შესახებ და თუკი მათ ექნებათ ფინანსური კონტროლი. ეროვნულ კანონმდებლობებსა და საპარლამენტო კომიტეტებში ნამდვილად არსებობს გულდასმითი შემოწმება და განხორციელდა NATO-ს ქმედების ეფექტური გამოძიება (ბოსნიაში, კოსოვოსა და ავღანეთში). თუმცა, ეს შეაფერხა შესაბამის ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის სირთულეებმა. მეტიც, ეროვნული პარლამენტების როლი პოლიტიკის შეფასების ამ ყველაზე მნიშვნელოვან ფუნქციაში განსაკუთრებით განუვითარებელია. ბევრ პარლამენტში უბრალოდ არ არსებობს საკმარისი ძალაუფლება სამხედრო ოპერაციების უშუალო სანქციონირების ან მისიის ხანგრძლივობის დადგენის.

ამის მსგავსად, NATO-ს საპარლამენტო ასამბლეა არ არის შექმნილი ისე, რომ ჰქონდეს ფორმალური გავლენა ან ზედამხედველობა მოკავშირეთა გადაწყვეტილების მიღებაზე. თავდაცვის გადაწყვეტილებები ნამდვილად არ უნდა იყოს ექსკლუზიური პრივილეგია მთავრობის აღმასრულებელი შტოს ან სამთავრობო ბიუროკრატიული აპარატის. ეს ასევე ვრცელდება შესყიდვის გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც მიიღება ეროვნული შეიარაღების ღირებულებების კონფერენციის (CNAD) ჩარჩოებში, რომელიც გაცხადდა NATO-ს ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია წევრ ქვეყანათა თანამშრომლობაზე აღჭურვილობისა და კვლევითი პროექტების საკითხზე.

NATO-ს წევრი ქვეყნების მოქალაქეებმა (და პარლამენტარებმა) უნდა დაიცვან გასაიდუმლოების წესები, რომლებიც შეიქმნა ერთობ განსხვავებულ ეპოქაში – როდესაც საზოგადოებას ჰქონდა განსხვავებული მოლოდინი თავდაცვასა და საგარეო პოლიტიკაში მონაწილეობის შესახებ, როდესაც რამდენიმე წევრმა ქვეყანამ მიიღო ეროვნული კანონი ინფორმაციაზე უფლების თაობაზე, და როდესაც საფრთხე დასავლეთ ალიანსზე ყველაზე მეტად მძაფრი იყო. ყველა ეს გარემოება შეიცვალა, მაგრამ ის რეჟიმი, რომელიც მართავს ინფორმაციას, უცვლელი რჩება მნიშვნელოვანწილად. შედეგად, მოქალაქეთათვის და კანონმდებელთათვის საკმაოდ რთულია მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკის შექმნაში, რომელსაც მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს მათ თავისუფლებასა და უსაფრთხოებაზე.

ამ სისუსტეებთან გასამკლავებლად, 2009 წლის აპრილში ჩამოყალიბდა ახალი სამოქალაქო საზოგადოების პოლიტიკის ქსელი, NATO Watch-ი. მისი მიზანია: NATO-ს წახალისება ინფორმაციის ღიაობის პოლიტიკის მიღებაზე, რომელიც შეესაბამება კანონს ინფორმაციაზე მისაწვდომობის უფლების შესახებ, კანონი უკვე ძალაშია 28 წევრ ქვეყანაში; ხელი შეუწყოს დამოუკიდებელ მონიტორინგსა და ანალიზს პოლიტიკის ფორმირებაზე და NATO-ში პოლიტიკის ფორმირებასა და ოპერაციულ საქმიანობაზე; და გაზარდოს გამჭვირვალობა, ხელი შეუწყოს საპარლამენტო ჩართულობას და გაზარდოს საზოგადოებრივი ცნობიერება და მონაწილეობა NATO-ს პოლი-

ტიკის ფორმირებაში. NATO Watch-ი აერთიანებს წევრ ქვეყნებს, პარტნიორები და საკონტაქტო ქვეყნები ასევე მიიწესრავიან ამ მიზნისაკენ მათი საპარლამენტო წარმომადგენლობისა და გადაწყვეტილების მიმღებთა ჩართულობით.<sup>45</sup> სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფების შეხვედრა NATO-ს ჩრდილოვან სამიტზე ბრუსელში ასევე გამიზნული იყო მოეწოდებინა NATO-სათვის “მოქალაქეებთან დაკავშირება”. ამ შეხვედრაზე ნათქვამი იყო, რომ “ალიანსში საერთო ფასეულობების გაღრმავება და გაფართოვება ნიშნავს განახლებულ, ღია, გამჭვირვალე და ანგარიშგაღებულ ალიანსს, რომელიც შეესაბამება XXI საუკუნის მოლოდინებს”.<sup>46</sup> გარდა ამისა, “ხუთი პრინციპი ღია და ანგარიშგაღებულ NATO-სათვის” ასევე მოეწოდებს NATO-ს, შექმნას სახელმძღვანელო გამოსაცემად, რომელიც მოიცავს ძირითად ინფორმაციას, და რომელიც ის მექანიზმია, რომლითაც საზოგადოებას შეუძლია მოითხოვოს ინფორმაცია, ხოლო დამოუკიდებელ შემსწავლელ ორგანოს კი შეუძლია მოისმინოს აპელაციები ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თაობაზე დროის მოკლე მონაკვეთში.<sup>47</sup>

## დასკვნა: არასამთავრობო სექტორსა და მთავრობებს შორის კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროცესში პარტნიორობა

სამოქალაქო საზოგადოებას აკისრია მნიშვნელოვანი კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებასა და თავდაცვაში კორუფციის შემცირებაში. ბევრმა მთავრობამ უკვე აღიარა არასამთავრობო ორგანიზაციების, სამოქალაქო საზოგადოების სხვა სექტორებისა და დამოუკიდებელი მედიის ლეგიტიმური წვლილი. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და მედიას შეუძლია შეინარჩუნოს ეფექტური სახელმძღვანელო როლი, გააგრძელოს რა დარღვევების გამოვლენა და მათთან ბრძოლა თავდაცვის სექტორში და გაზარდოს რა საზოგადოების მხარდაჭერა ანგარიშგაღებულ მთავრობისათვის, რომლის პრინციპებიც იქნება კანონის უზენაესობა. თუმცა, ისეთ ქვეყნებში, სადაც მსგავსი ურთიერთ მომგებიანი პარტნიორობა არასაკმარისია ან საერთოდ არ არსებობს, მთავრობებმა უნდა გადადგან ქმედითი ნაბიჯები მათ შესაქმნელად.

ისეთი საჯარო კლიმატის ფორმირებამ, რომელშიც ზედაპირულად განიხილავენ ამ საკითხს, შეიძლება მოითხოვოს აზროვნების სტილის

<sup>45</sup> იხ. [www.natowatch.org](http://www.natowatch.org).

<sup>46</sup> “მოქალაქეთა ალიანსის უსაფრთხოების დეკლარაცია,” შემუშავდა NATO-ს ჩრდილოვან სამიტზე ბრუსელში 31 მარტს-1 აპრილს, 2009 წელს, [www.isis-europe.org/pdf/2009\\_artrel\\_308\\_natoshadow\\_execsum\\_v5.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf), ასევე იხ. “NATO-ს ჩრდილოვანი სამიტის ანგარიში,” [www.isis-europe.org/pdf/2009\\_artrel\\_309\\_natoshadow\\_v11.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf).

<sup>47</sup> “NATO-ს ჩრდილოვანი სამიტის ანგარიში,” “ხუთი პრინციპი ღია და ანგარიშგაღებულ NATO-სათვის,” დანართი 4. Access Infor ([www.access-info.org](http://www.access-info.org)) გახლავთ ადამიანის უფლებების დამცველი ორგანიზაცია მადრიდში, რომლის მიზანია პოპულარიზაცია გაუწიოს და დაიცვას ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება ეროვნული და ზე-ეროვნული საჯარო ორგანოების გამჭვირვალობის ხელშეწყობით. NATO Watch-მა და Access Info-მ წამოაყენეს წინადადება ერთობლივი სამოქალაქო საზოგადოების-NATO-ს ექსპერტთა ჯგუფის შესახებ ალიანსის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პოლიტიკის გადასახედვად.

ცვლილება და ღიაობის, კონსულტაციების, თანამშრომლობისა და ნდობის რუტინის წახალისება მთავრობისა და ახალშექმნილი არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სოციალური სტრუქტურების მიერ. ასევე, უფრო მეტი არასამთავრობო ორგანიზაცია, მედია, სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლები, პროფკავშირები და ქალთა ორგანიზაციები შეიძლება იყვნენ ამ პროცესში ჩართულნი. ხშირად, სამოქალაქო საზოგადოების როლი დაკნინებულია ან უგულვებელყოფილი. მსგავსი ცვლილებები ვერ განხორციელდება ერთ ღამეში. მაგრამ საზოგადოებისა და მთავრობის მიერ მისაღები მოგება (იხ. თავი 14) ამ პროცესს ხდის ღირებულს.

9/11 ტერაქტების შემდეგ, აშშ-მ და რამდენიმე მისმა მოკავშირემ მიიჩნიეს საკუთარი თავი ომის მდგომარეობაში და გასაგებია, რომ ომის მდგომარეობაში მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების, მთავრობისა და შეიარაღებული ძალების ურთიერთობები იმართება სხვადასხვა კანონებით. ყველაზე დემოკრატიულ საზოგადოებებში, ხალხთა უმეტესობას ძალიან კარგად ესმის, რომ ომის დროს, მთავრობა გამოიყენებს გასაიდუმლოებულობასაც და ტყუილსაც. თუმცა, სანამ არსებობს ოდნავი კამათიც კი, რომ შეზღუდვები მედიასა და სამოქალაქო საზოგადოებაზე უნდა გავრცელდეს ეროვნული გადარჩენის ომშიც, ამ წესების ამოქმედებამ “ომისათვის” (რომელიც აუცილებლად მოიცავს ოპერაციებს ერაყში და სხვა უსაფრთხოების ოპერაციებს “ტერორიზმთან ბრძოლაში”) ნაკლები საზოგადოებრივი მხარდაჭერა დაიმსახურა.

იმ ზეწოლისა და შეზღუდვების საპასუხოდ, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებზე განხორციელდა 9/11-ის შემდეგ, ზოგიერთმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ მოისურვა განეცხადებინა საკუთარი უფლების შესახებ, რაც გულისხმობდა თავისუფლად მოქმედებას მთავრობის მხრიდან ჩარევის გარეშე. აშშ-ს არამომგებიანი სამართლის საერთაშორისო ცენტრის მიერ შემუშავდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაცვის მიზნით პრინციპების ერთობლიობა, რომლებიც ეფუძნება ადამიანის საყოველთაო უფლებების კონვენციებსა და დეკლარაციებს, რომლებზეც ყველა მთავრობამ უკვე ფაქტიურად მოაწერა ხელი.<sup>48</sup> სახელმწიფოებმა არა მხოლოდ უნდა აიცილონ თავიდან ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებაში ჩარევა, მათ უნდა დაიცვან ის უფლებები და უზრუნველყონ მათი სათანადოდ გამოხატვის უფლება. არსებითია, რომ ქვეყნები ქმნიან შესაფერის გარემოს, სადაც სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს შეუძლიათ იმოქმედონ შეზღუდვების გარეშე.

ამის სანაცვლოდ, სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფები და განსაკუთრებით განვითარების, ადამიანის უფლებებისა და სამოქალაქო თავისუფლების საზოგადოებები უფრო ინტენსიურად უნდა იყვნენ ჩართულნი საჯარო დებატებში უსაფრთხოების სტრატეგიების შესახებ. სამოქალაქო საზოგადოების ამ წარმომადგენლებმა შეიძლება შექმნან საერთაშორისო ქსელები, რათა ჩაერთონ საერთო საქმიანობაში, რომელიც მიმართულია გამოწვევების დასაძლევად.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ ხელი შეუწყონ ბალანსის შექმნას, ერთი მხრივ, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკი-

<sup>48</sup> საერთაშორისო არაკომერციული კანონის ცენტრი და მსოფლიო მოძრაობა დემოკრატიისათვის, “დავიკვთ სამოქალაქო საზოგადოება,” არაკომერციული კანონის საერთაშორისო ეურნალი 10:2 (აპრილი, 2008 წ.): 31-33.

ცემაში, ინვესტიციებსა და ინტეგრაციას შორის, გამჭვირვალობასა და ანგარიშგაღებულების მიღწევის ძალისხმევაში ინვესტირებასა და მეორე მხრივ, თავდაცვის ძალების ეფექტიანობის შენარჩუნებას შორის (იხ. თავი 2). ის არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებსაც აქვთ გამოცდილება უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის პროცესში მონაწილეობის, კარგად უმქლავდებიან ამ გამოწვევებს. ბევრ მათგანს აქვს ფართო გამოცდილება ფართო კონფლიქტის ზონებში და მათი ძირითადი საქმიანობა მიმართულია სოციალური გარიყვის დაძლევის უზრუნველყოფისათვის, ამ ტიპის საქმიანობა საშუალებას იძლევა ზედაპირზე ამოვიდეს ის, თუ რა არის აუცილებელი იმ პირობების გასაუმჯობესებლად, რომლებიც მიმართულია თავდაცვაში არსებული კორუფციის დაძლევისაკენ.

სამხრეთ კორეის მაგალითის შესწავლამ თავში 19, გვიჩვენა თუ რისი მიღწევა არის შესაძლებელი. იმ პრობლემების შემდეგ, რომლებიც არსებობდა თავდაცვაში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და კორუფციის დაძლევის თვალსაზრისით, სამხრეთ კორეის მთავრობამ წამოიწყო რეფორმების პროცესი 2003 წელს. სამი წლის შემდეგ, შეიქმნა ომბუდსმენის სისტემა პირველად კორეაში, და ეს გახლდათ პირველი შემთხვევა სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობისა თავდაცვის შესყიდვების მონიტორინგში.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები უფრო პროაქტიული უნდა იყვნენ მათი გამოცდილებისა და ცოდნის გაცნობაში პოლიტიკოსებისა და საზოგადოებისათვის, და უნდა სურდეთ უფრო ინტენსიურად შეიტანონ წვლილი თავდაცვისა და უსაფრთხოების შესახებ დებატებში ინტენსიურად შემოიტანონ დისკურსი კეთილსინდისიერი მმართველობის შესახებ ყველა დონეზე განსახილველად. სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებმა უნდა შექმნან ახალი ნარატივი და ჩამოაყალიბონ დისკუსიის პირობები ინოვაციური პოლიტიკური ჩარჩოს მიხედვით, რომლიც არის პრაქტიკული, ემპირიულად გამყარებული და ეთიკური. CSO-ებმა უნდა გამოიყენონ მედიის საშუალებები და ახალი კომუნიკაციები (როგორცაა ინტერნეტი და სოციალური ქსელები), რათა განიხილონ ეს პერსპექტივა და ებრძოლონ დეზინფორმაციას. იმის უზრუნველყოფის მიზნით, რომ სამოქალაქო თემს ურჩევნდეს მიმართონ რესურსები არასამთავრობო სექტორის გასაძლიერებლად.

არასამთავრობო სექტორებმა არ უნდა აარიდონ თავი მეტი გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულების მოთხოვნას საკუთარ ფინანსურ საქმიანობასა და ოპერაციებში. ლეგიტიმურობა და საჯარო ინტეგრაცია მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის და არსებითია მათი მისიის შედეგიანობისათვის. თუმცადა, როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციებს მოეთხოვებათ გამჭვირვალობა და ანგარიშგაღებულება, ასევე ის აუცილებელია მთავრობისთვისაც და NATO-შიც. NATO-ს ისტორიის მანძილზე, ეროვნული პარლამენტების პარლამენტარებს, როდესაც ისინი სვადნენ კითხვებს NATO-ს გადაწყვეტილებების შესახებ, უთხრეს, რომ ასეთი გადაწყვეტილებები კონფიდენციალურია. როდესაც იგივე კითხვა დაუსვეს გენერალურ მდივანს, მან უპასუხა, რომ NATO მხოლოდ სუვერენიტეტული სახელმწიფოების ალიანსია. ასეთი პარადოქსული ბიუროკრატიული სისტემა შეიძლებოდა გამხდარიყო ცივი ომის მიზეზი, მაგრამ დღეს უკვე იგი შეუსაბამოა. სასწრაფოდ და გადაუდებლად აუცილებელია ადეკვატური მექანიზმები გამჭვირვალობისა და ანგარიშგაღებულებისათვის NATO-ში.

## თავი 22

# საერთაშორისო ორანიზაციათა როლი

საერთაშორისო ორგანიზაციებმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს კორუფციის მიმართ საერთაშორისო განწყობის ჩამოყალიბებაში უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში. მათ ასევე ითამაშეს ძირითადი როლი კორუფციასთან ბრძოლის პრაქტიკულ ძალისხმევაში საერთაშორისო კონვენციებისა და სტანდარტების ჩამოყალიბების გზით, ეფექტური მმართველობის პოპულარიზაციის, მონიტორინგისა და ადვოკატირების/ინტერესთა დაცვის მეშვეობით. იმის ფონზე, რომ ამ სამუშაოს უმეტესობა ფოკუსირებულია საერთაშორისო ბიზნესისა და განვითარების სფეროებზე, არსებობს ახალი მზარდი ყურადღება თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორებში არსებული კორუფციის მიმართ. ეს გახლავთ თავდაცვის მმართველობაზე ფოკუსის ბუნებრივი გაფართოება, რომელსაც ამოძრავებს ისეთი ინსტიტუტები, როგორცაა NATO, რომ რესურსების ეფექტური განკარგვა სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა წარმატებული აქმიანობებისათვის.

საერთაშორისო ორგანიზაციებს აქვთ უზარმაზარი რესურსები და გამოცდილება, რომელიც შეიძლება ღირებული იყოს იმ თანამდებობის პირთა ან მოქალაქეთათვის, რომელთაც სურთ შეიტანონ თავიანთი წვლილი კორუფციასთან ბრძოლაში მათ საკუთარ საზოგადოებაში ან უწყებაში. ამ თავის მიზანია დაეხმაროს ასეთ ლიდერებს, რათა მათ უკეთესად გააცნობიერონ არსებული რესურსები და გამოიყენონ ისინი ეფექტურად. ამ თავში პირველად წარმოდგენილია საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი და მიდგომა კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, განსაკუთრებით, თავდაცვის სფეროში. შემდეგ წარმოდგენილია რამდენიმე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი, ხოლო შემდეგ კი განხილულია იმ შესაძლებლობების უკეთესად მართვის საშუალებები, რომლებსაც უზრუნველყოფენ ეს ინსტიტუტები ეროვნულ კონტექსტში ცვლილების მიღწევის მიზნით.

## საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი: ფართო კონტექსტი

90-იანი წლების დასაწყისამდე, საერთაშორისო ბიზნესისა და განვითარების თემის მიერ კორუფცია უმეტესად განიხილებოდა, როგორც ჩვეულებრივი (თუ არა “ნორმალური”) დანახარჯი საქმიანი ოპერაციების დროს. ზოგიერთ დასავლურ ქვეყანაში ჩვეულებრივი ამბავი იყო ქრთამის გადახდა და მათი კანონიერი გადახდების სიაში შეტანა. თუმცადა, რამდენიმე ათწლეულის მანძილზე არსებობდა იმ უზარმაზარი ტვირთის გაცნობიერება, რომლითაც კორუფცია ამძიმებს განვითარების პროგრამებს, და რომელიც აზიანებს ეკონომიკურ შედეგს. მაგალითად, აშშ-ს 1997 წლის უცხოური კორუფციული პრაქტიკის აქტის შესახებ დებატებში აღნიშნული იყო, რომ 400-ზე მეტი აშშ-ს კორპორაციამ აღიარა ზედმეტი 300 მილიონი აშშ დოლარის გადახდა უცხოური მთავრობების წარმომადგენლებისათვის – ეს არის რეალობა,

რომელიც არა მხოლოდ არაეთიკური, არამედ არასათანადო ბიზნესიც იყო, რომელიც არყევს ნდობას და ძირს უთხრის თავისუფალი საბაზრო სისტემის ინტეგრაციას.<sup>1</sup> კორუფციის უდიდესი საზიანო შედეგი ასევე იყო რუსეთსა და სხვა პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში პრობლემატური “თავისუფალი ბაზრის” სისტემაზე გადასვლა, სადაც პრივატიზაციის პროგრამები, რომლებსაც სთავაზობდნენ გულუბრყვილო დასავლელი ექსპერტები, გადაიქცა სახელმწიფოს ქონების საბითუმო ქურდობად. 1993 წელს შეიქმნა Transparency International-ი, რომლის დამაარსებლებიც იყვნენ ის თანამდებობის პირები, რომელთაც ჰქონდათ უშუალო გამოცდილება იმისა, თუ რა ზიანი მოაქვს კორუფციას განვითარებისათვის. მას შემდეგ, ეროვნული და საერთაშორისო ინსტიტუტების ქსელი იყენებს ამ განათლებას და ფოკუსირებას ახდენს კორუფციის პრობლემების კვლევაზე.

დღესდღეობით, ათობით საერთაშორისო ორგანიზაცია, თავრობოთაშორის ორგანიზაციები და გლობალური არასამთავრობო ორგანიზაციები აქტიურად არიან ჩართულნი კორუფციასთან ბრძოლაში. ისინი ავსებენ მნიშვნელოვან ნიშებს ანტი-კორუფციულ ეკო-სისტემაში (უნდა აღინიშნოს, რომ შესაძლებლობების შეზღუდვის გამო, ეს ორგანიზაციები წარმომადგენლობითი და არა ამომწურავია):

*ანტი-კორუფციული ხელშეკრულებებისა და სტანდარტების შემუშავება და განხორციელება* გლობალურ და რეგიონალურ დონეზე. ათობით ასეთი ხელშეკრულება არსებობს დღეს, და განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მათგან გახლავთ გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (UNCAC), რომელიც ძალაში შევიდა 2005 წლის დეკემბერში, და ეუთოს კონვენცია უცხოელი საჯარო თანამდებობის პირთა მექრთამეობასთან ბრძოლაზე საერთაშორისო ბიზნეს ტრანსაქციებში, რომელსაც ხელი მოეწერა 1997 წლის დეკემბერში. კონვენციათა მონიტორინგის განხორციელება ხშირად მნიშვნელოვანი როლია ისეთი ინსტიტუტებისათვის, როგორცაა ეუთო. ამას ხშირად მხარს უჭერს ორგანიზაციათა ქსელი, მაგალითად ევროპაში: ევროსაბჭო, GRECO (სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ), ევროკომისია და ეუთოს კოორდინატორი ეკონომიკურ და გარემოსდაცვით საქმიანობაში. ჩრდილოეთ და სამხრეთ ამერიკაში, ამერიკულ სახელმწიფოთა ორგანიზაცია ასევე მხარს უჭერს ამერიკის კონვენციას კორუფციის წინააღმდეგ. ასევე არსებობს ნიშე როლები: ფინანსური საქმიანობის შემსწავლელი კომისია (FATF) ებრძვის ფულის გათეთრებას საერთაშორისო სტანდარტების შემუშავებისა და განხორციელების გზით; მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია ასრულებს ანტი-კორუფციულ როლს მის სამუშაო ჯგუფში მთავრობის შესყიდვების გამჭვირვალობაზე.

*საპარლამენტო ასამბლეებს* შეუძლია ხელი შეუწყოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და მიდგომების განვითარებას კორუფციასთან ბრძოლის, საერთაშორისო ვალდებულებების ეროვნულ დონეზე მიღების ღობირებასა და განხორციელების მონიტორინგზე. ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიერ (PACE) არის განხორციელდა მნიშვნელოვანი სამუშაო კორუფციის შესახებ კონვენციასთან დაკავშირებით ევროსაბჭოს სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო სამართლის მიმართულებით. კიდევ ერთი გამორჩეული

<sup>1</sup> 1997 წლის არაკანონიერი კორპორატიული გადახდების აქტი, საკანონმდებლო ისტორია – პარლამენტის ანგარიში, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fepa/history/1997/houseprt.html>.

ორგანიზაცია, კანადაში არსებული გლობალური ორგანიზაცია – პარლამენტარები კორუფციის წინააღმდეგ (GOPAC), მხარს ეხმარება პარლამენტარებს საკუთარი კეთილსინდისიერების მიღწევაში ქვეყნის კოდექსის დაცვით, და თავიანში საზედამხედველო როლის გააზრებაშიმისი საქმიანობა მოიცავს მაკონტროლებელი ქვეყნის ინდიკატორების შემუშავებას. სხვა რეგიონალური საპარლამენტო ასამბლეები, როგორცაა აზიის საპარლამენტო ასამბლეა, ასევე ეხება კორუფციის საკითხებს.

*განვითარების ბანკები* გახდნენ ძირითადი მოქმედი პირები ანტი-კორუფციულ ძალისხმევაში საკუთარი პროგრამების ინტეგრაციის შენარჩუნებისათვის და ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ბარიერების აღმოფხვრაში; კორუფცია აზიანებს კანონის უზენაესობას, ასუსტებს იმ ინსტიტუტებს, რომლებიც აუცილებელია ეკონომიკური ზრდისთვის და ძირს უთხრის საჯარო სამსახურებს. განვითარების ბანკის პროგრამებს ხშირად აქვს მრავალმხრივი მიდგომა კორუფციასთან ბრძოლაში, კორპორატიულ მმართველობაზე და მართვაზე იმ ინსტიტუტებში, რომლებიც იღებენ სესხებს, ზრდიან პოლიტიკურ ანგარიშვალდებულებას რესურსების ხარჯვაზე, და აძლიერებენ სამოქალაქო საზოგადოების შესაძლებლობებს. მსოფლიო ბანკი და საერთაშორისო სავალუტო ფონდი წარმოადგენს ორ უდიდეს გლობალურ მოთამაშეს. გარდა ამისა, ისეთი რეგიონალურ განვითარების ბანკებს, როგორცაა ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი და ამერიკული განვითარების ბანკი, ასევე აქვთ ანტი-კორუფციული პროგრამები.

*ძირითად არასაბანკო საერთაშორისო (და ეროვნულ) განვითარების ორგანიზაციებს* ასევე იბრძვიან კორუფციის წინააღმდეგ. კორუფციას ებრძვიან, რადგან მისი დამაზიანებელი ეფექტი მმართველობაზე აშკარა გახდა. ის ინსტიტუტები, რომლებიც მუშაობენ ეფექტური გამოცდილების დადგენასა და მის გავრცელებაზე, მოიცავს გაეროს განვითარების პროგრამას, ენევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრსა და გლობალური ხელშეწყობის ქსელს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისათვის (GFN-SSR). ამ მხრივ, NATO-ც წარმოადგენს “განვითარების” ორგანიზაციას, რომელიც უკავშირებს ანტი-კორუფციულ პროგრამებს უსაფრთხოების სექტორის ეფექტური მმართველობისა და დემოკრატიულ სამოქალაქო კონტროლის ინტერესებს.

*კანონდარსებების ქმედებების კოორდინაცია.* ისეთი გლობალური ინსტიტუტები, როგორცაა ინტერპოლი და გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის განყოფილება (UNODC), ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს ეროვნული ანტი-კორუფციული ძალისხმევის კოორდინაციასა და შესრულებაში. ინტერპოლმა, გაითვალისწინა რა დანაშაულთან ბრძოლის ექვსი პრიორიტეტული სფერო, შეიმუშავა ეთიკისა და ქვეყნის კოდექსები ძალოვან მაჩაღჩინოსანთათვის, სტანდარტები პოლიციისათვის და პოლიციის ინტეგრაციის კვლევა შესაძლებლობების სტანდარტიზებისათვის, შეიმუშავა ეფექტური გამოცდილების ბიბლიოთეკა კორუფციის საქმეებზე გამოძიების ხელშეწყობის მიზნით, და დააარსა ეროვნული საკონტაქტო პირების ჯგუფი. იგი ასევე ამუშავებს ინტერპოლის კორუფციის ექსპერტთა ჯგუფს (IGEC), რათა სხვა საერთაშორისო დაინტერესებულ პირებთან ერთად, ხელი შეუწყოს ეროვნული და რეგიონალური მიდგომების კოორდინაციასა და პარმონიზაციას. UNODC და ინტერპოლი შეთანხმდნენ მსოფლიოში პირველი ანტი-კორუფციული აკადემიის გახსნაზე, რომელიც განთავდება ვენასთან



ახლოს, ავსტრიაში. ევროკომისიას ასევე ძლიერი ანტი-კორუფციული პროგრამები აქვს, ისევე როგორც ზოგიერთ რეგიონალურ ინსტიტუტს, როგორიცაა სამართალდარღვეების შემსწავლელი ცენტრი ბალტიის ზღვის რეგიონსა და ბალკანეთში.

*საერთაშორისო პროფესიულ ორგანიზაციებს* ხშირად აქვთ პროგრამები მათი პასუხისმგებლობის სფეროებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და კორუფციასთან ბრძოლისათვის. გლობალური ორგანიზაციების მთავალითები მოიცავენ საერთაშორისო მოსამართლეთა ასოციაციას, იურისტთა საერთაშორისო კომისიას, საერთაშორისო იურისტთა ასოციაციას და პროკურორთა საერთაშორისო ასოციაციას. ასევე არსებობს მთელი რიგი რეგიონალური ორგანიზაციები აუდიტის სფეროში; მაგალითად, აზიის უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუტების ორგანიზაცია.

*ადვოკატირება და მონიტორინგი.* მთელი რიგი საერთაშორისო არასამთავროვო ორგანიზაციების მუშაობენ, რომ აამაღლონ ცნობიერება და პოპულარიზაცია გაუწიონ ანტი-კორუფციულ ქმედებებს, იყენებენ რა პოლიტიკურ და სოციალურ ზეწოლას. Transparency International-ი, საერთაშორისო ქსელთან 90-ზე მეტ ეროვნულ ორგანიზაციასთან ერთად, წამყვანია ამ სფეროში. მისი ძალისხმევა გაერთიანებულია სხვა ინსტიტუტების ქმედებებთან, როგორიცაა პროფკავშირების ორგანიზაცია UNICORN-ი და საერთაშორისო სავაჭრო პალატა (ICC), ბიზნეს ასოციაცია, რომელიც მხარს უჭერს ეფექტურად ფუნქციონირებად გლობალურ ეკონომიკას, რომელიც ხასიათდება თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციით. ICC-სთან არსებობს ანტი-კორუფციული კომისია, რომლის ძირითადი მიზანია ბიზნესის თვით-რეგულაციის წახალისება იმ პრობლემებთან გასამკლავებლად, როგორიცაა გამოძალვა და მექრთამეობა, და ასევე ბიზნესის წვლილის შეტანა საერთაშორისო ინიციატივებში კორუფციის წინააღმდეგ.

## კავშირი თავდაცვასთან

მმართველობის საკითხების მნიშვნელობის გადააზრებამ თავდაცვის სფეროში, განსაკუთრებით კი, კორუფციის პირდაპირი საფრთხის ანალიზმა, პარალელურად გამოაფხიზლა როგორც თავდაცვის სექტორი, ასევე განვითარების თემა. პარტნიორობა მშვიდობისათვის (PfP) პროგრამა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში კარგად ასახავს ამ ვითარებას. 90-იან წლებში პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში გაჩნდა, რომ შესაძლებელი იყო სწრაფი დემოკრატიული ტრანსფორმაცია და თავისუფალ საბაზრო სისტემაზე გადასვლა. სამხედროთა ურთიერთ ჩართულობამ ამ პროცესს დამატებითი ძალა შესძინა, გააერთიანა რა სამხედრო პროფესიონალები საერთო ამოცანის გარშემო, რაც გულისხმობდა მშვიდობის უზრუნველყოფას და ჰუმანიტარულ დახმარებას. იმ დროისათვის, თანამშრომლობისა და დახმარების პროგრამების ნომერი პირველი ამოცანა გახლდათ თავსებადობა – სამხედრო ძალების უნარი, ჰქონოდათ საერთო (ან შესაბამისი) გააზრება, პროცედურები და ტექნიკური შესაძლებლობები, რაც აუცილებელია ერთობლივ ოპერაციებში სამოქმედოდ. შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლი განიხილებოდა ოპერაციული კონტროლის კუთხით.

## სეგმენტი 22.1. საერთაშორისო ორგანიზაციათა და ვებ-გვერდების ჩამონათვალი

აზიის განვითარების ბანკი	<a href="http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp">http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp</a>
აზიის უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუტების ორგანიზაცია	<a href="http://www.asosai.org">http://www.asosai.org</a>
აზიის საპარლამენტო ასამბლეა	<a href="http://www.asianparliament.org">http://www.asianparliament.org</a>
ევროსაბჭო	<a href="http://www.consilium.europa.eu">http://www.consilium.europa.eu</a>
ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი	<a href="http://www.ebrd.com">http://www.ebrd.com</a>
ევროკომისია	<a href="http://ec.europa.eu">http://ec.europa.eu</a>
ფინანსური სამოქმედო შემსწავლელი ცენტრი (FATF)	<a href="http://www.fatf-gafi.org">http://www.fatf-gafi.org</a>
ჟენევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი	<a href="http://www.dcaf.ch">http://www.dcaf.ch</a>
გლობალური ხელშეწყობის ქსელი უშიშროების სექტორის რეფორმებისათვის (GFN-SSR)	<a href="http://www.ssrnetwork.net">http://www.ssrnetwork.net</a>
გლობალური ორგანიზაცია – პარლამენტარები კორუფციის წინააღმდეგ (GOPAC)	<a href="http://www.gopacnetwork.org">http://www.gopacnetwork.org</a>
სახელმწიფოები კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO)	<a href="http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/">http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/</a>
ამერიკული განვითარების ბანკი	<a href="http://www.iadb.org">http://www.iadb.org</a>
მოსამართლეთა საერთაშორისო ასოციაცია	<a href="http://www.iaj-uim.org">http://www.iaj-uim.org</a>
პროკურორთა საერთაშორისო ასოციაცია	<a href="http://www.iap-association.org">http://www.iap-association.org</a>
საერთაშორისო იურისტთა ასოციაცია	<a href="http://www.ibanet.org">http://www.ibanet.org</a>
საერთაშორისო სავაჭრო პალატის (ICC) ანტი-კორუფციული კომისია	<a href="http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption">http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption</a>
იურისტთა საერთაშორისო კომისია	<a href="http://www.icj.org">http://www.icj.org</a>
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი	<a href="http://www.imf.org">http://www.imf.org</a>
ინტერპოლი	<a href="http://www.interpol.int">http://www.interpol.int</a>
ჩრდილო-ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია (NATO)	<a href="http://www.nato.int">http://www.nato.int</a>
ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD)	<a href="http://www.oecd.org">http://www.oecd.org</a>
ამერიკული შტატების ორგანიზაცია	<a href="http://www.oas.org">http://www.oas.org</a>
ეუთოს ( შშ ) კოორდინატორი	
ეკონომიკისა და გარემოს დაცვის საქმიანობაში	<a href="http://www.osce.org/eea">http://www.osce.org/eea</a>
ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა (PACE)	<a href="http://assembly.coe.int">http://assembly.coe.int</a>
Transparency International	<a href="http://www.transparency.org">http://www.transparency.org</a>
ერო	<a href="http://www.un.org">http://www.un.org</a>
UNICORN	<a href="http://www.againstcorruption.org">http://www.againstcorruption.org</a>

გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის დეპარტამენტი (UNODC)	<a href="http://www.unodc.org">http://www.unodc.org</a>
გაეროს განვითარების პროგრამა	<a href="http://www.undp.org">http://www.undp.org</a>
მსოფლიო ბანკი	<a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a>
მსოფლიოს სავაჭრო ორგანიზაცია	<a href="http://www.wto.org">http://www.wto.org</a>
ჯთ სამუშაო ჯგუფი სამთავრობო შესყიდვებში გამჭვირვალობაზე	<a href="http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral">http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral</a>

შემდგომ დეკადაში მნიშვნელოვანი პროგრესი შეინიშნებოდა ოპერაციული თავსებადობის განვითარებაში. თუმცა, 90-იანი წლებში, ნათელი გახდა, რომ მხოლოდ თავსებადობა ნახევარი საქმე იყო: მეორე ნახევარი იყო თავდაცვის ტრანსფორმაცია – ახალი შესაძლებლობებისა და მეთოდების შემუშავება, რომლებიც დააკმაყოფილებდნენ თანამედროვე ოპერაციების მოთხოვნებს. ეს კურსი ტრანსფორმაციისაკენ უფრო აჩქარდა, როდესაც კონტრ-ტერორისტული მისიები სულ უფრო მნიშვნელოვანი გახდა 9/11-ის შემდეგ. თავსებადობისაგან განსხვავებით, ტრანსფორმაციას შეეძლო არ ყოფილიყო მხოლოდ “სამხედროთა” ძალისხმევა. პირიქით, მისი მამოძრავებელი ძალა უნდა ყოფილიყო პოლიტიკის ახალი ხედვები, ინოვაციური დაგეგმარება და საბიუჯეტო უზრუნველყოფა. თუმცა, იმის ფონზე, რომ სამოქალაქო დემოკრატიული კონტროლი ეფექტურად ხორციელდებოდა ოპერაციული კუთხით (მაგ. პრეზიდენტი წარმოადგენდა “შხედარმთავარს”), თავდაცვის ის უწყებები, რომლებიც პასუხისმგებელი იყვნენ პოლიტიკაზე, დაგეგმარებაზე, რესურსების გამოყოფაზე და ა.შ., ჯერ ისევ სუსტი იყო ბევრ ქვეყანაში. ეფექტური სამოქალაქო თავდაცვის სამინისტროს გარეშე, სამხედროები გადაიქცნენ თავიანთი საკუთარი ინერციისა და ეროვნული უსაფრთხოების (და თავდაცვის ბიუჯეტის) საკითხებისადმი პოლიტიკური კლასის აპათიის მსხვერპლად.

ამ ფაქტმა უშიშროების სექტორის მართვის საკითხი პირდაპირ დააყენა თავდაცვის თანამშრომლობის დღის წესრიგში – საპასუხოდ, 2004 წელს ნატომ დაამტკიცა ახალი პროგრამა პარტნიორობა მშვიდობისათვის თავდაცვის სექტორის ინსტიტუციონალიზაციის მხარდაჭერის პროგრამა. ახლა უკვე, როდესაც ეფექტური მმართველობა მტკიცედ დადგა თავდაცვის თანამშრომლობის დღის წესრიგში, უკვე დროის ფაქტორი იყო, როდის მიაქცევდნენ კორუფციასთან ბრძოლას სათანადო ყურადღებას NATO-ს თავდაცვის თავდაცვის სექტორის ინსტიტუციონალიზაციისა და კორუფციის შემცირებაში (ამ კრებულის სპონსორი). ეს პროგრამა განიხილავს კორუფციასთან ბრძოლას, როგორც რეფორმის პროცესის შემადგენელ ნაწილს, მაგრამ ინარჩუნებს ფოკუსს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პოზიტიური დინამიკის განვითარებაზე, როგორც ეფექტური თავდაცვის მართვის პირობა.

## კონკრეტული ინსტიტუტები და პროგრამები

გაეროს როლი კორუფციაში ფოკუსირებულია გაეროს კორუფციის შესახებ კონვენციის განხორციელებაზე, რომელიც ძალაში შევიდა 2005 წლის დეკემბერში. კონვენციის მიზანია საერთო გლობალური ენის განვითარება კორუფციაზე სასაუბროდ და ასევე ეფექტური სტანდარტების შემუშავება

შესრულების სტრატეგიისათვის. იგი აყალიბებს ოთხუნქტიან მიდგომას კორუფციასთან ბრძოლაში, მათ შორის პრევენციულ ზომებს, კრიმინალიზაციას, საერთაშორისო თანამშრომლობასა და აქტივების აღდგენას.

გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის დეპარტამენტი ახორციელებს გლობალურ პროგრამას კორუფციის წინააღმდეგ, როგორც კატალიზატორს და რეუსერს ქვეყნების დასახმარებლად, მათ მიერ კონვენციის ამ დებულებების ეფექტურად განხორციელებაში. იგი ეხმარება ქვეყნებს მოწყვლადი განვითარებით ან გარდამავალ დემოკრატიებს, უწყევს რა პოპულარიზაციას ანტი-კორუფციულ ზომებს საჯარო და კერძო სექტორში, მათ შორის მაღალი დონის ფინანსურ და პოლიტიკურ წრეებში. მუშაობის სფერო მოიცავს ეფექტური გამოცდილებისა და პოლიტიკის კოლიფიკაციას, ტექნიკურ მხარდაჭერას ამ გამოცდილების გამოყენებაში საჯარო და კერძო სექტორში და საზოგადოებრივ ცნობიერებას. კონკრეტული ინსტრუმენტები მოიცავს სასამართლოს კეთილსინდისიერების ჯგუფს, თვით-შეფასების კრიტერიუმების ნუსხას და საკანონმდებლო ინსტრუქციებს კონვენციის ხელმომწერთათვის.

ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში, მედიისა და მთავრობის წევრების მხრიდან ზეწოლის ქვეშ, გაეროს სამშვიდობო ოპერაციების დეპარტამენტმა ასევე გააძლიერა ანტი-კორუფციული ძალისხმევა, ჩაატარა რა მთელი რიგი გამოძიებები და უარი უთხრა იმ ქვეყნებს სამხედრო წვლილზე, რომელთაც ამ მხრივ ჰქონდათ პრობლემები.

*ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD)* არის საერთაშორისო ორგანიზაცია, რომელიც შედგება 31 ქვეყნისაგან, რომლებიც იზიარებენ პლურალისტური დემოკრატიის საერთო ფასეულობებს, რომელიც დაფუძნებულია კანონის უზენაესობაზე, ადამიანის უფლებების დაცვაზე და ღია და გამჭვირვალე საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე, ასევე მდგრადი განვითარების საერთო მიზნებზე.<sup>2</sup> OECD გახდა მნიშვნელოვანი გლობალურ საკითხებზე დიალოგის ცენტრი და ხელს უწყობს უფრო ძლიერი, ნათელი და სამართლიანი მსოფლიო ეკონომიკის ძალისხმევას. შედარებითი სტატისტიკის მსოფლიოს ეთ-ერთი უდიდესი და ყველაზე სანდო წყაროს გამოყენებით, იგი აწარმოებს მონიტორინგს ტენდენციასზე, ანალიზებს და პროგნოზირებს ეკონომიკურ განვითარებას და იკვლევს სოციალურ ცვლილებებს ან ცვალებად ნიმუშებს ვაჭრობაში, გარემოს დაცვაში, სოფლის მეურნეობაში, ტექნოლოგიებში, საგადასახადო სისტემასა და საჯარო მმართველობაში.

ორგანიზაციის მუშაობის ერთი-ერთი უმნიშვნელოვანესი სფერო გახლავთ კორუფციასთან ბრძოლა. კორუფცია საფრთხეს უქმნის ეფექტურ მმართველობას, დემოკრატიულ პროცესს, მდგრად განვითარებასა და სამართლიან ბიზნეს პრაქტიკას. OECD, ახორციელებს რა მრავალდისციპლინარულ მიდგომას, ეხება კორუფციას ბიზნესში, საგადასახადო სისტემაში, განვითარების ხელშეწყობაში და მმართველობაში წევრ და სხვა ქვეყნებში. ეს მოიცავს ბრძოლას მექრთამეობის “მომარაგებელ მხარესთან”, მექრთამეობის

<sup>2</sup> OECD-ს წევრი ქვეყნები არიან: ავსტრალია, ავსტრია, ბელგია, კანადა, ჩილე (შეუერთდა 2010 წლის იანვარში), ჩეხეთი, დანია, ფინეთი, საფრანგეთი, ერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი, ისლანდია, ირლანდია, იტალია, იაპონია, კორეა, ლუქსემბურგი, მექსიკა, ნიდერლანდები, ახალი ზელანდია, ნორვეგია, პოლონეთი, პორტუგალია, სლოვაკეთი, ესპანეთი, შვედეთი, შვეიცარია, თურქეთი, გაერთიანებული სამეფო და აშშ.

პრევენციას კრედიტების ექსპორტით, ქრთამის საგადასახადო დაქვითვაზე უარის თქმით, პასუხისმგებელი ბიზნეს ქცევის პოპულარიზაციით, კორუფციის პრევენციით საჯარო სექტორში, ქმნის რა მყარ ინტეგრაციას და აუმჯობესებს მმართველობას განვითარების დახმარებით.<sup>3</sup>

OECD ხელს უწყობს ქვეყნებს ინტერესთა კონფლიქტისა და საჯარო სექტორში კორუფციის პრევენციაში. იგი ფოკუსირებულია ისეთ მოწყველად სფეროებზე, როგორცაა საჯარო შესყიდვები და კონტრაქტების მართვა, ლობირება და პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული მხარე. OECD-მ, რომელიც ეფუძნება ეფექტური ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე გამოცდილების გადახედვასა და ანალიზს, შეიმუშავა პოლიტიკის ინსტრუმენტები, შესრულების რეკომენდაციები და პრაქტიკული ინსტრუმენტები პოლიტიკოსების დასახმარებლად კეთილსინდისიერი მმართველობის პოპულარიზაციაში და კორუფციისადმი რეზისტენტულობის გაძლიერებაში საჯარო სექტორში.

OECD-ს ანტი-კორუფციული ძალისხმევის მნიშვნელოვანი ელემენტი გახლავთ 1997 წლის კონვენცია უცხოელი საჯარო თანამდებობის პირების მექრთამეობის წინააღმდეგ საერთაშორისო ბიზნეს ტრანსაქციებში (ანტი-მექრთამეობრივი კონვენცია) და მასთან დაკავშირებული ინსტრუმენტები, რომლებიც ეხება გადასახადების საკითხებს, კრედიტების ექსპორტს, ორმხრივ დახმარებას, ტრანსნაციონალურ კორპორაციებს და საჯარო შესყიდვებს.<sup>4</sup> კონვენცია არის კანონიერი საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც ეხება “აქტიურ მექრთამეობას” – იმ ინდივიდებს ან კომპანიებს, რომლებიც კპირდებიან, სთავაზობენ ან აძლევენ ქრთამს უცხოელ საჯარო თანამდებობის პირებს ბიზნესის პრივილეგიების სანაცვლოდ. OECD-ს ყველა წევრი ქვეყანა, ასევე 7 არა-წევრი ქვეყანა არის ამ კონვენციის მხარე, იკისრეს რა პასუხისმგებლობა, გამოეცხადებინათ უცხოელი საჯარო თანამდებობის პირების მექრთამეობა სისხლის სამართლის დანაშაულად მათ კანონმდებლობებში და განეხორციელებინათ ეფექტური პოლიტიკა მისი პრევენციის, აღმოჩენის, გამოძიებისა და სანქციონირებისათვის.

OECD, იბრძვის რა უცხოელი თანამდებობის პირების მექრთამეობის აღმოსაფხვრელად კონტრაქტებში და ინვესტიციებში, ახორციელებს მნიშვნელოვან წვლილს სამოქმედო ადგილის გათანაბრებისათვის ტრანსნაციონალური ბიზნესისათვის, მათ შორის თავდაცვის სექტორისათვის.

OECD-ს ანტი-კორუფციულ ინსტრუმენტების განსაკუთრებულ სიძლიერეს წარმოადგენს მკაცრი ანალიზი, რომელსაც ახორციელებს OECD-ს მექრთამეობის სამუშაო ჯგუფი და მასში ჩართულია მრავალი სპეციალისტი. დეტალური მონიტორინგის ანგარიში აფასებს ქვეყნების მიერ ანტი-მექრთამეობის კანონისა და პოლიტიკის განხორციელებას და აღსრულებას. ურთიერთშეფასების პროცესი ქმნის ზეწოლას საკუთარ წევრებზე სამუშაო ჯგუფში და მოტივირებას უკეთეს ქვეყნებს უზრუნველყონ კონვენციის დაცვის უმაღლესი დონე.

<sup>3</sup> იხ. [www.oecd.org/corruption](http://www.oecd.org/corruption).

<sup>4</sup> OECD, “OECD-ს ძირითადი ანტი-კორუფციული დოკუმენტები”, [www.oecd.org/document/42/0,3343,en\\_2649\\_37447\\_41799402\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html).

## ჩანართი 22.2. კონვენცია მექრთამეობის წინააღმდეგ და ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესები

OECD-ს ანტი-მექრთამეობის კონვენციის მეხუთე მუხლის თანახმად, უცხოელი საჯარო თანამდებობის პირების მექრთამეობის გამოძიება და სამართლებრივი დევნა არ უნდა იყოს ეროვნული ეკონომიკური ინტერესების გაველების ქვეშ. მუხლი 5 აცნობიერებს სამართლებრივი დევნის მოქმედების თავისუფლების შესაძლებლობას, მაგრამ ზღუდავს ასეთ თავისუფლებას პროფესიონალურ მოტივებამდე (მაგ. მტკიცებულების წონა), გამორიცხავს არასათანადო გაველენას პოლიტიკური შეშფოთების გამო. მუხლის 5 გამოყენება შემოწმდა გაერთიანებულ სამეფოში, როდესაც შეწყდა ცნობლი საქმე, რომელიც მოიცავდა მექრთამეობის ბრალდებას უცხოელ თანამდებობის პირზე, ეროვნული და საერთაშორისო უსაფრთხოების დაცვის გამო.

*ვაჭკვბი:* 2004 წლის ივლისიდან 2006 წლის დეკემბრამდე, გაერთიანებული სამეფოს მძიმე თაღლითობის ოფისმა (SFO) გამოიძია მექრთამეობის ბრალდებები BAE სისტემებში, რომელიც დაკავშირებული იყო საუთის არაბეთთან აღ-იამამას სამხედრო თვითმრინავეების კონტრაქტთან. 2005 წლის ოქტომბერში, BAE შეეცადა დაერწმუნებინა გენერალური პროკურორი და SFO გამოძიების შეჩერებაზე იმ მიზეზით, რომ მისი გაგრძელება უარყოფითად იმოქმედებდა გაერთიანებული სამეფოსა და საუდის არაბეთის ურთიერთობაზე და ხელს შეუშლიდა გაერთიანებულ სამეფოს უდიდესი ექსპორტის კონტრაქტის უზრუნველყოფაში. 2006 წლის ივლისში, როდესაც SFO-ს ეს-ესაა უნდა მიეღო ხელმისაწვდომობა შევიცარიის ბანკის ანგარიშებზე, როგორც სიფრთხილით ამბობდნენ, “საუდის წარმომადგენლები” დაემუქრნენ პერიმერ მინისტრის შტაბის უფროსს, ჯონათან პოველს: თუკი გამოძიება არ შეჩერდებოდა, აღარ გაფორმდებოდა კონტრაქტი Typhoon თვითმფრინავის ექსპორტზე, ხოლო არსებული დაზვერვისა და დიპლომატიური ურთიერთობები კი შეწყდებოდა. მინისტრებმა გადაწყვიტეს, რომ ეს მუქარა საგარეოდ განხორციელდებოდა, რაც სერიოზულ ზარალს მოუტანდა იარაღით ვაჭრობას და ასევე საფრთხეს შექმნიდა ბრიტანეთის მოქალაქეების უსაფრთხოების. 2006 წლის დეკემბერში, SFO-ს დირექტორმა, იმ კუთხით, რასაც იგი მიიჩნევდა სერიოზულ რისკად სიცოცხლისათვის, თუკი ეს მუქარა განხორციელდებოდა, გადაწყვიტა შეჩერებინა გამოძიება. 2006 წლის აპრილში, მას შემდეგ, რაც არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მოითხოვეს სასამართლოს განხილვა, გაერთიანებული სასამართლოს უხენაესმა სასამართლომ აღმოაჩინა, რომ აღ-იამამას გამოძიება არაკანონიერად იქნა შეწყვეტილი, რასაც ლორდი ჯასთის მოხე და ბ-ნი ჯასთის სალივანი უწოდებდნენ “წარმატებულ მცდელობას უცხოური მთავრობის მიერ სამართლიანობის კურსის დარღვევას გაერთიანებულ სამეფოში”. 2008 წლის ივლისში, ლორდთა პალატამ, ქვეყნის უხენაესმა სააპელაციო საკანონმდებლო სასამართლომ, მხარი დაუჭირა SFO-ს საჩივარს და გააუქმა უხენაესის სასამართლოს გადაწყვეტილება, დათანხმდა რა იმას, რომ SFO-ს დირექტორი მოქმედებდა მისთვის მინიჭებული მოქმედების თავისუფლების ფარგლებში და გადაწყვიტა, რომ მუხლის 5 გავრცელება ქვეყნის უსაფრთხოების საკითხებზე უნდა ყოფილიყო OECD მექრთამეობაზე სამუშაო ჯგუფის გადასაწყვეტი.

*OECD-ს ანგარიში.* OECD მექრთამეობაზე სამუშაო ჯგუფმა, თავის ანგარიშში, მიიჩნია არასათანადოდ მუხლის 5 ინტერპრეტირება ქვეყნის კონტექსტში. ამის მაგივრად, ანგარიში ფოკუსირებული იყო შესყიდვებზე, რომლებიც დაკავშირებული იყო მუხლთან 5 და დაიღო შემდეგი დასკვნები: 1) თუკი აღმოჩნდებოდა, რომ საქმის შეწყვეტა ეფუძნებოდა იმ საკითხებს, რომლებიც აკრძალულია მუხლით 5, პროკურორები ვალდებული იქნებოდნენ განხორციელებინათ “მკაცრი შემოწმება”, რათა დარწმუნებულიყვნენ, რომ ნებადართული განხილვები იყო რეალური საფუძველი ამ გადაწყვეტილებისათვის; 2) საქმე არ უნდა ყოფილიყო შეწყვეტილი

ქვეყნის უსაფრთხოების საბაბით, თუკი არ იქნა გამოკვლეული ალტერნატიული გადაწყვეტილებები მთავრობის მიერ.

შეწყვეტილი გამოძიებამ ალ-იამამის საქმეში აღმოაჩინა მთელი რიგი ხარვეზები გაერთიანებული სამეფოს საგამოძიებო სისტემაში, განსაუთრებით სენსიტიურ საკითხებთან მიმართებაში სამართლებრივ დევნაში, როდესაც ჩართულია ქვეყნის ინტერესები, განსაკუთრებით სასამართლოს მოქმედების თავისუფლების გამოყენების პირობებში. ამან ნათლად წარმოაჩინა გაერთიანებული სამეფოს მოძველებული მექრთამეობის წინააღმდეგ კანონმდებლობის რეფორმის აუცილებლობა. ამ ფაქტმა ასევე წარმოაჩინა აკადემიური კვლევების გაგრძელებისა და OECD კონვენციის მუხლის 5 ავტორიტეტული ინტერპრეტირების აუცილებლობა იმ მიზნით, რომ განსაზღვრულიყო გამონაკლისების ფარგლები უცხოური მექრთამეობის დანაშაულის აღსრულებაში.

*წყაროები: OECD-ს მექრთამეობის წინააღმდეგ სამუშაო ჯგუფი, ფაზა 2, ანგარიში გაერთიანებულ სამეფოზე, [www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf); გაერთიანებული სამეფოს უზენაესი სასამართლოს განაჩენი, [www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html](http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html); გაერთიანებული სამეფოს ლორდათა პალატის განხილვა, [www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf); TI 2009 წლის პროგრესის ანგარიში OECD-ს მექრთამეობის წინააღმდეგ კონვენციაზე, [http://transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2009/oecd\\_pr\\_2009](http://transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009).*

ევროსაბჭო (CoE)/GRECO ინარჩუნებენ და აგრძელებენ პლურალისტურ დემოკრატიას, ადამიანის უფლებების დაცვასა და კანონის უზენაესობას. ევროსაბჭოს მიერ კორუფციასთან ბრძოლა შეესაბამება იმ საფრთხეს, რომელსაც კორუფცია უქმნის ამ ძირითად ფასეულობებს. ევროსაბჭოს მიდგომა შედგება სამი ურთიერთდაკავშირებული ელემენტისაგან: (1) ევროპული ნორმებისა და სტანდარტების ჩამოყალიბება; (2) სტანდარტების დაცვის მონიტორინგი; და (3) ქვეყნებისა და რეგიონებისათვის შეთავაზებული შესაძლებლობების გაზრდა ტექნიკური თანამშრომლობის პროგრამებით.

ევროსაბჭომ შეიმუშავა მთელ რიგი საკანონმდებლო ინსტრუმენტებისა ისეთი საკითხებისათვის, როგორცაა კორუფციის კრიმინალიზაცია საჯარო და კერძო სექტორებში, ვადლებულება და ზარალის კომპენსაცია, რომელიც გამოწვეულია კორუფციით, საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება. ამ ინსტრუმენტების მიზანია ქვეყნების შესაძლებლობების გაუმჯობესება ადგილობრივ და საერთაშორისო დონეზე კორუფციასთან ბრძოლაში.

ამ სტანდარტების დაცვის მონიტორინგი დაეკისრა ჯგუფს – ქვეყნები კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO). ჯგუფი 1999 წელს დააარსა ევროსაბჭომ მონიტორინგის განხორციელების მიზნით ქვეყნების მიერ ორგანიზაციის ანტი-კორუფციული სტანდარტების დაცვის. ამჟამად, მას ჰყავს 46 წევრი – 45 ევროპული ქვეყანა და აშშ. GRECO-ს მიზანია გააუმჯობესოს წევრი ქვეყნების შესაძლებლობები კორუფციასთან ბრძოლაში. ამ მიზანს იგი ასორციელებს ურთიერთშეფხვების დინამიური პროცესითა და ზეწოლით წევრ ქვეყნებზე, რაც ეფუძნება მონიტორინგის მისიებს მათ მიერ ევროსაბჭოს ანტი-კორუფციული სტანდარტების დაცვის შემოწმების მიზნით, ქვეყნის ანტი-კორუფციულ პოლიტიკაში ხარვეზების გამოვლენისა და აუცილებელი კანონმდებლობის შექმნისა და პრაქტიკული რეფორმების განხორ-

ცივლების მიზით. GRECO ასევე უზრუნველყოფს ეფექტური გამოცდილების გაზიარების პლატფორმას.

2008 წლის ივლისში, *NATO-მ* ჩამოაყალიბა მიზნობრივი ფონდი თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და კორუფციის შემცირების მიზნით. პროგრამის მიზანია გაზარდოს ქვეყნის შესაძლებლობა, იყენებს რა ამისათვის სამ ძირითად ინსტრუმენტს:

- თვითშეფასების ინსტრუმენტი, რომელიც შექმნილია კეთილსინდისიერი მმართველობის არსებული მდგომარეობის შეფასების მიზნით და ანტი-კორუფციული პროგრამა თავდაცვის უწყებაში;
- ინტეგრაციის კურსები სამოქალაქო და სამხედრო პერსონალისათვის;
- ეფექტური გამოცდილებისათვის კრებულის შემუშავება (ეს კრებულები).

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების მიზნობრივი ფონდი საქმიანობას აწარმოებს მთელ რიგ პარტნიორებთან ერთად, პარტნიორები არიან: გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აკადემია, ქენევის შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი, ქენევის უსაფრთხოების პოლიტიკის ცენტრი და Transparency International-თან ერთად.

მიზნობრივი ფონდი არის NATO-ს პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის გაფართოება თავდაცვის უწყებაში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისათვის (PAP/DIB), რომელიც შეიქმნა 2004 წლის ივლისში პარტნიორთა ხელშეწყობის მიზნით, რათა მათ შეიმუშაონ და შეინარჩუნონ ეფექტური თავდაცვის უწყებები, რომლებიც ფუნქციონირებენ დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის ქვეშ. PAP/DIB-მა ჩამოაყალიბა ათი მიზანი (იხ. ჩანართი 22.3) ქვეყნებისათვის და განახორციელა სამი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი მათ დასახმარებლად შემდეგი მიზნების მისაღწევად:

- თავდაცვის ინსტიტუციური განვითარების ინტეგრირება თავდაცვის დაგეგმარების პროცესში პარტნიორობისათვის (PfP დაგეგმარებისა და გადახედვის პროცესი, ანუ PARP);
- გამოცდილების გაზიარების ხელშეწყობა; მაგალითად სასწავლო გეგმა, რომელიც უზრუნველყოფს მიზნების ღრმა შესწავლასა და განვითარების ხელშეწყობას;
- ორმხრივი თავდაცვისა და უშიშროების დახმარების პროგრამების შექმნა და მათზე ფოკუსირება.

მიზნობრივი ფონდი ასევე ხელს უწყობს ქვეყნებს მათი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებაში, ეს ვალდებულებებია: გაეროს ანტი-კორუფციული კონვენცია, OECD-ს მექრთამეობის წინააღმდეგ კონვენცია, მსოფლიო ბანკის კორუფციის წინააღმდეგ სტრატეგია და სხვა საერთაშორისო და რეგიონალური ორგანიზაციების ანტი-კორუფციული ინსტრუმენტები.

NATO-ს ინტენსიური უსაფრთხოებისა და თავდაცვის თანამშრომლობა უკრაინასთან წარმოადგენს ინოვაციური პროექტების ინკუბატორს NATO-უკრაინის განსაკუთრებული პარტნიორობის ფარგლებში.



### ჩანართი 22.3. PFP სამოქმედო გეგმის მიზნები თავდაცვის სფეროში ინსტიტუტების მშენებლობისათვის

სამოქმედო გეგმის მიზნები მოიცავს:

- ეფექტურ და გამჭვირვალე შეთანხმებებს თავდაცვის საქმიანობის დემოკრატიული კონტროლის მიზნით;
- სამოქალაქო პირთა მონაწილეობა თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებაში;
- ეფექტური და გამჭვირვალე კანონმდებლობა და სასამართლოს ზედამხედველობა თავდაცვის სექტორზე;
- უსაფრთხოების რისკებისა და ეროვნული თავდაცვის იმ მოთხოვნების შეფასება, რომლებიც შეესაბამება შესრულებადი და თავსებადი შესაძლებლობების შემუშავებასა და შენარჩუნებას;
- თავდაცვის სამინისტროთა და სხვა სააგენტოების მართვის ოპტიმიზაცია, რომლებიც დაკავშირებული არიან ძალოვან სტრუქტურებთან;
- საერთაშორისო ნორმებისა და პრაქტიკის დაცვა თავდაცვის სექტორში, მათ შორის ექსპორტის კონტროლი;
- ეფექტური და გამჭვირვალე ფინანსური, დაგეგმარებისა და რესურსების გამოყოფის პროცედურები თავდაცვის სფეროში;
- თავდაცვის ხარჯების ეფექტური მართვა, ასევე თავდაცვის რესტრუქტურის სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების მართვა;
- ეფექტური და გამჭვირვალე საკადრო სტრუქტურა და პრაქტიკა თავდაცვის ძალებში; და
- ეფექტური საერთაშორისო თანამშრომლობა და კარგი სამეზობლო ურთიერთობები თავდაცვისა და უშიშროების საკითხებში.

*წყარო: პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა თავდაცვის უწყების კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება, [www.nato.int](http://www.nato.int).*

ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული ინოვაცია იყო 1998 წელს NATO-უკრაინის ერთობლივი თავდაცვის რეფორმების სამუშაო ჯგუფის (JWGDR) შექმნა. ათწლეულის გამწვანებაში, JWGD-ი ხელს უწყობდა უკრაინას გაეთვალისწინებინა NATO-ს ქვეყნების გამოცდილება თავდაცვისა და უშიშროების სექტორის რეფორმირებაში ექსპერტული სემინარებისა და ყოველწლიური მინისტრიალის კონსულტაციების ფორმატში.

ეს განსაკუთრებით ღირებული იყო უკრაინისათვის საკუთარი რეფორმირების დღის წესრიგის განვითარებაში იმ ფორმით, რომელიც ასახავს საერთაშორისო ეფექტურ გამოცდილებასა და NATO-ს ქვეყნებთან ერთობლივ მუშაობას საერთაშორისო მხარდაჭერისათვის ამ დღის წესრიგზე – მათ შორის მთელი რიგი ინოვაციური პროგრამების შემუშავებას, რომლებიც სპეციალურად შეიქმნა უკრაინის მოთხოვნებისათვის. ეს ერთობლივი მართვა მოიცავდა პროგრესის რეგულარულ შეფასებას.

აღსანიშნავია მთელი რიგი კონკრეტული ინოვაციებისა, რომლებიც შეიმუშავა JWGD-მა:

- ექსპერტთა მხარდაჭერა ეროვნულ უსაფრთხოების ძირითად დოკუმენტებთან დაკავშირებით, რომლებიც წარმოადგენს რეფორმების გზამკვლევეს, მათ შორის თავდაცვის რევიუ 2003 და 2009 წლებში, და ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგია 2006 წელს;
- ექსპერტთა დახმარება “თეთრი წიგნის” შემუშავებაში, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო გამჭვირვალობას პოლიტიკასა და შესრულებაზე თავდაცვისა და დაზვერვის/უშიშროების სექტორებისათვის;
- მთელი რიგი მოკავშირე ტექნიკური მრჩეველების ჩართვა უკრაინის თავდაცვის სამინისტროში, ასევე ერთობლივი საკოორდინაციო კომიტეტის შექმნა;
- ჩართვა პარლამენტის მუშაობაში დემოკრატიული კონტროლის საკითხებზე, მათ შორის სემინარებში, ექსპერტთა კურსებში კანონმდებლობაზე და საკანონმდებლო კოდექსის გამოქვეყნება უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საკითხებზე;
- NATO-უკრაინის სამუშაო ჯგუფი დაზვერვის სამსახურის სამოქალაქო და დემოკრატიულ კონტროლზე, რომელიც აერთიანებს ათობით დაზვერვის თანამდებობის პირს და ექსპერტს NATO-ს ქვეყნებიდან და უკრაინიდან დაზვერვის სააგენტოების ფუნქციონირების შესახებ დემოკრატიულ ქვეყნებში;
- პროფესიური განვითარების პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებს წრთვას ასობით სამოქალაქო პირისათვის, რომლებიც მუშაობენ უკრაინის თავდაცვისა და უშიშროების დაწესებულებებში;
- პარტნიორობის ქსელი სამოქალაქო საზოგადოების ექსპერტიზის განვითარებისათვის, რათა პოპულარიზაცია გაეწიოს სამოქალაქო საზოგადოების როლს თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებში მათი ერთობლივი მუშაობით ექსპერტებთან უკრაინიდან და NATO-ს ქვეყნებიდან.

ამ ძალისხმევათა უმეტესობა განხორციელდა მჭიდრო უნევის შეირადებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრთან კოორდინაციით.

*უნევის შეირადებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი (DCAF)* წარმოადგენს მსოფლიოში ერთ-ერთი წამყვანი ინსტიტუტს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისა და უსაფრთხოების სექტორის მართვის სფეროში (SSG). იგი 2000 წელს დააარსა შვეიცარიის მთავრობის მხარდაჭერით. წარმოადგენს საერთაშორისო პლატფორმას 53 წევრი ქვეყნისათვის. იგი შეიმუშავებს და პოპულარიზაციას უწევს დემოკრატიულ ნორმებს საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე, მხარს უჭერს ეფექტურ გამოცდილებას და ატარებს პოლიტიკასთან დაკავშირებულ კვლევებს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის საკითხებზე, და უზრუნველყოფს ქვეყნის დონეზე საკონსულტაციო მხარდაჭერას და პრაქტიკული დახმარების პროგრამებს. იგი ახორციელებს შემდეგ პროგრამებს:

- უსაფრთხოების მართვის პროგრამა;
- სამთავრობო საკონსულტაციო პროგრამა;
- საპარლამენტო დახმარების პროგრამა;

- სამოქალაქო საზოგადოების პროგრამა;
- თავდაცვის რეფორმის პროგრამა;
- პოლიტიკის რეფორმის პროგრამა;
- სასაზღვრო უსაფრთხოების პროგრამა;
- დახვეწვის ანგარიშგაღებულების პროგრამა;
- გენდერის, ბავშვთა და უსაფრთხოების პროგრამა.

DCAF-ის პრიორიტეტული გეოგრაფიული ფოკუსი გახლავთ დასავლეთ ბალკანეთი და ახლი დამოუკიდებელი ქვეყნები; თუმცაღა, იგი ასევე ფარავს ახლო აღმოსავლეთსა და აფრიკის ნაწილს, ლათინურ ამერიკასა და აზიას.

Transparency International-ი წარმოადგენს მიუკერძოებელ გლობალურ ქსელს, რომელიც აერთიანებს 90-ზე მეტ ორგანიზაციას მსოფლიოს მასშტაბით. ეროვნული ორგანიზაციები აერთიანებს შესაბამის მოქმედ პირებს მთავრობიდან, სამოქალაქო საზოგადოებიდან, ბიზნესიდან და მედიიდან გამჭვირვალობის მიზნით არჩევნებში, საჯარო აღმინისტრირებაში, შესყიდვებსა და ბიზნესში. ისინი ასევე იყენებენ ადვოკატირების/ინტერესთა დაცვის კამპანიებს მთავრობებთან ლობირებისათვის ანტი-კორუფციული რეფორმების შესრულებაში.

Transparency International ხელს უწყობს უნარების განვითარებას, ინსტრუმენტების შემუშავებას, გამოცდილების გაღრმავებას და ფართო მონაწილეობას კორუფციასთან ბრძოლაში.

მისი გლობალური პრიორიტეტებია კორუფციასთან ბრძოლა პოლიტიკაში, საჯარო კონტრაქტებში და კერძო სექტორში. ასევე საერთაშორისო ანტი-კორუფციული კონვენციების შესრულების ხელშეწყობა და სიღარიბის დაძლევისა და მხარდაჭერის ხელშეწყობა. Transparency International არ ახორციელებს გამოძიებებს კორუფციის ფაქტებზე, მაგრამ დროდადრო მუშაობს იმ ორგანიზაციებთან კოალიციაში, რომლებიც ამას ახორციელებენ.

2000 წლის დასაწყისში, Transparency International გაერთიანებული სამეფოს ოფისმა დაიწყო მუშაობა კორუფციაზე თავდაცვის სფეროში. თავდაპირველი ფოკუსი გაკეთდა იარაღის ექსპორტის სფეროზე, და Transparency International-მა ერთ არენაზე მოიწვია იარაღის ექსპორტიორი მთავრობები და თავდაცვის კომპანიები, რათა მათ განეხილათ, თუ რა კონსტრუქციული ზომები უნდა ყოფილიყო გატარებული კორუფციის შემცირებისათვის ამ სფეროში. ეს იდეები მოიცავდა თავდაცვის კონსორციუმის შესაძლებლობას კორუფციის წინააღმდეგ, OECD კონვენციის შესრულების ინტენსიფიკაციას, ინტეგრაციის პაკტებს შესყიდვებზე და მჭიდრო მუშაობას სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

Transparency International-მ ასევე დაიწყო მუშაობა მიზნობრივი ფონდის პროექტზე NATO-სთან, რათა კონკრეტულად მიმართული იყოს ძალისხმევა კორუფციის წინააღმდეგ თავდაცვის სფეროში.

## საერთაშორისო ორგანიზაციების გამოყენება ცვლილების კატალიზატორებად

საერთაშორისო ორგანიზაციების, მთავრობათაშორისი ორგანიზაციებისა და გლობალური სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების უდიდესი ნაწილი

ჩართულია კორფუციასთან ბრძოლაში. რეფორმაზე ორიენტირებული თავდაცვის მაღალჩინოსნის ან მოქალაქის დილემას წარმოადგენს ის, თუ როგორ გამოიყენოს გამოცდილება პოზიტიური ცვლილებების განსახორციელებლად. შემდეგი სამი მიდგომა წარმატებული აღმოჩნდა:

1. *საერთაშორისო სტანდარტები*: სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელსაც აქვს რეფორმის სურვილი, იწვევს იმ საერთაშორისო ორანიზაციას, რომელიც ფლობს საერთაშორისო სტანდარტებს. ეს შეიძლება იყოს ანტი-კორუფციული სტანდარტი, როგორცაა მაგალითად OECD, ან შეიძლება იყოს ეთიკის სტანდარტი, როგორცაა მაგალითად გაეროს რეკომენდაციები საჯარო თანამდებობის პირთა ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, ან სტანდარტი კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისათვის, როგორცაა აუდიტი. მიზანია, საჯაროდ დაკმაყოფილდეს სტანდარტი ნებისმიერი უკურეაგირების მექანიზმის გამოყენებით პრესტიჟის, სამუშაო სიამაყისა და გაუმჯობესებული ეფექტიანობისათვის. შეფასების ჯგუფთან ერთად მჭიდრო თანამშრომლობით, შემოწმებები გახდა შესანიშნავი შესაძლებლობა არა მხოლოდ უკურეაგირებისათვის, არამედ რთული რეფორმების დღის წესრიგზე დასაყენებლად.
2. *ერთობლივი პროექტები*: სახელმწიფო ინსტიტუტს სჭირდებათ დახმარება საერთაშორისო ორანიზაციების მხრიდან, რათა გაუმკლავდნენ იმ კონკრეტულ საკითხებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია ინსტიტუტის ხელმძღვანელობისათვის, მაგრამ მათი დახმარების გარეშე შესრულება აღემატება ადგილობრივ საშუალებებს. შედეგი გახლავთ ერთობლივი პროგრამა ერთობლივი მართვის მექანიზმებით – ანუ, შესრულების ჯგუფი, საორანიზაციო საბჭო, ერთობლივი შეფასება და ანგარიშგება იმ ორგანიზადში, რომელსაც ორივე მხარის თანამდებობის პირები რეგულარულად ესწრებიან. ამან შეიძლება ხელი შეუწყოს ადგილობრივი ინსტიტუტების იმ ჭრილში მოქცევას, სადაც ისინი იმუშაებენ ინტეგრაციის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშგადღებულების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. ერთობლივი პროექტები ასევე შეიძლება იყოს ეფექტური მექანიზმი ნორმათა, ფასეულობათა და მუშაობის მეთოდების გასახიარებლად. გამჭვირვალობა უფრო მაღალია, როდესაც ინფორმაციის თავისუფალი მიმოქცევა უზიძვებს ადგილობრივ კოლეგებს სიზუსტისა და პატიოსნებისაკენ (იხ. ჩანართი 22.4).
3. *ხიდეების გაღება*: ხშირად, არსებობენ მოქმედი პირები ქვეყნის ინსტიტუტებში, ან საზოგადოებაში, რომლებიც წარმოადგენენ პოტენციურ მოკავშირეებს კეთილსინდისიერი მმართველობის მიღწევაში მოტივაციითა და რესურსებით (ადამიანური რესურსებით თუნდაც). თუმცადა, ამის შესრულების შესაძლებლობა შეიძლება შეზღუდული იყოს ბიუროკრატის ან საზოგადოების ბუნებიდან გამომდინარე – მაგალითად, ურთიერთ ეჭვი ან ბიუროკრატიული რეგულაცია. საერთაშორისო ორანიზაციებმა შეიძლება ხელი შეუწყონ ამ მოკავშირეებს გაიზიარონ ცოდნა და გამოცდილება, მიიღონ ურთიერთ ნდობა და ერთად იმუშაონ. ამ შემთხვევაში, ხელსაყრელია, თუკი მასპინძელი მთავრობა წაახალისებს საერთაშორისო ორანიზაციებს ფართო კავშირების დამყარებაზე საზოგა-

## ჩანართი 22.4. NATO-უკრაინის პროფესიული განვითარების პროგრამა

2005 წელს, NATO-მ და უკრაინამ, თავდაცვის თანამდებობის პირთა სწავლებაში გამოავლინეს ხარვეზი. სამხედრო ოფიცრები რეგულარულად იღებდნენ წრთვინს შესაძლებლობებს, საზღვარგარეთ თუ ქვეყნის მასშტაბით, ხოლო მათი სამოქალაქო კოლეგები კი არა. ეს იწვევდა დისბალანსს სისტემაში.

უკრაინამ ითხოვა მხარდაჭერა ამ პრობლემის მოსაგვარებლად და 2006 წელს, NATO-მ და უკრაინამ ჩამოაყალიბეს NATO-უკრაინის პროფესიური განვითარების პროგრამა, რომელიც მიმართული იყო თავდაცვის სამოქალაქო პერსონალის შესაძლებლობების ზრდის გასაუმჯობესებლად. მოიძებნა ადგილობრივი სკონსორები და პროგრამის ჯგუფი შეიქმნა NATO-ს სამეკავშირეო ოფისში კიევიში. უკრაინელი ოფიცერი თავდაცვის სამინისტროს საკადრო საკითხთა დეპარტამენტიდან იქნა მივლინებული შესრულების ჯგუფში, რომელიც ანგარიშგებადი იყო NATO-ეროვნული პროგრამის მენეჯერთან. გარდა ამისა, შეიქმნა ადგილობრივი მართვის საბჭო, რომელიც მოიცავდა ყველა ძირითადი დაინტერესებული ორგანოს წარმომადგენელს: თავდაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობას (მინისტრის თანაშემწეს), თავდაცვის სამინისტროს საკადრო საკითხთა დეპარტამენტს; ეროვნული უშიშროებისა და თავდაცვის საბჭოს, გაეროს საგანგებო თავდაცვის მრჩეველს (გაერთიანებული სამეფო ამ პროექტის წამყვანი ქვეყანაა), NATO-ს სამეკავშირეო ოფისის ხელმძღვანელს და პროგრამის მმართველს. მართვის საბჭოს სახელით, პროგრამის მმართველი, წელიწადში 3-4-ჯერ წარდგებოდა ძირითადი დონორების საორგანიზაციო კომიტეტის წინაშე ბრუსელში.

საზღვარგარეთ ტრენინგი და განათლება პროგრამის მნიშვნელოვანი ნაწილია და 1000-ზე მეტმა უკრაინელმა თანამდებობის პირმა გაიარა უკვე ეს კურსები – ნაწილმა ქვეყნის მასშტაბით, ხოლო ნაწილმა კი საზღვარგარეთ. ამ კურსებზე დიდი მოთხოვნაა, და შესაბამისად მოიცავს კორუფციის მაღალ რისკს (რომელიც უკვე ენდემური იყო ეროვნული შერჩევის პროცედურებაში). იმისათვის, რომ უზურუნველყოფილი ყოფილიყო პროცესის კეთილსინდისიერება, პროგრამამ განახორციელა შემდეგი პროცედურები:

1. მოთხოვნები ტრენინგზე ერთი წლით ადრე მუშავდება და ეფუძნება თავდაცვის სამინისტროს ტრანსფორმაციის მიზნებს. ამან ხელი შეუწყო იმის უზურუნველყოფას, რომ მმართველები მოტივირებულნი გახდნენ შესაბამისი ხალხის გაგზავნაზე.
2. ტრენინგის მოთხოვნა შეესაბამება კურსს და პოტენციურ სტუდენტებს და წარმოდგენილია ყოველწლიურ გეგმაში და ექვემდებარება თავდაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობის მიერ დამტკიცებას.
3. პროგრამის აპარატი, რომელიც მუშაობს თავდაცვის სამინისტროსთან, ადგენს შესაძლო კანდიდატებს შესაბამისი წინაპირობით, შესაბამის თანამდებობებითა და ზედამხედველის ნებართვით. ეს კანდიდატები ექვემდებარებიან:
  - კონკურენტულ შერჩევას, მათ შორის უცხო ენის ტესტირებასა და გასაუბრებას გასაუბრების საბჭოსთან, რომელიც შედგება სხვადასხვა საქმესთან დაკავშირებული პირისაგან, რომელთაგანაც არანაკლებ ერთი ყოველთვის უკრაინელია ხოლო ერთი კი NATO-ს წარმომადგენელი.
4. შედეგების ერთობლივი მართვა და მფლობელობა რეგულარული შეფასებით.

ამ ბოლო პუნქტთან დაკავშირებით, თავდაცვის ხელმძღვანელობის მხარდაჭერა მნიშვნელოვანი იყო ამ გადაწყვეტილებების ერთიანობის შესანარჩუნებლად და ზოგიერთ შემთხვევაში, ამის შედეგად სერიოზულად დაისაჯნენ ის პირები, რომლებიც ცდილობდნენ რეგულაციების გვერდის ავლას.

დოებასთან და სახელმწიფო აპარატთან მეტი ინფორმირებისათვის. საერთაშორისო ორგანიზაციები ხშირად წარმატებულად უკავშირდებიან ადგილობრივ თანამდებობის პირებს ან არასამთავრობო ექსპერტებს ან აქტივისტებს. ამ ქსელის განვითარებამ შეიძლება ძლიერი გავლენა მოახდინოს არანაკლებ ორი მიმართულებით: 1) პროფესიური და კარგად ინტეგრირებული ექსპერტთა წრის შექმნა; და 2) გაზრდილი ექსპერტიზა სამოქალაქო საზოგადოებაში, რომელიც ხელს უწყობს უფრო ეფექტურ დამოუკიდებელ მონიტორინგს.

ყველა ამ შემთხვევაში, ძირითადი კატალიზატორი იყო ხალხი – ერთგულება, სანდოობა და ურთიერთგაგება პარტნიორებს შორის არსებითი წარმატების მისაღწევად. საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის, უპირველესი წინაპირობა წარმატებისათვის არის ქვეყნის ადგილობრივი კონტრაქტორი, რომელსაც შეუძლია მოთმინებით იმუშაოს თავის კოლეგებთან, მათ გვერდით დადგეს აუცილებლობის შემთხვევაში და ბოლოს, აიღოს პროცესის მართვა თავზე, პირველად ერთობლივად, ხოლო შემდეგ კი თანდთანობით მიიღოს მეტი პასუხისმგებლობა პროექტის შესრულებაზე. არსებობს კარგი შესაძლებლობა, რომ ამ კრებულის მკითხველი შეიძლება იყოს ზუსტად ეს ადამიანი.



# ნაწილი IV

## კეთილსინდისიერი

### მმართველობის განმტკიცების

### პროგრამების შესრულება

ამ კრებულის ბოლო ნაწილი წარმოადგენს თავდაცვის უწყების კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამების ფორმირებისა და შესრულების პრაქტიკულ ასპექტებს. ამ კუთხით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თავდაცვის ორგანიზაციის კულტურული სპეციფიკის გაცნობიერება კონკრეტულ ქვეყანაში და ორგანიზაციული კულტურის იმ თვისებების გაძლიერება, რომლებიც ხელს უწყობს ინდივიდუალურ და ორგანიზაციულ კეთილსინდისიერებას და ხელს უშლის კორუფციულ ქცევას. ეს ეფექტური გამოცდილება შეიძლება გავრცელდეს ქვეყნის სხვა საჯარო ორგანიზაციებზე.





## თავი 23

# ცვლილებების განხორციელება

არცერთ თავდაცვის ორგანიზაციას არ აქვს ერთიანი გეგმა პრობლემები კეთილსინდისიერ მართვასთან და კორუფციასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივებმა შეიძლება მოითხოვოს ძალისხმევების განსხვავებული დონე და ტიპი, ეს შეიძლება იყოს მცირე კორექტივები კონკრეტულ პროცესზე, გამჭვირვალობისა და შესყიდვების პროცედურის კეთილსინდისიერების გაზრდაზე ფოკუსირებული, ასევე ყოველსომომცველი ზომებით, რომლებიც გამიზნულია კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებაზე ყველა ძირითად პროცესში და ორგანიზაციაში ხალხის ზოგადი დამოკიდებულებისა და ქცევის შეცვლაზე.

ეს თავი ფოკუსირებულია ამ ბოლო შემთხვევაზე. იგი მკითხველს აწვდის ინფორმაციას ცვლილების მართვის სტრატეგიასა და პროცესებზე თავისი სისუსტეებითა და ძლიერი მხარეებით. იგი ასევე ასახავს ინფორმაციას სავარაუდო შეცდომებსა და წინადადებებზე, თუ როგორ მივუდგეთ იმ გამოწვევებს, რომლებიც დაკავშირებულია კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამების შემუშავებასთან და შესრულებასთან.

ასეთი პროგრამების ფორმა ეფუძნება არსებული სიტუაციის გაცნობიერებას და თავდაცვის ინტეგრირებულობის ტენდენციებს, ასევე ხედვებსა და სტრატეგიას.

## არსებული მდგომარეობის შეფასება

ხშირად, თავდაცვის ორგანიზაციის ლიდერები ინიცირებას უკეთებენ ცვლილებებს საპარლამენტო მოსმენების ან საზოგადოებრივი აზრის ზეწოლის ქვეშ. უფრო ხშირად, მათ სურთ მოახდინონ სწრაფი შედეგების დემონსტრირება, მაშინ როდესაც ინიცირებულ ცვლილებას მხოლოდ დროებითი შედეგი აქვს და ნაკლებად პოზიტიური.

მაშასადამე, რეკომენდირებულია შეფასდეს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების სტატუსი, სანამ დაიწყებთ პროგრამის შემუშავებას. ამ შეფასების შედეგი უნდა იყოს შემდეგი:

- იმ სფეროებისა და თავდაცვის საქმიანობის იდენტიფიკაცია, რომლებიც მოიცავს კორუფციის რისკს;
- რეალური ან პოტენციური კორუფციული ქცევის მიზეზების გააზრება;
- სამხედრო სექტორის, თავდაცვის სამინისტროს სხვა პერსონალისა და საზოგადოების აღქმისა და დამოკიდებულების გაცნობიერება კორუფციულ ქცევასთან მიმართებაში; და
- კეთილსინდისიერი მმართველობის ზომებისა და ცვლილებების მიღების მზადყოფნის შეფასება.

გარდა ამისა, თავდაცვის ინტეგრაციის ყოველსიმომცველი და კარგად ჩამოყალიბებული შეფასება ხელს შეუწყობს:

- ინტეგრაციის გაძლიერების ზომებსა და პრაქტიკის მრავალფეროვნებას შორის ურთიერთდამოკიდებულებისა და მიზეზობრიობის გააზრებას;
- გაცნობიერება, თუ ვინ არის უწყებათა შორის ინტეგრაციის ზომების სავარაუდო მომხრე და მოწინააღმდეგე; და
- ცვლილების პოტენციური აგენტების იდენტიფიკაცია.

შიდა და საჯარო წყაროების კვლევა, რომელიც ფოკუსირებულია თავდაცვის უწყების შიგნით და გარეთ დისკუსიებზე, ჩამოყალიბებული კითხვარები და გასაუბრებები გამოიყენება არსებული მდგომარეობის შესაფასებლად. NATO-ს თვითშეფასების ინსტრუმენტი და კითხვარი – ერთ-ერთი ადრეული შედეგი NATO-ს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივაში – შეიძლება განსაკუთრებით ხელსაყრელი იყოს ამ საწყის შეფასებაში. ჩანართი 23.1 წარმოგიდგენს საწყის ინფორმაციას ამ ინსტრუმენტზე, რომელიც ხელმისაწვდომია ყველა ქვეყნისათვის და თავდაცვის უწყებისათვის, ანტი-კორუფციული დღის წესრიგის მისაღებად.

## ძლიერი კოალიციის ფორმირება

თავდაცვაში კორუფციის რისკის შეფასების ყველაზე ხელსაყრელ შედეგებს შორის გახლავთ გადაუდებლობის<sup>1</sup> გრძნობის ჩამოყალიბება. ფოკუსირებული გასაუბრებები და კვლევები ხშირად წინა პლანზე სწევენ დამარწმუნებელ ამბებს და ხარისხობრივ მონაცემებს, რომლებიც იმ ხალხს აგიტაციას უწყვენ, რომლებსაც გარკვეული მიზეზების გამო, ავიწყდებათ კორუფციის პრობლემის ან მისი უფრო გრძელვადიანი შედეგის არსებობა ორგანიზაციის კულტურასა და ეთოსზე.

ეს ასევე უზრუნველყოფს იმ ფონს, რომელზეც სამხედრო და სამოქალაქო ხელმძღვანელობის მზადყოფნის უზრუნველყოფა თავდაცვის ორგანიზაციაში, მიჩნეულია კორუფციისათვის ყველაზე აქტიურად ფაქტორად.

ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ, ვის შეუძლია ცვლილების აგენტად ყოფნა, და ასევე მნიშვნელოვანია დავიწყოთ პარლამენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მხარდაჭერის ძიება, განსაკუთრებით თავდაცვის კვლევით ცენტრებში, აქტივისტთა ჯგუფებში და მედიაში. თავდაცვის ტექნოლოგიების, პროდუქციისა და მომსახურების მომწოდებლების წარმომადგენლები ასევე შეიძლება განვიხილოთ პოტენციურ მოკავშირეთა შორის კორუფციასთან ბრძოლის ინიციატივებში.

ნებისმიერი წარმატებული მცდელობა თავდაცვაში კეთილსინდისიერი მმართველობის გაძლიერებისა და კორუფციის შემცირებისა ხელს შეუწყობს თავდაცვის სამინისტროს პოლიტიკურ ლიდერთა, წამყვანი სამხედრო სარდლობის, პარლამენტართა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა ძლიერი კოალიციის შექმნას, რომელსაც მხარს დაუჭერენ თავდაცვის ძირითადი მომწოდებლები, და რომელიც იქნება ბენეფიციარი დამოუკიდებელი, კრიტიკული მედიის მონიტორინგისა.

<sup>1</sup> ეს და რამდენიმე ნაბიჯი ეფუძნება ჯონ პ. კოტერის ნაშრომს “წამყვანი ცვლილება” (ბოსტონი: ჰარვარდის ბიზნეს სკოლის პრესა, 1996 წ.)

### ჩანართი 23.1. NATO-ს თვითშეფასების ინსტრუმენტი

იმ თანამშრომლობის შედეგად, რომელიც განხორციელდა NATO-ს ქვეყნებსა და Transparency International-ს შორის, რომელსაც წარმართავდა პოლონეთი, მივიღეთ კეთილსინდისიერი მმართველობის თვითშეფასების პროცესი თავდაცვისა და უშიშროებისათვის. იგი ხელმისაწვდომია ნებისმიერი ქვეყნისათვის, რომელსაც ექნება სურვილი გამოიყენოს. ეს პროცესი უკვე შესრულებულია NATO-ს რამდენიმე ქვეყნისა და პარტნიორი ქვეყნის მიერ.

კეთილსინდისიერი მმართველობის თვითშეფასების პროცესი უზრუნველყოფს ნიმუშებს ქვეყნებისათვის, რათა მათ შეაფასონ მათი საკუთარი მმართველობის სისტემის სიძლიერე. იგი ფოკუსირებულია იმ პასუხებზე, რომლებიც გაცემულია თავდაცვის სამინისტროსა და სხვა ორგანიზაციების მიერ იმ დეტალურ კითხვარზე, რომელიც ექვემდებარება შემოწმებას გარე ექსპერტთა გუნდის მიერ. კითხვარი ეხება კეთილსინდისიერი მმართველობის სისტემის ძირითად საფუძვლებს თავდაცვის უწყებებში და კორუფციის რისკს თითოეულ მათგანზე. იგი მოიცავს ინსტრუქციებს იმაზე, თუ როგორ უნდა შეივსოს კითხვარები და როგორ უნდა იყოს ინიცირებული შემდგომი პროცესები, რომლებიც მოიცავს რეფორმებსა და შესრულების გეგმებს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და კორუფციის შემცირებისათვის. ექსპერტთა გუნდი აფასებს პასუხებს და ატარებს ადგილზე ვიზიტებს, რათა დაადგინოს ამ პროცესის ძლიერი და სუსტი მხარეები, და გასცემს რეკომენდაციებს და დაკვირვებებს შემდგომი ეტაპებისათვის. პროცესი შეიძლება ჩატარდეს ერთჯერადად ან როგორც განმეორებითი ციკლის ნაწილი.

ინტეგრაციის თვითშეფასების პროცესი მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

1. დემოკრატიული კონტროლი და ჩართულობა;
2. ქვეყნის ანტი-კორუფციული კანონმდებლობა და პოლიტიკა;
3. ანტი-კორუფციული პოლიტიკა თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებში;
4. პერსონალი – ქცევა, პოლიტიკა, წრთვნი, დისციპლინა;
5. დაგეგმარება და ბიუჯეტის დაგეგმვა;
6. ოპერაციები;
7. შესყიდვა;
8. თავდაცვის კომპანიებთან და სხვა მომწოდებლებთან ჩართულობა;
9. ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე კითხვები.

*წყარო: მარკ პაიზანი, “კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის რისკის შემცირება თავდაცვის უწყებებში: ათი პრაქტიკული რეფორმა”, წინასიტყვაობის ავტორი, ლორდი ჯორჯ რობერტსონი პორტ ელენი (გაერთიანებული სამეფო: Transparency International, აპრილი, 2009 წ.); სრული აღწერილობა და კითხვარი ხელმისაწვდომია: Transparency International, “ინტეგრაციის თვითშეფასების პროცესი”, <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool>.*

## ხედვისა და სტრატეგიის შემუშავება და განხილვა

ისეთი კომპლექსური წამოწყებებისათვის, როგორცაა კეთილსინდისიერი მმართველობის ჩამოყალიბება და კორუფციის შემცირება თავდაცვის სექტორში, აუცილებელია მეოცნებენი, რომელთაც შეუძლიათ სტრატეგიულად მიუდგნენ პრობლემას და განიხილონ თავიანთი ხედვა და სტრატეგია.

პირველ რიგში, თავდაცვის ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ სათანადოდ უნდა ჩამოაყალიბოს კეთილსინდისიერი მმართველობის პრობლემა და მიდგომა კორუფციის პოტენციალის შემცირებისადმი. პრობლემის ვიწრო ხედვაში ჩამოყალიბებას არ ექნება გრძელვადიანი და სისტემური შედეგი

თავდაცვაში არსებულ კორუფციაზე. მეორე მხრივ, პრობლემის ფართო ხედვით ჩამოყალიბება, მაგ. “დემოკრატიული და ანგარიშგაღებული თავდაცვის ინსტიტუტების პოპულარიზაცია” მიგვიყვანს ფოკუსის აცდენამდე და ვერ მოიპოვებს მხარდაჭერას, რომელიც აუცილებელია წარმატებული ინიციატივისათვის. თავი 2 წარმოგვიდგენს მაგალითს, თუ როგორ უნდა ჩამოყალიბოთ შესრულებადი ხედვით პრობლემა და მისი მოგვარების მიდგომა.

შემდეგ მოდის ხედვის ფორმულირება. ხედვის ფორმულა უნდა იყოს სპეციფიური თითოეული ქვეყნისა და თავდაცვის უწყებისათვის და უნდა შეესაბამებოდეს კეთილსინდისიერი მმართველობის მდგომარეობას და კორუფციის საფრთხეს. ზოგს ალბათ სურს კორუმპირებული თავდაცვის წარმომადგენლები იხილოს ციხეში, ხოლო ზოგი მოგვიწოდებს “კორუფციისაგან თავისუფალი” თავდაცვის უწყებისაკენ. არ არსებობს ზოგადად იდეალური რეცეპტი იმისა, თუ როგორ ჩამოვაყალიბოთ ხედვა, მაგრამ იგი უნდა იყოს კონსტრუქციული და უზრუნველყოფდეს ისეთ მომავალს, რომელიც მიღწევადია. ჩანართი 23.2 წარმოგვიდგენს რეკომენდაციებს, თუ როგორ შეექმნათ ხედვის ფორმულა.

კოლინსი და პორასი შეიმუშავებენ ხედვის განსაზღვრის კიდევ ერთ გზას. კონცეპტუალურად, ისინი ამას ხედავენ ორ ძირითად კომპონენტად: *წამმართველი ფილოსოფია* და *ხელშესახები სურათი*, სადაც ფილოსოფია განსაზღვრულია, როგორც “ფუნდამენტალური სამოტივაციო აზრის, პრინციპების, ფასეულობებისა და დოგმათა სისტემა” და გამომდინარეობს ორგანიზაციის ძირითადი რწმენიდან, ფასეულობებიდან და მიზნებიდან, ხოლო სურათს კი ქმნის ორგანიზაციის მისიის ცოცხალი აღწერილობა.<sup>2</sup>

მხოლოდ ხედვა არ არის საკმარისი ორგანიზაციის აწმყოდან სასურველ მომავალში გადასაყვანად. ეს გადასვლა მოითხოვს სტრატეგიას, რომელიც ადეკვატურია ორგანიზაციის კულტურისა და შესრულებადია. ჩანართი 23.3 წარმოგვიდგენს ძირითადი ცვლილებების მართვის სტრატეგიის მიმოხილვას და იმ ფაქტორებს, რომლებიც განაპირობებენ კეთილსინდისიერი მართვის განმტკიცების სხვადასხვა სტრატეგიის არჩევანს.

ორივე – ხედვა და სტრატეგია უნდა იყოს განხილული თავდაცვის ორგანიზაციის ყველა წევრთან. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და კორუფციის რისკის შემცირების სტრატეგია განხილული უნდა იყოს ყველა დაინტერესებულ მხარესთან ერთად და ასევე უნდა მოხდეს ფართო საზოგადოების ინფორმირება თავდაცვის და უსაფრთხოების სექტორში არსებულ ხედვასთან და სტრატეგიასთან დაკავშირებით.

ცვლილებების მართვაში კომუნიკაციის სასიცოცხლოდ მნიშვნელობა მრავალჯერ იქნა ხაზგასმული მას შემდეგ, რაც ეს საკითხი პირველად იქნა ფორმულირებული და შემუშავებული. კომუნიკაციის სიცხადე, განგრძობითობა და მდგრადობა არსებითია წარმატების მისაღწევად. კომუნიკაცია უნდა იყოს ორმხრივი, მაგალითად, ხელმძღვანელებმა და ცვლილების აგენტებმა არა მარტო უნდა მოუსმინონ, არამედ უნდა ისაუბრონ კიდევ. მხარდაჭერა და დაფინანსება ასევე მნიშვნელოვანია ამ პროცესისათვის.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ჯეიმს ც. კოლინსი და ჯერი ი. პორასი, “ორგანიზაციული ხედვა და მეოცნებე ორგანიზაციები,” კალიფორნიის მართვის მიმოხილვა 34:1 (შემოდგომა, 1991 წ.), 30-52.

<sup>3</sup> გრეგორი რ. გაი და კარენ ვ. ბიმანი, “ცვლილების გაავლენა ბიზნეს საწარმოში: მიმდინარე ტენდენციები ცვლილების მართვაში,” კვლევის ანგარიში R-1371-05-RR (ნიუ იორკი: კონფერენციის საბჭო, 2005 წ.).

**ჩანართი 23.2. ხედვის განაცხადი**

ბერტ ნამუსი ხედვას განსაზღვრავს, როგორც “რეალისტურ, სანდო და მიმზიდველ მომავალს ორგანიზაციისათვის”. ეს მოკლე განსაზღვრება ხაზს უსვამს ხედვის განაცხადის შემდეგ ძირითად ფაქტორებს:

- *რეალისტური:* ხედვა უნდა ეფუძნებოდეს რეალობას, რათა იგი იყოს მიზანშეწონილი ორგანიზაციისათვის;
- *სანდო:* ხედვას უნდა ჰქონდეს სანდოობა იმისა, რომ იგი შესაბამისია. ვისთვის უნდა იყოს ხედვა სანდო? ყველაზე მნიშვნელოვანია, რომ იგი სანდო იყოს ორგანიზაციის წევრთათვის. თუკი ორგანიზაციის წევრები არ მიიხნევენ ხედვას სანდოდ, იგი არ იქნება მიზანშეწონილი და ხელსაყრელი. ერთ-ერთი მიზანი ხედვისა გახლავთ ის, რომ იგი უნდა იყოს სულისჩამდგმელი ორგანიზაციის თანამშრომელთათვის მაღალი დონის მისაღწევად. ხედვა, რომელიც არ არის სანდო, ვერანაირ შედეგს ვერ გამოიღებს.
- *მიზიდველი.* თუკი ხედვას შეუძლია იყოს მოტივაციური და სულისჩამდგმელი ორგანიზაციის თანამშრომლებისათვის, იგი მიზიდველია. ხალხს უნდა სურდეს იყვნენ ამ მომავლის ნაწილი.
- *მომავალი.* ხედვა არ წარმოადგენს აწმყოს, იგი მომავალშია. ხედვა არ არის იქ, სადაც თქვენ იმყოფებით აშუამად; ის იქ არის, სადაც თქვენ გასურთ ყოფნა მომავალში.

ასეთ ხედვის განაცხადს შეუძლია შეასრულოს მთელი რიგი მიზნები ორგანიზაციაში:

- *იგი იზიდავს მზადყოფნას და ენერჯიას ანიჭებს ადამიანებს.* ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი იმისა, თუ რატომ უნდა ჰქონდეს ხედვა ორგანიზაციას, გახლავთ მისი მოტივაციური ეფექტი. როდესაც ადამიანები ხედავენ, რომ ორგანიზაცია მზად არის ხედვისათვის, ეს ქმნის ენთუზიაზმს ორგანიზაციის კურსისადმი და ზრდის ხალხის მზადყოფნას ამ ხედვის მისაღწევად.
- *იგი ქმნის ცხოვრების აზრს ორგანიზაციის წევრებისათვის.* ხედვა ადამიანებს უქმნის გრძნობას, რომ ისინი წარმოადგენენ უფრო დიდი მთლიანის ნაწილს, შესაბამისად ეს არის მათი ცხოვრების აზრი. მართებული ხედვა ყველასათვის რაღაცას ნიშნავს, თუკი ამ ადამიანებს შეუძლიათ გააცნობიერონ, თუ რა არის ამის მისაღწევად გასაკეთებელი.
- *იგი ქმნის აღმატებულობის სტანდარტს.* ხედვა გახლავთ ერთობ მნიშვნელოვანი ფუნქცია აღმატებულობის სტანდარტის ჩამოყალიბებაში. ფაქტიურად, კარგი ხედვა უკვე ნიშნავს აღმატებულობას. ხედვა, რომელსაც არ აქვს საკმარისი სწრაფვა აღმატებულობისაკენ, ვერ იქნება მოტივაციური ორგანიზაციის თანამშრომლებისათვის. აღმატებულობის სტანდარტი ასევე გახლავთ მუდმივი მიზანი და სტიმული ინტეგრაციის გაუმჯობესების პროგრამებისათვის.
- *იგი აკავშირებს აწმყოსა და მომავალს.* მართებულ ხედვას ორგანიზაცია გამოჰყავს აწმყოდან და გადაჰყავს მომავალში. კრიზისის ფონზე, ადვილია დაკარგო კურსი და მიზანი, საითკენაც მიდიოდი. კარგ ხედვას შეუძლია იყოს ორიენტირი მომავლისაკენ.

*წყაროები: ბერტ ნანუსი, “მეოცნებე ხელმძღვანელობა: მიმართულების გრძნობის შექმნა თქვენი ორგანიზაციისათვის” (სან ფრანცისკო: ჯოსი-ბასი, 1992 წ.); “სტრატეგიული ხედვა” – “სტრატეგიული ხელმძღვანელობა და გადაწყვეტილების მიღება” (ვაშინგტონი: ეროვნული თავდაცვის უნივერსიტეტის პრესა, 1997 წ.).*

**ჩანართი 23.3. ფუნდამენტალური ცვლილებების მართვის სტრატეგიები**

ორგანიზაციული ცვლილების მართვის გამოცდილი პრაქტიკოსები გამოყოფენ ოთხ ძირითად ცვლილების მართვის სტრატეგიას:

1. *ემპირიულ-რაციონალური*: ადამიანები რაციონალურნი არიან და იცავენ საკუთარ ინტერესებს. ცვლილება ეფუძნება ინფორმაციის განხილვასა და სტიმულების შეთავაზებას.
2. *ნორმატიულ-საგანმანათლებლო*: ადამიანები სოციალური არსებები არიან და იცავენ კულტურულ ნორმებსა და ფასეულობებს. ცვლილება ეფუძნება არსებული ნორმებისა და ფასეულობების ხელახლა განსაზღვრასა და ინტერპრეტირებას.
3. *ძალაუფლებითი განპირობებული*. ადამიანები ძირითადად დამთმობები არიან და აკეთებენ, რასაც ეუბნებიან. ცვლილება ეფუძნება უფლებამოსილების განხორციელებას და სანქციების დაკისრებას.
4. *გარემოსთან-ადაპტაციური*. ადამიანები ეწინააღმდეგებიან დანაკარგს და ნგრევას, მაგრამ ადვილად ადაპტირდებიან ახალ გარემოებებთან. ცვლილება ეფუძნება ახალი ორგანიზაციის შექმნასა და ადამიანების ეტაპობრივ გადაყვანას ძველიდან ახალში.

არ არსებობს კონკრეტული საუკეთესო ცვლილების სტრატეგია; ცვლილების ლიდერები საუკეთესოდ ახორციელებენ სტრატეგიათა შერეულ ტიპს. ერთი ან მეტი სტრატეგიის შერჩევა დამოკიდებულია მთელ რივ ფაქტორებზე:

- *ფარგლები და მასშტაბი*. ეს შეიძლება იყოს მცირე მასშტაბის, მაგალითად ერთეულში პროცესთან მისადაგება, ან მთელი ორგანიზაციის სრული ტრანსფორმაცია. რაც უფრო მეტია მასშტაბი და ფარგლები, სტრატეგიათა მით უფრო ფართო შერეული ტიპია აუცილებელი, სადაც ძალოვან-ძალადობრივი სტრატეგია ასრულებს ცენტრალურ როლს.
- *რეზისტენტულობის ხარისხი*. ძლიერი რეზისტენტულობა ითხოვს ძალაუფლებით განპირობებულ და გარემოსთან-ადაპტაციური სტრატეგიების კომბინაციას. სუსტი რეზისტენტულობა ითხოვს ემპირიული-რაციონალური და ნორმატიული-საგანმანათლებლო სტრატეგიების კომბინაციას.
- *სამიზნე მოსახლეობა*. მოსახლეობის ფართო ფენა ითხოვს ოთხივე სტრატეგიის შერეულ ტიპს, ესე ვთქვათ, “ყველას რაღაც შეხვდება”.
- *რისკები*. მაღალი რისკები ითხოვს ოთხივე სტრატეგიის შერეულ ტიპს. როდესაც რისკი მაღალია, არაფერი არ უნდა დარჩეს შემთხვევაზე დამოკიდებული.
- *დროის ფაქტორი*. დროის მოკლევადიანი პერიოდი ითხოვს ძალაუფლებით განპირობებულ სტრატეგიას. გრძელ ვადიანი პერიოდი ითხოვს ემპირიული-რაციონალური, ნორმატიული-საგანმანათლებლო და გარემოსთან-ადაპტაციური სტრატეგიების კომბინაციას.
- *ხელმისაწვდომი ექსპერტიზა*. ადეკვატური ხელმისაწვდომი ექსპერტიზის არსებობა ცვლილების მართვაში ითხოვს სტრატეგიათა ზოგიერთ კომბინაციას. თუკი ექსპერტიზა არ არის ხელმისაწვდომი, მაშინ ეს ითხოვს ძალაუფლებით განპირობებულ სტრატეგიაზე დაყრდნობას.
- *დამოკიდებულება*. ეს გახლავთ კლასიკური ორსეული ხმალი. თუკი ორგანიზაცია დამოკიდებულია ადამიანებზე, მართვის უნარი ვასცეს ბრძანებები ან მოითხოვოს შესრულება, შეზღუდულია. და პირიქით, თუკი ადამიანები დამოკიდებულნი არიან ორგანიზაციაზე, მაშინ მათი უნარი შეეწინააღმდეგონ ან წინააღმდეგონ, შეზღუდულია. ურთიერთდამოკიდებულება თითქმის ყოველთვის არის იმის ნიშანი, რომ არსებობს მოთხოვნა მოლაპარაკებებზე.

და ბოლოს, ადამიანები მართავენ ორგანიზაციულ ცვლილებას თითქმის ისევე, როგორც მათ შეუძლიათ მართონ ნებისმიერი სხვა რამ ტურბულენტური, არეული და ქაოსური ბუნების მქონე – ისინი რეალურად არ მართავენ, ისინი იბრძვიან ცვლილებისათვის. ეს ისევე არის ხელმძღვანელობის უნარის საკითხი, როგორც მართვის უნარის.

*წაროები: ფრედ ნიკოლასი, “ცვლილების მართვა 101: პრაიმერი” (დისტანციური კონსულტაცია, 2007 წ.), [www.managementhelp.org/reqs-for-successful-change.pdf](http://www.managementhelp.org/reqs-for-successful-change.pdf); სტრატეგიები ადაპტირებულია: უორენ გ. ბენისი, კენეთ დ. ბენი და რობერტ ჩინი, გამოცემები, “ცვლილების დაგეგმვა”, მეორე გამოცემა (ნიუ იორკი: პოლტი, რაინზპარტი და უინსტონი, 1969 წ.).*

თავდაცვის მინისტრი უძღვება კომუნიკაციას, მისი როლი და ერთგულება მნიშვნელოვანია და ეს წარმოადგენს გზავნილს თავდაცვის ორგანიზაციისა და საზოგადოების ყველა წევრისათვის, განსაკუთრებით როდესაც მინისტრი რეგულარულად განიხილავს მის საკუთარ პრიორიტეტებსა და მიღწევებს.

იმისათვის, რომ შესრულდეს კეთილსინდისიერი მმართველობის განტიციების სტრატეგია, ცვლილების აგენტებმა შეიძლება განიხილონ მეტ-ნაკლებად ფორმალური გეგმა ან პროგრამა. პრაქტიკა, ამ კუთხით, ერთობ განსხვავდება. იყო მცდელობა ნათლად ჩამოყალიბებული მიზნების მქონე ფორმალური პროგრამების გამოყენება მომხდარიყო, მაგალითად, კონკრეტული ორგანიზაციის შექმნაგანსაზღვრული მანდატით, მაგ. ანტი-კორუფციული ბიუროები პოლონეთისა და უკრაინის თავდაცვის სამინისტროებში, და აუცილებელი რესურსებით. ეს მიდგომა ეფექტურია თუ არა, ამას დრო გვიჩვენებს.

როგორც არ უნდა იყოს ფორმალიზაციის დონე, პროგრამული მართვის ესა თუ ის თვისებები, როგორცაა პირადი და ორგანიზაციული მზადყოფნა, მიმდინარე ანგარიშის რეგულარული მოწოდება, კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტიციების ძალისხმევის შედეგები საერთოა.

ორგანიზაციული ცვლილების კარგად დაგეგმილი სისტემური პროცესის სხვა თვისებები ასევე მოცემულია ჩანართი 23.4.

მიუხედავად კონკრეტული მიდგომისა, გამოცდილი ცვლილების მართვის პროფესიონალები ადგენენ წარმატებული ცვლილების მართვის ინიციატივების შემდეგ საერთო თვისებებს:

- ცვლილების დაბრკოლებების აღმოფხვრისადმი ყურადღების მიქცევა;
- წარმატების ადრეულ ეტაპზე დემონსტრირება;
- საწყისი წარმატებების მიღწევა ცვლილების დასაჩქარებლად; და
- ახალი პრაქტიკის დანერგვა ორგანიზაციულ კულტურაში.<sup>4</sup>

## ცვლილების დაბრკოლებების აღმოფხვრა

იშვიათად არსებობს ღია რეზისტენტულობა კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტიციების ინიციატივებისადმი. ზოგჯერ არსებობს დაფარული წინააღმდეგობა, ასევე სხვადასხვაგვარი დაბრკოლებები.

<sup>4</sup> კოტერი, “წამყვანი ცვლილება.”



ცვლილების აგენტებს ურჩევენ, აღმოფხვრან მსგავსი დაბრკოლებები და გააკეთონ ფოკუსირება შემდეგზე:<sup>5</sup>

1. თვითდაჯერებულობით გამოწვეული თვითკმაყოფილება;
2. შიშით გამოწვეული თვითდაცვითი უმოქმედობა;
3. სიბრაზით გამოწვეული წინააღმდეგობა; და
4. პესიმიზმით გამოწვეული ყოყმანი.

განხილვის ეფექტური სტრატეგია თავდაცვის უმაღლესი თანამდებობის პირების მონაწილეობით მძლავრი იარაღია ბარიერების აღმოსაფხვრელად. შესაძლებელია განხორციელდეს უფრო სპეციფიური მიდგომა კონკრეტული მიზნობრივი ჯგუფისადმი.

ორგანიზაციის წევრებისათვის უფლებამოსილების გაზრდა კიდევ ერთი ინსტრუმენტია ბარიერების აღმოფხვრისა და გვერდის ავლისათვის. იგი მოიცავს ტექნიკების მთელ სპექტრს – ადამიანების წახალისება ინტერესთა კონფლიქტისა და სხვა რისკების შესახებ განცხადონ პასუხისმგებლობისა და რესურსების რელევირება კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების კონკრეტული მიზნების მისაღწევად, ორგანიზაციის წევრებისათვის დავალების დაკისრება, მათთვის გუნდის ლიდერის ფუნქციის მინიჭება კორუფციის რისკის, მაგ. თავდაცვის შესყიდვებისა და ოფსეტების ზედამხედველობაზე.

უფლებამოსილების მინიჭება განსაკუთრებულად ეფექტური შეიძლება იყოს, როდესაც თავდაცვის უწყების წამყვანი ხელმძღვანელობა კარგად აცნობიერებს ინდივიდთა და გუნდის მიღწევებს.

და ბოლოს, არ არის აუცილებელი აღმოფხვრას ყველა ბარიერი. ლიდერებსა და ცვლილების აგენტებს შეუძლიათ აირჩიონ ზოგიერთი პოტენციური ბარიერის აღმოფხვრა, სხვა ბარიერების გავლენის შემცირება, და ზოგიერთი ბარიერის უგულვებელყოფა იმ რწმენით, რომ ცვლილებისათვის დადებითი მიზეზი უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე შეფერხება.

## სწრაფი წარმატებების დემონსტრირება

განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ცვლილებისათვის მამოძრავებელი იმპულსის შექმნას და სეპტიკოსთა დარწმუნებას მოქმედების სერიოზულობასა და ინტეგრაციის სტრატეგიის შესრულებადობაში. მაშასადამე, ცვლილების აგენტები ექცევიან ზეწოლის ქვეშ კეთილსინდისიერი მმართველობის სტრატეგიის ან პროგრამის დაწყების მიზნით, როგორც კი იგი გამოცხადდება.

გამოცდილ პრაქტიკოსებს შეუძლიათ კარგი რჩევები მიაწოდონ ცვლილების აგენტსა და ასევე თავდაცვის უწყებების ხელმძღვანელებს, არ გაერიონ ისეთ დამაზიანებელ ქმედებებში, როგორიცაა მხოლოდ დეტალებზე ფოკუსირება, კრიტიკაზე უარყოფითად რეაგირება, პირდაპირ დასკვნებზე გადასვლა ან თანამშრომელთა ყოველი ნაბიჯის გაკონტროლება, რამეთუ ყველა ასეთი ქმედება ამცირებს მათი წარმატების შანსს.

<sup>5</sup> უან დინინი, “ჯონ კოტერის მართვის თეორიის სახელმძღვანელო”, Work.com, როგორ მართოთ თქვენი ბიზნესი (2009 ს.).

**ჩანართი 23.4. დაგეგმილი სისტემური ცვლილების პროცესის მაგალითი**

საყოველთაო მიდგომას ემყარება ტიპური დაგეგმილი სისტემური (და სისტემატური) ორგანიზაციული განვითარების პროცესი. არსებობს სხვა-დასხვაობა, მაგ. სხვადასხვა ფაზებისა კომბინაცია და/ან დაყოფა ქვე-ფაზებად. ეს მაგალითი გულისხმობს – და ჩვეულებრივად ეს ასეც არის – რომ ორგანიზაციის ხელმძღვანელობა ავალებს ცვლილების აგენტს – შიდა ან გარე აგენტს – მართოს ცვლილების პროცესი.

*ფაზა 1: ცვლილების პროცესის მოლოდინისა და როლის განსაზღვრა*

ამ ფაზას ზოგჯერ უწოდებენ “საკონტრაქტო” და/ან “შემსვლელ” ფაზას. ეს ფაზა ჩვეულებრივ არის იმ ეტაპზე, როდესაც თქვენსა (თავდაპირველ ცვლილების აგენტს) და თქვენს კლიენტს შორის იწყება ურთიერთობა. ექსპერტები ამტკიცებენ, რომ ეს ფაზა არის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაზა ორგანიზაციული ცვლილების პროცესში. ამ ეტაპის დროს განხორციელებული მოქმედებები ქმნის საფუძველს წარმატებული ორგანიზაციული ცვლილებისათვის. იმის ხარისხი, თუ როგორ განხორციელდება ეს ფაზა, ჩვეულებრივ გახლავთ იმის მიმანიშნებელი, თუ როგორ განხორციელდება თავად ინიციატივა. ეს ფაზა იძლევა პასუხებს მთელ რიგ კითხვებზე, მათ შორის:

- ვინ არის არსებული კლიენტი?
- როგორ განისაზღვრება “წარმატება”?
- როგორია კლიენტის მზაობა ცვლილებისათვის?

*ფაზა 2: ერთობლივი აღმოჩენა ცვლილების პრიორიტეტების დასადგენად*

რაც უფრო კოლაბორაციულად თანამშრომლობს ცვლილების აგენტი კლიენტი ორგანიზაციის წევრებთან, მით უფრო სავარაუდოა, რომ ცვლილება წარმატებული იქნება. ცვლილების აგენტი და კლიენტი ერთად მუშაობენ ამ ფაზის განმავლობაში, რათა შეტი გაიგონ ცვლილების პრიორიტეტის შესახებ და იმის შესახებ, თუ როგორ მიუდგნენ მას ეფექტურად. ეს შეიძლება დიდი პრობლემა იყოს ორგანიზაციაში. ერთობლივად, თქვენ მოიპოვებთ ინფორმაციას, გააანალიზებთ მას, რათა გააკეთოთ დასკვნები და შემდეგ გამოიტანოთ სასარგებლო ინფორმაცია.

ზოგჯერ, მონაცემების მოპოვების ძალისხმევა ერთობ სწრაფია, მაგალითად მასშტაბური გეგმიური შეხვედრის ორგანიზება. ზოგჯერ, ძალისხმევა ერთობ ექსტენსიურია, მაგალითად, მთლიანი ორგანიზაციის შეფასება და სრული გეგმის შემუშავება, გასაუბრებების ჩატარება და ა.შ.

ზოგჯერ, ადამიანები ამცირებენ მნიშვნელობას ან გვერს უვლიან მნიშვნელოვან ფაზას და იწყებენ ცვლილების მართვას ამბიციური და ყოვლისმომცველი ხედვების მტკიცებით. ბევრი ალბათ შეგვეკამათება, რომ არაეთიკურია ორგანიზაციული ცვლილების პროექტის წამოწყება კლიენტ ორგანიზაციაში არსებული სიტუაციის სრულად შესწავლის გარეშე. ცვლილების ძალისხმევის უმეტესი ნაწილის ფოკუსირება ამ რთული ხედვის მიღწევაზე მინიმალური კვლევების გარეშე ხშირად შეიძლება საზიანო იყოს და შედეგად, თქვენ ებრძოლოთ სიმპტომებს, და არა პრობლემის არსს. ასევე, პროექტი შეიძლება დასრულდეს არსებული ხედვის მტკიცებით, რაც რთულია, განსაკუთრებით თუკი ორგანიზაციას უკვე გააჩნია უამრავი პრობლემა.

ეს ფაზა ასევე მოიცავს:

- პროექტის ჯგუფის შექმნას;
- ერთობლივ დაგეგმასა და მონაცემთა მოძიებას;
- კვლევის შედეგების ერთობლივ ანალიზს;
- დასკვნების ერთობლივ შეჯამებას;
- რეკომენდაციების ერთობლივი გაზიარება კლიენტ ორგანიზაციაში.

**ფაზა 3: ორგანიზაციული განვითარების მოქმედებების ერთობლივი დაგეგმვა პრიორიტეტების გათვალისწინებით**

ეს ფაზა ფოკუსირებულია იმ რეკომენდაციების განსაზღვრებაზე, თუ როგორ მივუძღვით პრიორიტეტებს, და როგორ გადავაქციოთ ისინი სხვადასხვა სამოქმედო გეგმად. სხვადასხვა გეგმები, ზოგჯერ ინტეგრირებულია საყოველთაო ცვლილების მართვის გეგმაში. ამრიგად, ამ ფაზაზე ადრეული მოქმედებები ხშირად წარმოადგენს წინა ფაზების ბოლო ქმედებების გაგრძელებას. სამოქმედო გეგმები უზრუნველყოფენ ნათელ და რეალისტურ ხედვას ცვლილებაზე. ისინი უზრუნველყოფენ “გზამკვლევს” არსებული მდგომარეობიდან სასურველ შედეგამდე გადასვლისათვის.

ეს ფაზა ასევე მოიცავს:

- ორგანიზაციული განვითარების მოქმედებების შერჩევას;
- სამოქმედო გეგმების ერთობლივი შემუშავება;
- შესაფასებელი გეგმების ერთობლივი შემუშავება;
- სასწავლო გეგმების ერთობლივი შემუშავება.

**ფაზა 4: ცვლილების მართვა და ერთობლივი შეფასება**

ამ ფაზის განმავლობაში აქცენტი კეთდება ცვლილები ძალისხმევის მდგრადობაზე და შეფასებაზე, მათ შორის იმ რეზისტენტულობასთან გამკლავებაზე, რომელიც გამოძინარეობს ორგანიზაციის წევრებისგან. ეს ფაზა მოიცავს:

- სამოქმედო გეგმების მიმდინარე განხილვას კლიენტის მიერ;
- სამოქმედო გეგმების შესრულებას კლიენტის მიერ;
- კლიენტი და ცვლილების აგენტების მიერ მამოძრავებელი იმპულსის შენარჩუნებას ცვლილების დროს;
- პროექტის მოქმედებებისა და სასურველი შედეგების ერთობლივი შეფასება.

*წყარო: კარტერ მაკნამარა, “ორგანიზაციული ცვლილება და განვითარება”, თავისუფალი მართვის ბიბლიოთეკა, [www.managementhelp.org/org\\_chng/org\\_chng.htm#anchor556912](http://www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912).*

“სწრაფი წარმატება” აუცილებელი არ არის დაკავშირებული იყოს იმ ძირითად ცვლილებებთან, რომლებიც უნდა განხორციელდეს ორგანიზაციის ფუნქციონირებაში. მათ შეიძლება არ ჰქონდეთ მნიშვნელოვანი გავლენა კორუფციის რისკზე. რაც ნამდვილად მნიშვნელოვანია, ეს არის პრაქტიკაში მზაობისდამტკიცება, ასევე იმას, რომ ანტი-კორუფციული სტრატეგია შესრულებადია.

მაგალითად, როდესაც თავდაცვის შესყიდვის შემთხვევების დამოუკიდებელი მონიტორების გამოყენება გახლავთ კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების სტრატეგიის ნაწილი (იხ. თავი 7), არ არის აუცილებელი, ეუცადოთ მსხვილი შესყიდვის შემთხვევებს, მაგ. გეგმების ან თვითმფრინავების შესყიდვის შემთხვევებს. მიდგომის შესრულებადობა შეიძლება შევამოწმოთ უფრო მცირემასშტაბიან შესყიდვებში – მხოლოდ რამოდენიმე ასობით ათასი ევროს ღირებულების შემთხვევებში – რომელიც მაინც სჩანს სპეციალიზირებული მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების რადარზე. ასეთი მიდგომის წარმატება ხელს შეუწყობს იმ ინიციატივას, რომელიც უზრუნველყოფს მამოძრავებელ იმპულსს, და მეორეს მხრივ, ხელს შეუწყობს ცვლილების აგენტს, წინასწარ განსჭვრიტოს დაბრკოლებები და შესაბამისად დახვეწოს უწყებათა შორის ინტეგრაციის სტრატეგია.

## თავდაპირველი წარმატებების გამოყენება ცვლილების დასახქარებლად

თავდაპირველი წარმატება კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისა და კორუფციის რისკის შემცირებაში, თუმცა კი დასაწყისში მცირე მასშტაბის, უნდა გაერთიანდეს და შემდეგ გაფართოვდეს, რათა გამოიწვიოს მეტი სასურველი ცვლილება.

სასურველი საბოლოო შედეგი, თუმცა, ასევე შეიძლება შეიცვალოს. კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამების შესრულება დინამიური პროცესია, რომელიც მიმდინარეობს გამოცდილების ხშირი გადახედვის პარალელურად. შეიძლება აღმოჩნდეს, რომ ინიციატივის მასშტაბი ზედმეტად ამბიციურია, ან საკმარისად შორს ვერ წავიდა.

გარდა ამისა, ცვლილების მართვა, ისევე, როგორც მართვის ნებისმიერი ფორმა, უნდა უზრუნველყოფდეს გადახედვის გეგმებს ან პროცესის შეცვლას გამოცდილების შესაბამისად. ცნობილი სამხედრო აფორიზმის თანახმად, “ვერცერთი საბრძოლო გეგმა ვერ გადაურჩება მტერთან შეხებას,”<sup>6</sup> ვერცერთი ცვლილების მართვის გეგმა ვერ გადაურჩება შესრულების რეალურ სამყაროსთან შეხებას.<sup>7</sup>

მაგრამ, არსებობს ასევე მუდმივები წარმატებულ შესრულებაში, როგორცაა შემდეგი აუცილებლობები:

- შესრულების აღიარება კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამების მიზნების შესაბამისად;
- ცვლილების მასშტაბისა და არსის განსაზღვრა და განხილვა;
- თავდაცვის უწყების თანამშრომლებისგან და გარე ექსპერტებისაგან აზრის მოსმენა;
- პოტენციური წინააღმდეგობების დადგენა და მისი არსის პოვნა; და
- კომპეტენციების დადგენა და ხელშეწყობა, რომელიც აუცილებელია კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების დაჩქარებისა და ინსტიტუციონალიზაციისათვის

## ახალი პრაქტიკის დანერგვა ორგანიზაციულ კულტურაში

კოტერის ცვლილების მართვის ტრაქტატის მიხედვით ბოლო ეტაპი სასურველი ცვლილების შეუქცევადობაა ჩვენს შემთხვევაში კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებასა და თავდაცვაში კორუფციის რისკის შემცირებაში.

<sup>6</sup> განეკუთვნება ფელდმარშალ ჰელმუტ ფონ მოლტკეს (1800-1891). ფრაზა თარგმნილია გერმანულიდან შემდეგნაირად: “არცერთი ოპერაციის გეგმა არ ვერცვლდება იმაზე მეტად, ვიდრე მტრის ძირითად ძალასთან პირველი შეხვედრის შემდეგ.”

<sup>7</sup> გაი და ბიმანი, “ცვლილების გადგენა ბიზნეს საწარმოში.”

### ჩანართი 23.5. NATO-ს სასწავლო კურსები კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების თემაზე

გაერთიანებული სამეფოს ინიციატივით შექმნილი კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების სასწავლო კურსი თავდაცვის უწყებების მომავალი ლიდერებისათვის წარმოადგენს 5 დღიან სწავლებას, რომელიც დღეს NATO-ს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის ნაწილია.

სასწავლო კურსი შექმნილია თავდაცვის სამინისტროებისათვის, შეირადებული ძალების პერსონალისათვის და გამოიზრუნა პოლონეთის რანგის აპარატისათვის. ლექციები ტარდება გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აკადემიის აპარატის, ჟენევის უსაფრთხოების პოლიტიკის ცენტრის, NATO-ს, შვედეთის თავდაცვის კოლეჯისა და Transparency International-ის მიერ, ასევე მოწვეული არიან მომხსენებლები სამთავრობო და საერთაშორისო ინსტიტუტებიდან.

ლექციების შინაარსი მოიცავს ყველა სახის კორუფციასა და მოწყვლადობას თავდაცვის სექტორში, კორუფციის საკითხებს სამხედრო ოპერაციებში და სამშვიდობო მისიებში და მედიის როლსა და მართვის ასპექტებს თავდაცვაში კორუფციის შესამცირებლად. იგი ფოკუსირებულია პრაქტიკულ საკითხებზე, სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებაზე და ოფიცერთა და სამოქალაქო პერსონალის როლზე იერარქიის შუაში ცვლილების განსახორციელებლად.

ტრენინგის მოდულის ძირითადი მიზნებია მონაწილეთა დახმარება შემდეგში:

- იმის გაგება, თუ რას წარმოადგენს კორუფცია;
- კორუფციის აღქმა თავდაცვაში;
- კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების გზების გააზრება და კორუფციის შემცირება პოლიტიკურ, ფუნქციურ და პერსონალის ქცევის დონეზე;
- ნდობის მოპოვებაში იმის შესახებ, რომ საკითხი მოგვარდება.

კურსის მონაწილეები ასევე ეცნობიან გამჭვირვალობისა და ეფექტური მმართველობის კონცეფციას, ასევე თავდაცვის მომწოდებლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის გზებს. ისინი ერთმანეთს უზიარებენ საკუთარ გამოცდილებას. კურსის მთავარი ნაწილი გახლავთ ინდივიდუალური პრეზენტაციების წარმოდგენა თემაზე „როგორ ვიმოქმედო კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცებისათვის“.

პირველი ექსპერიმენტალური კურსი ჩატარდა გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის აკადემიაში 2008 წლის ივლისში. იგი ჩატარდა ჯგუფს, რომელიც შედგებოდა 18 ქვეყნის წარმომადგენლისაგან უკრაინიდან, საქართველოდან, აზერბაიჯანიდან, სომხეთიდან, რუმინეთიდან, ალბანეთიდან, ბოსნია ჰერცეგოვინიდან, მონტენეგროდან, პოლონეთიდან, გაერთიანებული სამეფოდან, ნორვეგიიდან და შვეიცარიიდან.

დღესდღეობით, კურსი უტარდება 20-ზე მეტი ქვეყნის წარმომადგენელს NATO-ს ობერამერგაუს სკოლაში, მშვიდობის დაცვის ოპერაციების ტრენინგ ცენტრში სარაევოში და უკრაინის ეროვნული თავდაცვის აკადემიაში კიევში.

წყარო: NATO-ს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების სასწავლო კურსი: <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>

**ჩანართი 23.6. სიმულაციური თამაშები: ძლიერი სასწავლო ინსტრუმენტი**

როგორც პოლიტიკური რეფორმების ინსტრუმენტი, სწავლებას უნდა ჰქონდეს სრული მხარდაჭერა ხელისუფლებისაგან, იგი უნდა ეხებოდეს შესაბამის ადამიანებს და აძლიერებდეს მათ ცოდნასა და უნარებს, ასევე მათ დამოკიდებულებას. თუმცა, არ არის ადვილი ადამიანების დამოკიდებულებაზე გავლენის მოხდენა, რადგან ეს დამოკიდებულება ხშირად ღრმად არის ჩამოყალიბებული. თუკი ჩვენ გვსურს, მოვიწვიოთ წრთვების ინსტრუქტორები მათი დამოკიდებულების შესაცვლელად, პირველ რიგში ჩვენ უნდა გავაცნობიერებინოთ და ვაღიარებინოთ მათ ეს დამოკიდებულება. შემდეგ, ჩვენ უნდა დავეხმაროთ მათ, ჩამოაყალიბონ მათი დამოკიდებულების მიზეზი. და ბოლოს, ჩვენ უნდა წავახალისოთ ისინი, სცადონ სხვადასხვა დამოკიდებულება. ვერცერთი ეს ასპექტი ვერ იქნება მიღწეული ჩვეულებრივი ტრენინგით. იმაზე ფიქრი, რომ ამის მიღწევა მხოლოდ PowerPoint-ის პრეზენტაციით არის შესაძლებელი, არასერიოზულია.

მაგრამ, წარმოვიდგინოთ სიმულაციური თამაშები, სადაც ოპოზიციონერი პარლამენტარი აკრიტიკებს რეაქტიული თვითმფრინავის ყიდვის გეგმას, ხოლო თავდაცვის მინისტრი ცდილობს დასხაბუთოს, თუ რატომ იყო საჭირო ამ აღჭურვილობის შექმნა. რეალურად, ერთ-ერთი მოთამაშე აუცილებლად უნდა იყოს ოპოზიციის წარმომადგენელი, ხოლო სხვები კი წარმომადგენდნენ თავდაცვის უწყებას, მაგრამ თამაშში, ყველა ადამიანი თამაშობს სხვის როლს. ისინი სხვა ადამიანების ადგილზე აყენებენ თავს, ხოლო მათ როლს კი სხვა ასახიერებს. გარდა ამისა, მოთამაშეები ასახიერებენ იარაღის შესყიდვის საკითხს დრამატული და თითქმის რეალისტური გზით.

პირველი დღის დასასრულს, მონაწილემ გააკეთა კომენტარი შესავალ სესიაზე, რომელიც ეხებოდა დემოკრატიულ მმართველობას, და თქვა: „მე ვიცი ეს საკითხი, ჩვენ ეს უნივერსიტეტში ვავიარეთ“. მეორე დღეს, მან ითამაშა წამყვანი როლი სიმულაციურ თამაშში, ხოლო მოგვიანებით კი თქვა: „გუშინ მეგონა, რომ მესმოდა რასაც თქვენ ამბობდით, მაგრამ რეალურად ვერ ვხვდებოდი. აი ეხლა კი ნამდვილად მესმის!“.

სიმულაციური თამაშის დროს, მონაწილემ, რომელიც თამაშობდა საპარლამენტო საგამოძიებო კომიტეტის წევრის როლს, უთხრა ინსტრუქტორს, რომ იგი სახლში მიიღოდა. ინსტრუქტორმა ჰკითხა მიზეზი. “ვერ ვიტან ამ ამბიციურ თავდაცვის მინისტრს“, იყო პასუხი. ინსტრუქტორმა აღნიშნა, რომ თამაშში ერთობ რეალისტური იყო, რაზეც მონაწილე დაეთანხმა. შემდეგ ინსტრუქტორმა აუხსნა მას, რომ ეს იყო საგანმანათლებლო მიზნით, და მონაწილე ამაზეც დაეთანხმა მას. “ეს ისეთი რეალისტურია, რომ ამის ატანა შეუძლებელია, იმის მიუხედავადაც კი, რომ ჩვენ აქედან ბევრ რამეს ვსწავლობთ“, განაცხადა მონაწილემ და სახლში წავიდა.

სიმულაციური თამაშის ანალიზის დროს, მონაწილემ, რომელიც თამაშობდა კორუმპირებული მინისტრის როლს, თქვა: “მე არ მსიამოვნებს საკუთარი პერსონაჟი. ვერასოდეს ვიფიქრებდი, რომ შემეძლო ასეთი თაღლითის თამაში“. ხოლო მეორე მოთამაშემ, რომელსაც ჰკითხეს, მისი რეალისტური თამაში ნიჭი იყო თუ თამაშის გარემოებებიდან გამომდინარე, უპასუხა: “მე საშინელი მსახიობი ვარ. ეს მხოლოდ თამაში იყო“.

სიმულაციური თამაშის კიდევ ერთი დადებითი მხარე გახლავთ ის, რომ იგი ხელს უწყობს გუნდურ ურთიერთობას. და ბოლოს, თამაშისგან მიღებული შთაბეჭდილებები დიდი ხანი გრძელდება, მაშინაც კი, როდესაც მონაწილეებს ავიწყდებათ ინსტრუქტორები, მათ ახსოვთ თამაში. ჩვენ ვცვამს, რომ სიმულაციური თამაში არის “ეფექტური გამოცდილების” ნაწილი, რომლის მიზანია იმაზე მეტის გაკეთება, ვიდრე მხოლოდ ცოდნის გადაცემა.

*წყაროები: სამი ფალტასი, ევროპის უსაფრთხოების ცენტრის ცენტრი, [www.cess.org](http://www.cess.org); სამი ფალტასი და მერაინ პარტოგი, “სტარლინკის პროგრამა: უშიშროების სექტორის რეფორმის ტრენინგი სომხეთში, აზერბაიჯანში, საქართველოში, მოლდოვასა და უკრაინაში”, ევროპული ჟურნალი, 7:2 (ზაფხული, 2008 წ.), 81-91.*

ამის მიღწევა შეიძლება, როდესაც ახალი სტანდარტები და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, ახალი კეთილსინდისიერი და კორუფციის მიმართ არაბოლერანტული ქცევა გახდება საერთო დამოკიდებულების, რწმენისა და ჩვევების ნაწილი თავდაცვის ორგანიზაციაში, ასევე პარლამენტში, თავდაცვის სფეროში, მედიაში და ა.შ.

თავდაცვის სექტორის მომავალი ლიდერების ტრენინგი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ასეთი ორგანიზაციული კულტურის ინსტიტუციონალიზაციაში. ჩანართი 23.5 აღწერილია ტრენინგის კურსი, რომელიც ტარდება NATO-ს კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის ფარგლებში თავდაცვის მომავალი ლიდერებისათვის NATO-ს წევრ და პარტნიორ ქვეყნებში. ჩანართი 23.5 წარმოგვიდგენს როლების გათამაშების მაგალითს, რომელიც წარმატებულად გამოიყენება თავდაცვის და უშიშროების სფეროსს ლიდერთა მომავალი თაობის სწავლებაში ბევრ პარტნიორ ქვეყანაში.

ჯამში, კრებული წარმოგვიდგენს უამრავ მაგალითს კორუფციის კონკრეტულ საკითხებთან გასამკლავებლად და ასევე პრაქტიკულ მიდგომებს კეთილსინდისიერი მმართველობის გასაძლიერებლად. ეს თავი ეთმობა ცვლილების მართვის ეროვნულ პროცესებს. თუმცა, არ არსებობს მზარეცკები ყველა თავდაცვის უწყებისათვის. იდეებისა და ეფექტური პრაქტიკის გამოყენება კონკრეტულ შემთხვევებზე მოითხოვს წარმოსახვას და სტრატეგიულ აზროვნებას, ლიდერულ თვისებებსა და ეფექტური მმართველობის პრინციპების გამოყენებას.

## თავი 24

# კულტურული ცნობიერება და კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების პროგრამები

ეფექტური კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების სტრატეგიებისა და პროგრამების ფორმა და შესრულება დამოკიდებულია მოცემული ორგანიზაციის კულტურის კონკრეტული გავლენის ამოცნობის უნარზე, და სამაგიეროდ ორგანიზაციული კულტურის იმ თვისებების გაძლიერებაზე, რომლებიც ხელს უწყობს ინდივიდუალურ და ორგანიზაციულ კეთილსინდისიერებას და აფერხებს კორუფციულ ქცევას.

### რატომ არის კულტურა მნიშვნელოვანი?

ბევრ პოსტ-კომუნისტურ, გარდამავალ და განვითარებად ქვეყანაში, კორუფციამ მიაღწია ისეთ მასშტაბს და გამოიწვია ისეთი პოლიტიკური, ეკონომიკური, საზოგადოებრივი ზარალი, რომ იგი შეიძლება განესაზღვროთ, როგორც *უსაფრთხოების პრობლემა*.<sup>1</sup> სამართალმემკვიდრე მთავრობები ვერ ახერხებენ მართებული გადაწყვეტიების პოვნას ამ პრობლემის მოსაგვარებლად, და ხშირად მოდიან ხელისუფლებაში კორუფციის „დამარცხების“ დაპირებით. თუმცა, მათი ვადის ამოწურვისას, მიზნის კრიტერიუმი და აღქმა მიუთითებს, რომ არა მხოლოდ შემცირდა კორუფცია, არამედ მისი საცეცები უფრო ფართოდ გავრცელდა საზოგადოებაში. ეს არყვეს ხალხის ნდობას დემოკრატიისადმი, ასუსტებს სოციალურ წყობას, აღრმავებს სოციალურ სტრატეგიკაციას და ქმნის დამატებით არხებს ოლიგარქიული და დანაშაულებრივი სტრუქტურების პირდაპირი და ფარული გავლენისათვის. შესაბამისად, კორუფციასთან ბრძოლა ხდება უპირველესი პრიორიტეტი ქვეყნის უსაფრთხოების პოლიტიკისათვის.

ეს ასევე აქტუალურად ვრცელდება თავდაცვის სექტორზეც. ერთის მხრივ, სამხედრო სექტორი არის ერთი-ერთი სამი ყველაზე ნაკლებად კორუმპირებული სფერო TI-ს ყველა ბოლოდროინდელ კვლევაში, რომელიც თავის მხრივ ქმნის ლეგიტიმურობას და მხარდაჭერას თავდაცვის ორგანიზაციისათვის. მეორეს მხრივ, ტრადიციულად, თავდაცვის სექტორი არის ის სფერო, რომელიც დახურულია საჯარო და საპარლამენტო შემოწმებისათვისაც კი. ამრიგად, სანამ არ შეიქმნა დემოკრატიული კონტროლის სათანადო მექანიზმები ამ სფეროში და კორუფციისადმი ნულოვანი ტოლერანტობის კულტურა, თავდაცვის სექტორი ადვილად შეიძლება გადაიქცეს ბინძური ინტერესების ჭაობად და იმ ექსპერიმენტალურ სფეროდ, სადაც შეიქმნება ახალი კორუფციის ახალი სქემები.

<sup>1</sup> არსებობს პრობლემები, რაც ეხება უსაფრთხოებას, თუმცა ისინი მაინც ხდება სეკურიტიზირებული.



ამ კრებულის წინა თავებში მოყვანილი იყო ეფექტური გამოცდილების მაგალითები თავდაცვის უწყებებში კეთილსინდისიერი მმართველობის გაძლიერებისა ასევე კორუფციის შემცირების კუთხით. თუმცა, მსგავსი ეფექტური გამოცდილების გამოყენების მცდელობები სხვა ქვეყნებში ხშირად არ არის იგივე შედეგის მომტანი, მნიშვნელობა არ აქვს, რამდენად ეფექტურია გეგმები, ისინი უბრალოდ არ ერგება ადგილობრივ წყობას.

ფუნდამენტალური კულტურული განსხვავებები წარმოადგენს ერთ-ერთ მიზეზს ეფექტური გამოცდილების წარუმატებელი განხორციელებისა. ბევრ უწყებაში, იმ მოდელის გამოყენება, რომელიც თითქოსდა წარმატებულად იწყება, სრულდება სრული კრახით ან აქვს არაადამაქმაყოფილებელი შედეგები. ეს ხდება ადგილობრივი სპეციფიკის, ტრადიციების, გამოცდილების, ორგანიზაციისა და ადამიანური კულტურის იგნორირების გამო.

სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, *კულტურა მნიშვნელოვანია*. გარე მოდელებისა და გამოცდილების განხორციელებისას, უნდა არსებობდეს მათი შესაბამისი თარგმანი და ინტერპრეტაცია, რომელიც ხელს უწყობს ადგილობრივი სპეციფიკისა და სტერეოტიპების გათვალისწინებას. ასევე უნდა დავრწმუნდეთ, რომ ეს მოდელები და გამოცდილება სწორედ არის აღქმული და არ არის შეცვლილი ადგილობრივი დამოკიდებულებით.

## რატომ არის ხალხი და ორგანიზაციები განსხვავებული?

კულტურული განსხვავებები გამოიხატება არანაკლებ შვიდ დონეზე:

1. *დასავლეთსა და აღმოსავლეთს შორის*, ანუ დასავლეთ ინდივიდუალისტურ საზოგადოებასა და აღმოსავლეთ კოლექტივისტურ საზოგადოებას შორის. გარდა ამისა, ზოგიერთი სლავური და/ან მართმადიდებლური ქვეყნა ხვდება ე.წ. „იშუაში მყოფი“ საზოგადოებების რიცხვში.
2. *ჩრდილოეთ ატლანტიკური ოკეანის ორივე სანაპირო*. ეს ორი სანაპირო არ არის რადიკალურად განსხვავებული, მაგრამ ცივი ომის დასრულების შემდეგ, მათი სტრატეგიული აღქმა და პრიორიტეტები გახდა განსხვავებული.
3. *დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპას შორის*, რომელიც ადრე გაყოფილი იყო რეალური ბერლინის კედლით და მოკვიანებით ვირტუალური რკინის ფარდით. მიუხედავად ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების რეალური, და ზოგ შემთხვევაში კოლოსალური ძალისხმევისა, დაბრუნებოდნენ ევროპულ დემოკრატიულ დინებას, პოლიტიკური და სოციალური წყობის წინა ტიპის მემკვიდრეობამ შეადწია საზოგადოებებსა და ინდივიდებში, მათ მსოფლმხედველობაში. 1989 წლის შემდეგ, აღმოსავლეთ ევროპა ცდილობდა მიეღო დასავლეთ ევროპული ნორმები და გამოცდილება, მაშინ, როდესაც დასავლეთ ევროპა არ აპირებს შეამჩნიოს კომუნიკაციისა და თვითორგანიზების მოდელები ადგილობრივ დონეზე, არ შეამჩნიოს სოციალური კონტაქტები, ნათესაური და სამეზობლო ურთიერთობები, შედარება და სოლიდარობა თაობებს შორის, შიდა და მეგობრული დახმარების მოდელები. ესენი გახლავთ არაფორმალური საზოგადოების ქცევის ნიმუშები, რომლებიც თავის თავს მიაკუთვნებენ *ინდივიდუალურს* – სოციალური და ფუნქციური მნიშვნელობა ტოტალიტარულ საზოგადოებაში იყო უმნიშვნელო –

- და *სახელმწიფოს* შორის, რომელიც ცდილობდა დაერეგულირებინა და შეეღწია ცხოვრების ყველა სფეროში.
4. *ძალაუფლების ინსტიტუტებსა და ჩვეულებრივ მოქალაქეებს შორის*. აღმოსავლეთ ევროპის საზოგადოებებში არსებობს ჩვეულებრივი ადამიანების ორმაგი დამოკიდებულება ძალაუფლებისადმი. ერთის მხრივ, არის მოლოდინი, რომ „ძალაუფლებამ“ უნდა მოაგვაროს ყველა მათი პრობლემა, ან სულ მცირე, ყველაზე ძირითადი პრობლემები. ძალაუფლება არის მართველობის აქტიური სუბიექტი, ხოლო ჩვეულებრივი ადამიანები კი პასიური ობიექტები. მეორეს მხრივ, ხალხი ხედავს, რომ ძალაუფლებაში მყოფებს აქვთ საკუთარი მიზნები და ამბიციები, როგორცაა მაგალითად ცხოვრების უფრო მაღალი სტანდარტები და პრივილეგიები.
  5. *უსაფრთხოების სექტორის უწყებებსა* (ანუ იმ უწყებებს შორის, რომლებსაც აქვთ ძალის გამოყენების უფლება) *და სხვა სახელმწიფო უწყებებს შორის*. ძალოვანი სტრუქტურები ისევე განიხილავენ საკუთარ თავს, როგორც მაღალი წყობის სტრუქტურები, რომელთა სახელითაც საზოგადოებამ უნდა აიტანოს შეზღუდვები, რადგან „ვინც არ კვებავენ საკუთარ ჯარს, იგი კვებავენ უცხოურ ჯარს“, ანუ ამ სტრუქტურებისათვის გამოყოფილი რესურსები გარანტირებულია, მნიშვნელობა არ აქვს რამდენად ეფექტურად ან არაეფექტურად იქნება ეს რესურსები გამოყენებული. მილიტარიზირებული აზროვნება აძლიერებს იმ იდეას, რომ ეროვნული უსაფრთხოება წმინდაა, რომ სუვერენიტეტისა და დამოუკიდებლობის დაცვა, იმის მიუხედავად არსებობს თუ არა საფრთხეები, გახლავთ რთული მისია და ქვეყნისა და მისი შეირადებული ძალების უმაღლესი პრიორიტეტი, ხოლო ეს შეიარაღებული ძალები უზრუნველყოფილი უნდა იყოს რესურსებით, მაშინაც კი, თუკი ეს ხდება დარიბი საზოგადოების ჯანდაცვის, განათლების, მეცნიერებისა და გარემოს დაცვის ხარჯზე. ჩანართი 24.1 წარმოგიდგინს ორგანიზაციული კულტურის ორ ფართოდ გავრცელებულ განსაზღვრებას და მის ელემენტებს.
  6. *თავდაცვის სექტორსა და ეროვნული უშიშროების სექტორის სხვა ინსტიტუტებს შორის*. თავდაცვის სექტორში, ბევრი ადამიანი მიიჩნევს, – პოლიციისა და სამოქალაქო დაცვის სამსახურებისგან განსხვავებით – რომ თავდაცვის უწყება არ არის ვალდებული ანგარიშგებადი იყოს მისი საქმიანობის შედეგებზე.
  7. *თავდაცვის სამხედრო და სამოქალაქო პერსონალს შორის*. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა მიაღწიეს მნიშვნელოვან პროგრესს დემოკრატიული სამოქალაქო-სამხედრო ურთიერთობების დამყარებაში. მიუხედავად ამისა, სამხედრო და სამოქალაქო პერსონალი იშვიათად განიხილავს საკუთარ თავს, როგორც გუნდს, რომელიც ებრძვის კორუფციას; ამის ერი მმართველობისინტეგრაციის ნაკლებობაში.

შიდივე დონე ეროვნული და ორგანიზაციული კულტურული სპეციფიკისა იმსახურებს სათანადო ყურადღებას და ძალისხმევას კეთილსინდისიერი მმართველობის გაძლიერების, მთარგმნელთა და კომუნიკატორთა განათლებისა და ადრეული ეტაპზე პრევენციის სისტემისათვის. არჩეული

კრიტიკისა და ინდიკატორების მიხედვით, თითოეულ დონეს შეიძლება მიენიჭოს კონკრეტული წონა, და შემდეგ მოხდეს ფოკუსირება იმ ხარაღის მინიმალიზირებაზე, რომელიც გამოწვეულია ეფექტური გამოცდილების გადაცემისას „ხარვეზებით“.

## კულტურული ფენები და კორუფციის დამოკიდებულება

კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცების ინიციატივის განხილვაში, ცვლილების აგენტმა უნდა გაითვალისწინოს კორუფციის მიმართ სტერეოტიპების ოთხი ძირითადი ფენა. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როდესაც მათ სურთ დაუბრუნდნენ კულტურული გარემოს სპეციფიკის განხილვასა, რომელიც გავლენას ახდენს კორუფციის აღქმაზე, როდესაც სურთ მიიღონ სამუშაო სტრატეგიები კორუფციასთან ბრძოლაში და შეცვალონ მისდამი დამოკიდებულება.

- *ისტორიული ფენა* გახლავთ იმ გავლენის შედეგი, რომელიც გამოწვეულია ხანგრძლივი ისტორიული და კულტურული გამოცდილებით. მათი ხანგრძლივი ისტორიის მანძილზე, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპელი ხალხი ემორჩილებოდა სხვადასხვა იმპერიებს. ხალხი მუდმივად კონტაქტში იყო იმ ტრადიციებთან და წესებთან, რაც აიძულებდა მათ ჩართულიყვნენ კორუფციულ ქცევაში, რომელიც იყო ძირითადი და ერთადერთი პირობა იმპერიის ადგილობრივ წარმომადგენლებთან კომუნიკაციისათვის. მაგალითად, ოსმალთა ბატონობის დროს, შეუძლებელი იყო სხვაგვარად მოქცევა; იმ დროს, კორუფცია იყო ძალაუფლების სინონიმი. ასეთ საუკუნოვან გამოცდილებას გარდაუვლად ჰქონდა ხანგრძლივი შედეგი ინდივიდუალურ და სოციალურ სტერეოტიპებზე, რომელმაც თავის მხრივ, გავლენა მოახდინა ცხოვრების სტრატეგიების არჩევაზე.
- *კომუნისტური ფენა* შედგება იმ გავლენისა და შედეგებისაგან, რომლებიც გამოწვეულია ტოტალიტარული ერთპარტიული სისტემის მმართველობის საბჭოთა ტიპისაგან, ყველა მნიშვნელოვანი ქონების სახელმწიფო მფლობელობისა და შეზღუდული ადამიანის უფლებებისაგან. კომუნისტურმა სისტემამ საკუთარი კორუფცია შექმნა, რომელიც დაკავშირებული იყო საკვებისა და მომსახურების მუდმივ დეფიციტთან (რომელიც მოითხოვდა მათი მოპოვების ალტერნატიულ გზებს, და შესაბამისად კორუფციულ ქცევას). მონოპოლიის განსხვავებული ფორმები უფრო გამრავლდა, რაც გახლდათ იმ ერთი პარტიის მენტალიტეტისა და არანორმალური მონოპოლიის ბუნებრივი შედეგი, რომელიც მუდამ ხელისუფლებაში იყო.

კორუფციის ის სტერეოტიპები, რომლებიც დაკავშირებულია იმპერიათა გავლენასთან, შეიძლება განვიხილოთ, როგორც გამოწვეული გარედან, და როგორც უცხოური დომინირების ერთ-ერთი სიმბოლო. ამისაგან განსხვავებით, კორუფცია ტოტალიტარულ საზოგადოებაში გახლავთ შიდა გამოცდილება, რომელიც შეგნებულად ხორციელდება და წარმოადგენს ადამიანის პირად არჩევანს მიზნების მისაღწევად, და არა გადასარჩენად. ამ მიზეზით, ტოტალიტარული კორუფცია, გარკვეულწილად, უფრო საზიანოა საზოგადოებისათვის. ეს გამოსატყობია ისეთ გამონათქვამეში, როგორცაა: “შე ვარ სხვების კორუფციის წინააღმდეგი, მაგრამ რომ მქონდეს ამის

შესაძლებლობა, მე ამ გზას ავირჩევდი”. ტოტალიტარული პერიოდის პრო-კორუფციულ ფენებს უნდა ვებრძოლოთ არა ერთეული ქმედებებით, არამედ სისტემატურად. აქ უფრო ეფექტურია სტიმულები: კონტროლი, პოლიცია, სამუშაოდან განთავისუფლება და დასჯის სხვა მეთოდები.

- *ტრანზიციული ფენა* შედგება იმ შედეგებისა და გავლენისაგან, რომელიც გამოწვეულია დემოკრატიისაკენ გარდამავალი მოკლე და დინამიურ ისტორიულ პერიოდით. თუკი ამას შევხვდავთ, როგორც გადასვლას ტოტალიტარული საზოგადოებიდან იმ საზოგადოებაზე, რომელიც ფუნქციონირებს დემოკრატიული პრინციპებისა და თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების თანახმად, ეს ასევე ნიშნავდა საკუთრების უხეშ განაწილებას, სადაც ეთიკა და მორალი, ისეთი კონცეფცია, როგორცაა პატიოსნება, თანასწორობა და კანონიერება უკანა პლანზე გადავიდა ზოგიერთი პირების ჰიპერაქტიული ძალისხმევით გამდიდრებულიყვნენ. თითქმის ყველამ მიიღო სარგებელი თავისუფლებითა და დემოკრაციით, მაგრამ საკუთრების გადანაწილების პროცესის შედეგად წაგებულები უფრო მეტია, ვიდრე მოგებულები. ეს არ ზრდის გარდამავალი პერიოდის ლეგიტიმურობას და ძირს უთხრის ფართოდ გავრცელებულ დამოკიდებულებას ძალაუფლებისა და პოლიტიკის მიმართ, რომელიც ძირითადად განიხილება, როგორც ინდივიდუალური გავლენისა და გამდიდრების საშუალება.

ამრიგად, კორუფცია განიხილება, როგორც ეფექტური, პრაგმატული და რაციონალური ქცევა, რომელიც შეესაბამება გარდამავალი პერიოდის არსსა და ბუნებას. ასე რომ, თუკი “ისტორიულ” და “კომუნისტურ” მემკვიდრეობას მივყავართ ისეთ დამოკიდებულებამდე კორუფციისადმი, რომელიც შეიძლება განისაზღვროს, როგორც რეაქტიული, როგორც “თამაშის წესების” მიღების გზა, აქ ჩვენ ვართ ხარისხობრივად განსხვავებული, პროაქტიული დამოკიდებულების თვითმხილველნი. ასეთი დამოკიდებულებით, კორუფცია გახლავთ თვით-რეპროდუქციული და მზარდად ინოვაციური იმ რაციონალით, რომ “ყველა ერთნაირად იქცევა” და რომ ეს არის ერთადერთი “ბუნებრივი” ქცევა.

ამ ფენასთან ბრძოლა მოითხოვს სისტემურ მრავალგანზომილებიან ძალისხმევას, რომელიც მოიცავს პოლიტიკურ, ნორმატიულ, ინსტიტუციონალურ და დისციპლინულ ზომებს. ასევე მოითხოვს ნათელ პოლიტიკურ ხედვას, ერთგულებას, პოლიტიკურ ნებას, თანამედროვე კანონმდებლობას, ინსტიტუციურ ქსელს და მკაცრ სანქციებს.

- *“ჩანერგილი” ფენა* შედგება იმ გავლენისა და შედეგისაგან, რომელიც გამოწვეულია გადასვლით და გარედან მოწოდებული მოდელებისა და გამოცდილების განხორციელებით, რომელიც გამიზნულია ადამიანების ცნობიერებისა და ფასეულობების, ნორმებისა და ადამიანური ურთიერთობების შეცვლაზე. ლიბერალური ეკონომიკური მოდელი გლობალურად ვრცელდება, აძლიერებს ბაზრისა და კერძო საკუთრების დომინირებას. მაგრამ გლობალურ ეკონომიკას ასევე აქვს პრობლემებიც მართვასთან და გლობალურ კორპორაციებთან დაკავშირებით, რომელიც არ ითვალისწინებს მასპინძელი ქვეყნებისა

და საზოგადოებების ინტერესებს. განსაკუთრებულ აქცენტს კერძო და კორპორატიულ ინტერესებზე შეიძლება უარყოფითი შედეგი ჰქონდეს სოციალურ და პიროვნულ ეთიკაზე და შეიძლება ხელი შეუწყოს კორუფციას. არის შემთხვევები, როდესაც საერთაშორისო კორპორაციები ეყენებენ კორუფციის არსებს ახალ ბაზრებზე გასასვლელად, მათ შორის იარაღის გაყიდვის მიზნით. და როდესაც ამ პროცესში ერთვებიან დასავლური კომპანიები, უარყოფითი ეფექტი ადგილობრივ პოლიტიკურ და ბიზნეს ელიტაზე დიდია, კორუფციის დარჩენილ ბარიერს კი, აქრობს განცდა: “დასავლეთი ისევე იქცევა”.

### ჩანართი 24.1. ორგანიზაციული კულტურის განსაზღვრება

ორგანიზაციული კულტურის ერთი საყოველთაოდ მიღებული განსაზღვრება:

*რწმენის, ფასეულობებისა და ნორმების ერთობლიობა ისეთ სიმბოლოებთან ერთად, როგორცაა დრამატული მოვლენები და პიროვნებები, რომლებიც წარმოადგენენ ორგანიზაციის უნიკალურ ხასიათს, და უზრუნველყოფენ მის მიერ განხორციელებული ქმედების კონტექსტს და ქმედებას.*

სხვა ცნობილ თეორეტიკოსებს, რომლებიც მუშაობენ ორგანიზაციულ კულტურაზე, ურწმუნიათ ზოგადი განსაზღვრება, რომელიც არ აღმოფხვრის იმ ფაქტორებს, რომლებიც რეალურად წარმოადგენენ კორპორატიული კულტურის ნაწილს:

*საერთო ძირითადი მოსაზრებების ნიმუში, რომელიც ჯგუფმა გამოცდილების სახით მიიღო ვარე ადაპტაციისა და შიდა ინტეგრაციის პრობლემების მოგარების შედეგად, რომელიც საკმაოდ ეფექტური აღმოჩნდა, შესაბამისად, იგი უნდა ვასწავლოთ ახალ წევრებს მათი აზროვნებისა და გრძნობების შესაცვლელად, რომელიც მათ გააჩნიათ ამ პრობლემებთან მიმართებაში.*

ეს ორი განსაზღვრება ერთი და იგივეა შინაარსობრივად. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, დროთა განმავლობაში ჯგუფების ცვლილებასთან ერთად, ჩნდება ორი ძირითადი გამოწვევა: ინდივიდთა ინტეგრაცია ეფექტურ ერთობად, და გარემოსთან ეფექტურად ადაპტირება გადარჩენის მიზნით. ეს ჯგუფები, პოულობენ რა ამ პრობლემების გადაწყვეტის გზებს, მათ უყალიბდებათ კოლექტიური გამოცდილება, რაც ქმნის საერთო მოსაზრებებისა და რწმენის კრებულს, რომელსაც ეწოდება “კულტურა”.

ორგანიზაციული კულტურის ელემენტები შეიძლება მოიცავდეს:

- დაწერილ თუ დაუწერელ ფასეულობებს;
- აშკარა და ფარულ მოლოდინს წევრთა ქცევისადმი;
- ჩვევებსა და რიტუალებს;
- ამბებსა და მითებს ჯგუფის ისტორიის შესახებ;
- არაფორმალურ საუბრებს – ტიპური ენა, რომელიც გამოიყენება ჯგუფში;
- კლიმატს – გრძნობას, რომელიც გამოწვეულია წევრების მიერ ურთიერთობის ფორმით, ასევე გარეშე პირებთან ურთიერთობის ფორმით; და
- მეტაფორებსა და სიმბოლიკას, რომლებიც შეიძლება გაუაზრებელი იყოს, მაგრამ დანერგილია სხვა კულტურულ ელემენტებში.

*წყაროები: ვარე მორგანი, “ორგანიზაციის გამოსახულება” (თაუზანდ ოუქს, კალიფორნია: Sage Publications, 1997 წ.); ედვარ შეინი, “ორგანიზაციული კულტურა და ხელმძღვანელობა” ორგანიზაციის თეორიის კლასიკაში, ჯეი შაფრიცი და ჯ. სტივენ ოტი, გამომცემლები (ფორტ ვორთი: ჯარკურტის კოლეჯის გამომცემლობა, 2001 წ.); “ორგანიზაციული კულტურა”, [www soi.org/reading/change/culture.shtml](http://www soi.org/reading/change/culture.shtml).*

## სტრატეგიები კულტურული სპეციფიკის მიმართ

შესაბამისი საზოგადოების კულტურული მიხედვით, ჩვენ შეგვიძლია გამოვყოთ სტრატეგიის ოთხი ძირითადი ტიპი, რომელიც მიმართულია კორუფციის შემცირებისაკენ.

### (1) საერთაშორისო დონეზე

ამ დონეზე, სტრატეგიები ძირითადად მოიცავს:

- კეთილსინდისიერი მმართველობის საერთაშორისო სტანდარტების შემუშავებას და *სტანდარტიზაციის* გამოყენებას “საუკეთესო” რეგულაციებისა და გამოცდილების გამოსავლენად. აქ, ბალანსი აუცილებელია სტანდარტთა ზოგად ქმედითობასა და საუკეთესო გამოცდილებას შორის, და ასევე აუცილებელია მათი მისადაგება კონკრეტულ კულტურულ გარემოსთან.
- ორმაგი სტანდარტის გამოყენებაზე უარის თქმას მასპინძელი და დასავლეთის ქვეყნების ადმინისტრაციებისა და კომპანიების მიმართ; იმ კომპანიების რეიტინგების წარდგენას, რომლებსაც აქვთ „ინტეგრაციის რეპუტაცია“ და, შესაბამისად, იმ კომპანიებთან საკონტრაქტო ურთიერთობაში შესვლაზე უარის თქმას, რომლებიც არ არიან შესული ამ სიაში, ან აქვთ დაბალი “კეთილსინდისიერი მმართველობის რეიტინგი”.
- თავდაცვის ინტეგრაციის პაქტებსა და ალიანსებს;
- მსოფლიო ბანკის საჯარო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების პროცესის (PEFA) გაფართოვებას თავდაცვაზე.
- მკაცრ მოთხოვნებს გამჭვირვალე შესყიდვებზე.
- ბიუჯეტის გამჭვირვალეობასა და ანტი-კორუფციულ სტრატეგიებს თავდაცვის სექტორში.
- საგრძნობლად მეტი თანხების გამოყოფას სასწავლო მიზნებისათვის; განათლებასა და კვლევებს კეთილსინდისიერი და ეფექტური მმართველობისა სფეროში.

გარდა ამისა, ნატო-სა და ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნების უმეტესობაში, ასევე იმ ქვეყნებში, რომლებიც არიან მოდერნიზაციის პროცესში, კონცეფცია “კეთილსინდისიერი მმართველობა” არ არის ნათლად აღქმული, როგორც კორუფციის საპირისპირო. შესაბამისად, ინტეგრაციის გაძლიერების პარალელურად, კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიული პრიორიტეტები მუდმივად უნდა იყოს აქცენტირებული.

### (2) ეროვნულ დონეზე

სტრატეგიები ამ დონეზე მაქსიმალურად უნდა ითვალისწინებდეს ეროვნულ სპეციფიკას. სტრატეგიები უნდა ეფუძნებოდეს ავადმოყოფობის ზუსტ დიაგნოზს და არა მხოლოდ სიმპტომებს.

ბევრ ქვეყანაში, გადარჩენის აუცილებლობა იწვევს ადაპტაციისა და სიმულაციას: ზედაპირულად, არსებობს აშკარა მიღება გარე მოთამაშეთა ნორმების, მაშინ, როდესაც ეროვნული მახასიათებლები არ იცვლება და

ღრმად დცება კულტურაში. ინსტიტუტებსა და პოლიტიკოსებს შეუძლიათ უთხრან ევროპას და აჩვენონ, თუ რას ფიქრობენ ისინი იმის თაობაზე, თუ რა სურს ევროპას. გარკვეულწილად, ეს არის კორუფციასთან ბრძოლის შემთხვევა. ხშირად ზედმეტად ბევრი სტრატეგია, კანონი და ინსტიტუტი არსებობს კორუფციასთან საბრძოლველად, და ევროპის ინსტიტუტებისადმი წარდგენილი ანგარიშები “სრულყოფილია”, არ აქვს მნიშვნელობა, რამდენად სუსტია პრაქტიკული შედეგები. ამრიგად, ნეპოტიზმის, პროტექციონისა და კეთილგანწყობის ხანგრძლივი პრაქტიკა ადვილად გრძელდება.

მეორე მხრივ, ე.წ. “მაღალი კონტექსტი” ხშირად აღემატება ადგილობრივ კულტურას, ანუ რაც არ უნდა ითქვას და გაკეთეს, ეს უნდა იყოს ინტერპრეტირებული კონკრეტულ კულტურულ კონტექსტში და გარემოებების შესაბამისად. სტატუსი, პატივისცემა და “სახის შენარჩუნება” ყველაზე მეტად მნიშვნელოვანია. ქვევის სტილები ადაპტაციურია გარემოს მიმართ, გვერდს უვლის რა პირდაპირ კონფრონტაციებს.

ამ დონეზე, ევროპულმა და ევროატლანტიკურმა ინსტიტუტებმა უნდა მიიღონ “დასახელები და შეარცხვინე” ტიპის სტრატეგია, რომელიც გულისხმობს დოზირებულ ზეწოლას, მუდმივ გარე ზედამხედველობას, ხშირ შემოწმებებსა და მონიტორინგის ანგარიშებს, რასაც თან ახლავს სანქციები და შეზღუდული ნდობის ნიშნები. იმავედროულად, იმისათვის რომ ადგილობრივმა ელიტამ არ დაკარგოს რწმენა და არ გამოეყოს საზოგადოებას, უნდა არსებობდეს პერიოდული შექება და ეფექტური გამოცდილების აღნიშვნა.

მსგავსი სტრატეგიები მოიცავს ზომებს:

- ადრეულ ეტაპზე პრევენციის სისტემური მექანიზმების შემუშავებას;
- სისტემატიური კორუფციისათვის ბარიერების შექმნას;
- დისციპლინული სანქციების ამოქმედებას, მათ შორის არასათანადოდ მითვისებული ქონების დაბრუნებას;
- მაღალი ხარისხის აუდიტის ჩატარებას საჯარო სექტორის საქმიანობაზე;
- ახალი, სინქრონიზირებული პოლიტიკური და ეკონომიკური კულტურის შექმნას.

### (3) უსაფრთხოების სექტორის დონეზე

ამ დონეზე ყველა სტრატეგია ექვემდებარება ეროვნული უშიშროების სექტორის კულტურულ სპეციფიკაციას, განსაკუთრებით კი იმას, რაც დაკავშირებულია ტრადიციულ და ზოგჯერ სრულიად ძლიერ გასაიდუმლოების კულტურასთან.

მმართველობის ყველაზე გამჭვირვალე ფორმაშიც – დემოკრატიაშიც – კი არსებობს სფეროები, სადაც გამჭვირვალობა შეზღუდულია, მაგალითად ეროვნული უსაფრთხოების საკითხები. მიუხედავად ამისა, გარდამავალმა ქვეყნებმა უნდა გააცნობიერონ მათი უსაფრთხოების სისტემის გახსნის აუცილებლობა საპარლამენტო შემოწმებისა და აუდიტისათვის. სეკრეციული კულტურა უნდა ჩანაცვლდეს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კულტურით, რომელიც ეტაპობრივად უნდა გარდაიქმნას გამჭვირვალობისა

და ანგარიშვალდებულების კულტურად იმისათვის, რათა აღმოფხვრას კორუფციული ქმედებები.

ამ დონეზე, სტრატეგიები უნდა ემსახურებოდეს სამ მიზანს კეთილსინდისიერი მმართველობის გაძლიერებაში:

- პირველი მიზანი არის იმის გაცნობიერება, რომ ეროვნული უსაფრთხოების სისტემას აღარ აქვთ ექსკლუზიური, „ხელშეუხებლის“ სტატუსი. XXI საუკუნის დასაწყისში და დემოკრატიის პრინციპების პირობებში, უშიშროების სექტორი უნდა იბრძოდეს საკანონმდებლო ერთად, საკადრო და რესურსების უზრუნველყოფისათვის თანაბარ საწივებზე სხვა საჯარო სექტორებთან, როგორცაა განათლება, ჯანდაცვა და სოციალური დაცვა.
- მეორე მიზანია იმის გაცნობიერება, რომ ეროვნული უშიშროების სექტორი არ არის „ხელმომწერი“ რესურსებზე და რომ მისი ხარჯები არ არის გარდაუვალი. პირიქით, ისინი უნდა იქნას განხილული, როგორც ინვესტიციები, რომლებიც უნდა უზრუნველყოფდეს საზოგადოებისათვის კარგ სამსახურს, და არ წარმოადგენდეს ტვირთს.
- მესამე მიზანია იმის გაცნობიერება, რომ ეროვნული უსაფრთხოება და უშიშროების სექტორი არ არის ექსპერტთა შეზღუდული ჯგუფის საგანი, რომელიც იზოლირებულია მოქალაქეებისაგან. პირიქით, ეს არის იმ საქმიანობის სფერო, რომელიც ეკუთვნის და წარმოადგენს ყოველი მოქალაქის კანონიერ ინტერესს.

ამ დონეზე სტრატეგიები გამოიხატება უშიშროების სექტორის ინსტიტუტების გამჭვირვალობის გაძლიერებისაგან და კანონიერ ნორმების დამყარებისაგან, ისე რომ ინფორმაცია გახდეს მაქსიმალურად საჯარო. ხალხის შიში ძალოვანი ინსტიტუტების მიმართ კიდევ ერთ განზომილებას ამატებს. შესაბამისად, ეფექტური გამოცდილება, როგორცაა ღია სატელეფონო ხაზები, საფოსტო ყუთები, მისაღები ოთახები და სხვა, რაც ანონიმურობის გარანტია, უნდა გამოიყენებოდეს გამჭვირვალობის სტრატეგიის გასაძლიერებლად.

#### (4) თავდაცვის დონეზე

სტრატეგიები ამ დონეზე ითვალისწინებს თავდაცვის სექტორის სპეციფიკას, სამოქალაქო-სამხედრო ურთიერთობების დამყარებულ მაგალითს, ქვეყნის სამხედრო სექტორის მიერ პრივილეგირებულ სტატუსს და თავდაცვის სფეროს როლს.

კომუნიზმის დროს, სამხედრო ორგანიზაციები ჰგავდა „სახელმწიფოს სახელმწიფოში“ მათი უნიკალური მდგომარეობის გამო უშიშროების სისტემაში. ტრანზიციის პერიოდში, საზოგადოებას ხშირად ახსენებდნენ ამ სტატუსს. სამხედრო სექტორი კარგავდა პრესტიჟის და რესურსებს, რომელიც აიხსნებოდა ზეწოლით საზღვარგარეთიდან და პოლიტიკოსთა „ლაღალით“. ეს ავტომატურად ახდენს მათ პოლიტიზირებას; რბილად რომ ვთქვათ, სამხედრო სექტორი ცდილობს დაუპირისპირდეს არჩეულ ხელისუფლებას ან მოახდინოს უშუალო გავლენა პოლიტიკაზე, სადაც სამოქალაქო კონტროლი მათი ინტერესების დარღვევად მიიჩნევა.

ასევე კომუნიზმის დროს, თავდაცვა იყო უზენაესი მნიშვნელობის პრიორიტეტი. წლების შემდეგ, თავდაცვა და შეირაღებული ძალები ისევ



პრივილეგირებულნი არიან ფინანსებში, გამოიყენებენ რა საჯარო რესურსების ღირსეულად წილს, ხშირად სხვა სექტორების ზიანის ფასად. ეს, თავისთავად გახდა კორუფციული სექტორების მიზიდვის ფაქტორი.

ბევრი სოციალისტური ქვეყანა ასევე მხარს უჭერდა კონკრეტულ რეჟიმებს იარაღით – გაყიდვით ან “მშური დახმარებით” – რაც მოგვიანებით დაეჭვებდა შეზღუდვას საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ. ამან გააძლიერა დაფარვისა და არაკანონიერი ოპერაციების კულტურა, რომელსაც ხშირად მხარს უჭერდა დაზვერვის სამსახური. ეს მემკვიდრეობა ჯერ კიდევ არ არის აღმოფხვრილი; იგი აფერხებს კონტროლს სამხედრო სექტორზე, მათ ბიუჯეტსა და საქმიანობაზე.

გარდა ამისა, მთავრობის ხშირმა ცვლამ გამოიწვია დაძაბულობის ციკლი თავდაცვის ადმინისტრაციაში. უმეტეს წილად თავდაცვის მინისტრები ინიშნებოდნენ თანამდებობაზე შესაბამისი კომპეტენციების გარეშე, ისინი სარგებლობდნენ იმ შესაძლებლობებით, რასაც მათ სამინისტრო სთავაზობდა საკუთარ ინტერესებში. ხშირად, მინისტრები და მათი პოლიტიკური კაბინეტები, დაკავებულები იყვნენ პოლიტიკის ფორმირებითა და შესრულებით, მაგრამ მაინც წარმოდგენდნენ კარგ ნიადაგს კორუფციისათვის.

ამ დონეზე სტრატეგიები უნდა იყოს მრავალმიმართულებიანი და ეხებოდეს პრობლემების ფართო სპექტრს, დეფიციტსა და გამოწვევებს. თავდაცვის სამინისტროს მცდელობების მიუხედავად, წარადგინონ დაგეგმარების, პროგრამირებისა და საბიუჯეტო სისტემები, შესაძლებლობების დაგეგმვის მეთოდები, თავდაცვის შესყიდვის მართვის პრინციპები და ა.შ., შესრულება ხშირად ზედაპირულია, რამეთუ საბჭოთა დამოკიდებულება და პროცედურები ისევ რჩება. პრობლემები განსაკუთრებით მწვავეა ფინანსურ და მატერიალურ დაგეგმარებაში, შესრულებასა და ანგარიშგებაში, სადაც აქცენტი ისევ კეთდება განხორციელებულ წვლილზე და ძალიან ხშირად, გადაწყვეტილებები მიიღება არა პოლიტიკის მიზნების შესაბამისად, არამედ მიზანშეწონილობის შესაბამისად.

რესურსების გამოყოფის გადაწყვეტილების მიღების ზედმეტად ცენტრალიზირება გამჭვირვალობის ნაკლებობასთან ერთად, ხელს უწყობს თვითნებურ წესებსა და კორუფციას. მდგომარეობა უარესდება, როდესაც პარლამენტი არ ახორციელებს ზედამხედველობას თავდაცვის შესყიდვებზე, ჭარბი აღჭურვილობის გამოყენების პროცესებზე, და როდესაც არ არსებობს ღია დისკუსიები რეალურ მოთხოვნილებებსა და ბიუჯეტის დონეზე უშიშროებისა და თავდაცვის სექტორებისათვის, და არ არსებობს ადეკვატური კონტროლი და აუდიტი. ერთობ რთულია ობიექტური შეფასების მაგალითების პოვნა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში.

მიუხედავად ამისა, არსებობს პერსპექტიული განვითარება. მაგალითად, 2007 წელს, თავდაცვის სამინისტროს აუდიტში, ბულგარეთის კონტროლის პალატამ შეაფასა არა მხოლოდ ის, დაიხარჯა თუ არა ბიუჯეტი კანონის შესაბამისად, არამედ ასევე ის, იყო თუ არა ეს განხორციელებული ეფექტურად. ანგარიშში ხაზგასმული იყო პოლიტიკური დოკუმენტების ნაკლებობა, სადაც მოცემული იქნებოდა ნათლად განსაზღვრული, მიღწევადი მიზნები. ანგარიშში ასევე ნათქვამი იყო, რომ თავდაცვის სამინისტრო იყენებდა კომპლექსურ იერარქიას მართვის ხუთი დონით.

ალბათ ტრივიალური კომენტარი იქნება, თუკი ეს შეეხება ქვეყანას, რომელსაც აქვს კარგად ჩამოყალიბებული მმართველობის მექანიზმები თავდაცვაში, მაგრამ დამკვირვებელი, კონკრეტულ კულტურულ გარემოში,

ამას განსაზღვრავს, როგორც „რეკოლუციურ“ ზომას. ჩანართი 24.2 წარმოგიდგენს კეთილსინდისიერი მმართველობის მაგალითებს სხვადასხვა დონეებზე.

და ბოლოს, რადგან კულტურა ესე ღრმად არის ფესვგადგმული ორგანიზაციის ისტორიასა და კოლექტიურ გამოცდილებაში, მისი შეცვლა მოითხოვს დროსა და რესურსების ინვესტირებას. სისტემის გარედან ცვლილების აგენტის დახმარება ხშირად სასურველია. ასეთი დახმარების გარეშე, შეიძლება რთული იყოს თავდაცვის რეალობების აღქმა. მეორეს მხრივ, თავდაცვის სისტემის ან ქვეყნის გარე ცვლილების აგენტმა უნდა იცოდეს თავდაცვის ორგანიზაციის სპეციფიური კულტურა. NATO-ს კეთილსინდისიერი მმართველობისგანმტკიცების ინიციატივა, რომელსაც მხარს უჭერს მიზნობრივი ფონდი, შეიძლება გამოვიყენოთ კულტურის ცვლილების პრობლემასთან გასამკლავებლად თავდაცვაში, რათა თავდაცვის უწყებები გახდეს უფრო გამჭვირვალე, ეფექტური და ეფექტიანი.

### **ჩანართი 24.2. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერი მმართველობის ხელშეწყობა პოსტ-კომუნისტურ გარემოში**

ბულგარეთის გამოცდილება გვაძლევს კეთილსინდისიერი მართველობაზე დაფუძნებული ცვლილების პროცესის მაგალითებს პოლიტიკურ, საერთაშორისო, დოქტრინის შესრულებისა და ინსტიტუციონალიზების დონეებზე.

*1999 წლის სამხედრო დოქტრინა: პოლიტიკური კეთილსინდისიერი მმართველობის მაგალითი*

1997 წლის შემდეგ, ბულგარეთის მთავრობამ გამოხატა ნათელი მზადყოფნა ქვეყნის NATO-სა და ევროკავშირში შესვლასთან დაკავშირებით. ამ მზადყოფნის თანახმად, პარლამენტმა დაამტკიცა ახალი ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და ერთი წლის შემდეგ, ახალი სამხედრო დოქტრინა, რომელიც ითვალისწინებდა ბულგარეთს, როგორც NATO-სა და ევროკავშირის დე ფაქტო წევრს და წარმოადგენდა ხელფას, სტრატეგიასა და საფუძველს ამ მიმართულებით დაგეგმარების განხორციელებაზე. ეს მოხდა ერთ წელზე მეტ ხნის წინ დაწყებული რეალური თავდაცვის რეფორმის შემდეგ, რომელიც ჩიხში შევიდა კონსერვატიული სამხედრო ხელმძღვანელობის მხრიდან მისი კამუფლაჟური ადაპტაციით ჩანაცვლების მცდელობით, და რამდენიმე წამყვანი პოლიტიკოსისა და სამხედრო მაღალჩინოსანის ჩანაცვლებით. ექსპერტთა კონსულტაციებმა, პოლიტიკურ-სამხედრო თანამშრომლობამ და საჯარო განხილვებმა ხელი შეუწყო თავდაცვის რეფორმას. სამხედრო დოქტრინის პროექტზე ღია დისკუსიების დროს, ნათელი გახდა, რომ სამხედრო სექტორის ზოგიერთი კონსერვატიული წევრის მიერ გამოყენებული არგუმენტები წარუმატებელი აღმოჩნდა.

*კოსოვოს კრიზისი 1999 წელს: კეთილსინდისიერი მმართველობა საერთაშორისო დონეზე*

კოსოვოს კრიზისმა გვაჩვენა კეთილსინდისიერების, როგორც წარმატების ძირითადი პრინციპის მნიშვნელობა და ღირებულება. პირველ რიგში, NATO-ს ოპერაციები კოსოვოში ნათელი მაგალითი იყო კეთილსინდისიერი მართვის და კარგი გაკვეთილები მისცა ბულგარულ ხალხს იმისა, თუ რას ნიშნავს პოლიტიკური ერთიანობა საერთაშორისო დონეზე. მეორეც, ინტეგრაციის იკოვე პრინციპი გახლდათ ძირითადი კრიტერიუმში გადაწყვეტილების მიღების პროცესისათვის მთავრობაში კონფლიქტის შესახებ, განსაკუთრებით, მისი მხარდაჭერა კოსოვოს ინტერვენციისადმი. პოლიტიკა სრულიად შეესაბამებოდა ბულგარეთის უსაფრთხოების კონცეფციას და სამხედრო დოქტრინას, და

გახლდათ ტესტ-შემთხვევა იმ თავდაცვის რეფორმისა, რომელიც შემუშავების პროცესში იყო იმ პერიოდში. პოლიტიკისა და ქმედების კავშირი უზრუნველყოფდა მტკიცე საფუძველს საზოგადოების მხარდაჭერის მისაღებად და NATO-სთან კონსულტაციების შესანარჩუნებლად, მათ შორის რუსეთის მოთხოვნაზე უარის თქმის მიზნით ბულგარეთის ტერიტორიაზე სამხედრო ფრენების ნებართვასთან დაკავშირებით.

*გეგმა 2004: კეთილსინდისიერი მმართველობა დოქტრინის შესრულების პროცესში* თავდაცვის რეფორმის გეგმის შემუშავება, რომელიც ცნობილია, როგორც “გეგმა 2004” ერთობ განსხვავებული იყო ნებისმიერი სხვა ქმედებისაგან ბულგარეთში 1999 წლამდე. პირველ რიგში, იგი ეფუძნებოდა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციას და სამხედრო დოქტრინას პრემიერ მინისტრის ხელმძღვანელობით და პრეზიდენტისა და პარლამენტის მხარდაჭერით. მეორეც, იგი ეფუძნებოდა მყარი ოპერაციული ანალიზის სტრუქტურის, ძალის, აღჭურვილობისა და წრთვების ვარიანტების, ასევე შესაძლო ქმედების კურსს შვირადებული ძალებისათვის. მესამეც, ძალის განვითარება კოორდინირებული იყო განათლებისა და წრთვების გეგმებთან, დაზვერვასა და კონტრდაზვერვასთან, სამედიცინო მხარდაჭერასთან, ლოგისტიკურ მხარდაჭერასთან, სოციალურ მხარდაჭერასთან, შესყიდვებთან და კვლევებთან, ფუნქციათა გადასვლასა და სტრუქტურებთან თავდაცვის სამინისტროს გარეთ, თავდაცვის სამინისტროს გარეთ სამხედრო ფორმირებათა გარდაქმნასთან სამოქალაქო ორგანიზაციებთან და ა.შ. ამ ყველა ფაქტორს მხარს უჭერდა შესრულების მექანიზმი და ინსტიტუტები, ასევე ბიუჯეტის პროექტირება 2004 წლამდე. გეგმა უზრუნველყოფდა არა მხოლოდ შემცირებასა და რესტრუქტურირებას, არამედ ინსტიტუციონალურ წყობასა და პროცესის გაუმჯობესებას დაგეგმარების, პროგრამირებისა და საბიუჯეტო სისტემების (PPBS) წარდგენის გზით, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების მექანიზმების შემუშავებისა და შედეგების შეფასების გზით.

*თავდაცვის მართვა, კეთილსინდისიერი მმართველობა და ინსტიტუციონალური წყობა*

სამხედრო დოქტრინისა და გეგმა 2004-ის შესრულებას აძლიერებდა PPBS და თავდაცვის მართვის სპეციალური კვლევა. ჩატარდა კვლევა სამოქალაქო-სამხედრო ურთიერთობებზე და საპარლამენტო კონტროლზე დაწყებული 1998 წლიდან, ხოლო გეგმა 2004-ის დამტკიცების შემდეგ დაიწყო ახალი კვლევა გაერთიანებული სამეფოს თავდაცვის სამინისტროს საკონსულტაციო და მართვის სამსახურის დეპარტამენტთან (DCMS), რათა უფრო მეტად ეოფილიყო ინსტიტუციონალიზირებული ეფექტური მმართველობისა და თავდაცვის მართვის პრაქტიკა, მათ შორის ცვლილებები თავდაცვის სამინისტროსა და ბულგარეთის თავდაცვის კანონის ორგანულ სტატუტში. იმისათვის, რომ გაზრდილიყო გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და მართვის პროცესების შეფასებადობა, თავდაცვის მინისტრმა შექმნა პროგრამირების, ინტეგრაციისა და მოდერნიზაციის საბჭოები, რომლებსაც მხარს უჭერდა ახლად დაარსებული თავდაცვის დაგეგმარების, ეროატლანტიკური ინტეგრაციისა და შეიარაღების პოლიტიკის დირექტორატი, ასევე ახლად ორგანიზებული J5 გენერალურ შტაბში და მსგავსი განყოფილებები შტაბბინებში.

# დანართი 1: კონკრეტული რესურსები

## ოფიციალური დოკუმენტები

*გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (2004)*

[www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

კონვენციის ოფიციალური თარგმანი ხელმისაწვდომია არაბულ, ჩინურ, ფრანგულ, რუსულ და ესპანურ ენებზე

[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html)

*სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ*

ევროსაბჭო, ETS No. 173 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

*სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ*

ევროსაბჭო, ETS No. 174 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

*კონვენცია ფულის გათეთრების, მიკელევის, დანაშაულებრივი გზით მიღებული მოგების დაყადაღებასა და კონფისკაციის და ტერორიზმის დაფინანსების შესახებ*

ევროსაბჭო (2005)

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

*ამერიკული კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ*

ამერიკის შტატების ორგანიზაცია (1996)

[www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html)

*საერთაშორისო ქვეყნის კოდექსი საჯარო თანამდებობის პირთათვის*

გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია 51/59 (1996)

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

## სახელმძღვანელოები და ინსტრუქციები

*გაეროს ანტი-კორუფციული ინსტრუმენტები*

გლობალური პროგრამა კორუფციის წინააღმდეგ

გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის ეროვნული ოფისი (მესამე გამოცემა, 2004)

[www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption\\_un\\_anti\\_corruption\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf)

*კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტური გამოცდილება*

ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (2004)

დედანი ინგლისურ ენაზე; ასევე ხელმისაწვდომია სომხურ, აზერბაიჯანულ, მაკედონიურ, რუსულ და სერბულ ენებზე

[www.osce.org/item/13568.html](http://www.osce.org/item/13568.html)

*საპარლამენტო ზედამხედველობა უშიშროების სექტორზე:  
პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა*

IPU-DCAF-ის სახელმძღვანელო პარლამენტართათვის (2003)  
დედანი ინგლისურ ენაზე; ასევე ხელმისაწვდომია 35 ენაზე  
[www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4)

*უშიშროების სისტემის რეფორმა და მმართველობა*

OECD DAC-ის ინსტრუქციები და სერიები  
ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (2005)  
[www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf)

*უშიშროების რეფორმის სახელმძღვანელო: გაავადიეროთ  
უსაფრთხოება და სამართლიანობა*

DAC-ის ინსტრუქციები და სერიები  
ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (2007)  
[www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf)

*ანტი-კორუფციული სახელმძღვანელო: ეროვნული უსაფრთხოების  
სისტემა პრაქტიკაში*

Transparency International, პროექტი ACH  
[www.transparency.org/policy\\_research/ach](http://www.transparency.org/policy_research/ach)

*ანტი-კორუფციული გამარტივებული ინსტრუქციები*

Transparency International (2009)  
[www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI\\_Plain\\_Language\\_Guide\\_280709.pdf](http://www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf)

*კორუფციასთან ბრძოლის სახელმძღვანელო*

USAID-ის დემოკრატიისა და მმართველობის ცენტრი, თებერვალი, 1999  
[www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf)

*კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის  
რისკის შემცირება თავდაცვის უწყებებში: ათი პრაქტიკული  
რეფორმა*

მარკ პაიმანი, Transparency International (2009)  
[www.defenceagainstcorruption.org/publications](http://www.defenceagainstcorruption.org/publications)

## **მეთოდოლოგია**

*მსოფლიო ბანკის მმართველობისა და ანტი-კორუფციული  
ინსტრუმენტები*

მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტი, მსოფლიო ბანკის ჯგუფის სხვა ერთეულებთან ერთად, მხარს უჭერს ქვეყნებს მმართველობისა და კორუფციის კონტროლის გაუმჯობესებაში. მრავალდისციპლინარული მიდგომის საფუძველზე, იგი ახორციელებს სამოქმედო-სასწავლო მეთოდებს ემპირიული დიაგნოსტიკური კვლევის, მათი პრაქტიკული გამოყენების, კოლექტიური ქმედებისა და პრევენციის დასაკავშირებლად. იგი პერიოდულად აქვეყნებს მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორებს (WGI) და ქვეყნის

დიაგნოსტიკას. ეს ინტეგრირებული მიდგომა გამყარებულია ოპერაციული კვლევითა და ყოვლისმომცველი მმართველობის მონაცემთა ბანკით [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)

*ინსტრუქციები კორუფციის შეფასებისათვის*

UNDP და გლობალური კეთილსინდისიერი მმართველობა, [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org), უზრუნველყოფს მთავრობას, სამოქალაქო საზოგადოებასა და განვითარების პრაქტიკოსებს კორუფციის შეფასების ეფექტური გამოცდილებით. ხელმისაწვდომია ინგლისურ, ესპანურ და ფრანგულ ენებზე [www.undp.org/oslocentre/flagship/users\\_guide\\_measuring\\_corruption.html](http://www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html)

*საჯარო ფინანსური მართვა: შესრულების შეფასების ჭრილი*

PEFA-ს სამდივნო, მსოფლიო ბანკი (2005) ხელმისაწვდომია ინგლისურ, ფრანგულ, ესპანურ, პორტუგალიურ, რუსულ, არაბულ, მანდარინზე, უკრაინულ, თურქულ, სომხურ, სერბიულ და ვიეტნამურ ენებზე [www.pefa.org/pfm\\_performance\\_frameworkmn.php](http://www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php)

*ანტიკორუფციული შეფასების სახელმძღვანელო*

USAID, მომზადებულია ბერტმან ი. სპექტორის, მაიკლ ჯონსტონისა და სვეტლანა ვინბურნის მიერ (თებერვალი, 2009 წ.) [www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/anticorruption\\_handbook/index.html](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html)

*თავდაცვის ბიუჯეტისა და ბიუჯეტის დადგმვის გამჭვირვალობის შეფასება*

ტოდორ ტაგარევი, “სამხედრო ბიუჯეტის დადგმვის პროცესის შედარების საშუალებები სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპაში”, ინფორმაცია და უსაფრთხოება. საერთაშორისო ჟურნალი II (2003): 95-135

**ელექტრონულად ხელმისაწვდომი მონაცემთა ბაზები**

*Transparency International-ის კორუფციის აღქმის ინდექსი*

1995 წლიდან, Transparency International-ი (TI) აფასებს კორუფციის აღქმის ინდექსს (CPI). 2008 წლისათვის, TI უზრუნველყოფს CPI მონაცემებს 180 ქვეყნისათვის. მონაცემები ხელმისაწვდომია ექსელის ფორმატში: [www.icgg.org/corruption.cpi\\_2008.html](http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html)  
[www.transparency.org/content/download/38703/612764](http://www.transparency.org/content/download/38703/612764).

*გლობალური კორუფციის ბარომეტრი*

კვლევა, რომელიც ჩატარდა 2003 წელს, აფასებს ზოგადად საზოგადოების დამოკიდებულებას კორუფციისადმი ათობით ქვეყანაში მსოფლიოს მასშტაბით. 2009 წლის კვლევა შეეხო 69 ქვეყანას. ანგარიშები გამოქვეყნებულია Transparency International-ის მიერ ინგლისურ, ფრანგულ და ესპანურ ენებზე [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)

*ქრთამის გადამხდელთა ინდექსი*

Transparency International-ის ქრთამის გადამხდელთა ინდექსი აფასებს კორუფციის მომარაგების მხარეს – მსოფლიოს ინდუსტრიული ქვეყნების

კომპანიათა აღბათობა საზღვარგარეთ მექრთამეობაზე. სრული ანგარიშები 1999, 2002, 2006 და 2008 წლებისათვის ხელმისაწვდომია:

[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)

### *მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები*

მსოფლიო ბანკი

2009 წლისათვის, მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორების (WGI) პროექტში ასახულია ერთობლივი და ინდივიდუალური მმართველობის ინდიკატორები 212 ქვეყნისათვის და ტერიტორიებისათვის 1996-2008 წლებში, მმართველობის ექვსი განზომილებისათვის, მათ შორის „კორუფციის კონტროლისათვის“

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

### *ღია ბიუჯეტის ინდექსი*

ღია ბიუჯეტის ინიციატივა ატარებს კვლევებს ორ წელიწადში ერთხელ. 2008 წლის ღია ბიუჯეტის ინდექსი ხელმისაწვდომია არაბულ, ჩინურ, ინგლისურ, ფრანგულ, პორტუგალიურ და ესპანურ ენებზე. სრული ანგარიშის ინგლისური ვერსია ხელმისაწვდომია:

<http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>

[www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)

### *საჯარო ხარჯვები და ფინანსური ანგარიშვალდებულება (PEFA)*

[www.pefa.org](http://www.pefa.org)

PEFA ხელს უწყობს ქვეყნებს საჯარო ფინანსურ მართვაში. ანგარიშები ხელმისაწვდომია: [www.pefa.org/assessment\\_reportmn.php](http://www.pefa.org/assessment_reportmn.php)

### **კონკრეტული მონოგრაფიები და ანგარიშები**

*უწყებათა შორის ინტეგრაცია და თავდაცვის ინსტიტუციონალური წყობა, კონფერენციის ანგარიში (მონტერეი, კალიფორნია: 25-27 თებერვალი, 2009 წ.)*

მარკ პაიმანი, პიტერ ფუტი და ფილიპ ფლერი, გამომცემლები, „გამჭვირვალობა და კორუფციის შემცირება თავდაცვაში, სემინარების წარმოება (უენევა და ლუგანსკი: მაისი, 2008 წ.)

[www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity May 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity May 2008.pdf)

ნილს როზმანი, „ქცევის კოდექსი: კერძო სამხედრო და უშიშროების კომპანიების თვითრეგულაციის ინსტრუმენტები“, სპეციალური გამოცემა №15 (უენევა: DCAF, 2008 წ.)

რასმა კარკლინსი, „სისტემამ გამაკეთებინა“ კორუფცია პოსტ-კომუნისტურ საზოგადოებებში (ნიუ იორკი: შარპი, 2005 წ.)

მსოფლიო ბანკი, „კორუფციის შეფასება: მითები და რეალობა“, Findings 273 (აპრილი, 2007 წ.)

აშშ-ს მთავრობის ანგარიშვალდებულების ოფისი, „თავდაცვის საკონტრაქტო კეთილსინდისიერება“ (ვაშინგტონი: GAO, 2009 წ.)

# დანართი 2: საერთაშორისო გამჭვირვალობის საერთაშორისო თავდაცვისა და უსაფრთხოების პროგრამა

## კორუფცია თავდაცვაში

Transparency International-ი გახლავთ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია, რომელიც უძღვება გლობალურ ბრძოლას კორუფციის წინააღმდეგ. მსოფლიო მასშტაბით 90 ინსტიტუტითა და საერთაშორისო სამდივნოს მეშვეობით ბერლინში, Transparency International-I ზრდის ცნობიერებას კორუფციის დამაზიანებელ შედეგზე, და თანამშრომლობს პარტნიორებთან მთავრობაში, ბიზნესსა და სამოქალაქო საზოგადოებაში კორუფციის შემცირების ეფექტური ზომების შემუშავებისა და განხორციელებისათვის. მეტი ინფორმაციისათვის, იხ.: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

Transparency International-ის გლობალური თავდაცვისა და უსაფრთხოების პროგრამა “თავდაცვა კორუფციის წინააღმდეგ” (DAC) მიზნად ისახავს კორუფციის შემცირებასა და დამოკიდებულების შეცვლას კორუფციისადმი თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებში მოქალაქეთა სასარგებლოდ. საერთაშორისო თავდაცვის პროგრამას ახორციელებს Transparency International-ი, გაერთიანებული სამეფო Transparency International-ის მოძრაობის სახელით.

Transparency International-ის თავდაცვის პროგრამა დაიწყო ექვსი წლის წინ, გააერთიანა რა მთავრობები, თავდაცვის კომპანიები, აკადემიები და სამოქალაქო საზოგადოება თავდაცვაში კორუფციის პრობლემის გამკლავების საუკეთესო გზების დასადგენად. DAC-ის პროგრამა ეხლა უკვე კარგად ცნობილია თავდაცვის სამინისტროებში, უშიშროების სამინისტროებში, თავდაცვის კომპანიებსა და ორგანიზაციებში მსოფლიოს მასშტაბით. ამჟამად, იგი ფინანსდება გაერთიანებული სამეფოს საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტის (DFID) და NATO-ს მიერ.

DAC-ი მუშაობს რეფორმაზე ორიენტირებულ ქვეყნებთან კოლიმბიითა და პოლონეთით დაწყებული ავღანეთით დამთავრებული, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კორუფციის რისკის შემცირების მიზნით თავდაცვისა და უშიშროებაში. DAC-ი კონსტრუქციულად თანამშრომლობს მთავრობებთან, მრავალმხრივ ორგანიზაციებთან, სამოქალაქო საზოგადოებასთან და თავდაცვის სექტორთან საერთაშორისო იარაღის გადატანის ინტეგრაციის გაზრდის მიზნით. მსოფლიოში მდგრადი ცვლილების მისაღწევად, გუნდი მხარს უჭერს ექსპერტებსა და კომპანიებს ანტი-კორუფციულ რეფორმებში, ატარებს სემინარებსა და ზრდის ცნობიერებას.

NATO-სთან აქტიური თანამშრომლობით, შემუშავდა ორი ანტი-კორუფციული ინსტრუმენტი:

1. “ინტეგრაციის თვითშეფასების კითხვარი და შეფასების პროცესი” ქვეყნებისათვის შემუშავდა 2008-2009 წლებში პოლონეთთან და ათი



ქვეყნის სამუშაო ჯგუფებთან თანამშრომლობით. საცდელმა ნიმუშებმა წარმატებით ჩაიარა ნორვეგიაში, უკრაინასა და ბოსნია ჰერცეგოვინაში. ამჟამად, იგი ფართოდ არის გავრცელებული ყველა მსურველი ქვეყნისათვის.

2. ინოვაციური “უწყებათა შორის ინტეგრაციისა და კორუფციის რისკის შემცირების” სართვნილი კურსი. ეს ხუთდღიანი კურსი გამიზნილი თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების გამოცდილ თანამშრომელთათვის და შეიარაღებული ძალების ოფიცერთათვის OF5 დონეზე და ხემოთ. ეს კურსი ჩატარდა ექვსჯერ, სადაც მონაწილეობდნენ 20 ქვეყნის წარმომადგენლები.

თვითშეფასება და საწრთვნილი კურსი მიზნად ისახავს ქვეყნების მხარდაჭერას ცნობიერების შექმნასა და თავდაცვაში კორუფციასთან ბრძოლაში ექსპერტიზას.

DAC-ის პროგრამა ასევე აქტიურად ხორციელდება აფრიკის ქვეყნებში თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებში კორუფციის საკითხებზე, და მხარს უჭერს გაეროს იარაღით ვაჭრობის ხელშეკრულების მოლაპარაკებებს.

თავდაცვისა და უშიშროების სექტორებში კორუფციასთან ბრძოლის კიდევ ერთი ძირითადი ელემენტი გახლავთ კვლევები, რომლებსაც ატარებს და აქვეყნებს DAC-ის გუნდი. იგი ნაწილდება დაინტერესებულ მხარეებზე, რათა პოპულარიზაცია გაეწიოს ეფექტურ გამოცდილებასა და ანტი-კორუფციული მეთოდების წახალისებას. DAC-ი ასევე აქვეყნებს ახალი ამბების დაიჯესტს ორ თვეში ერთხელ.

ინფორმაცია Transparency International-ის მუშაობაზე თავდაცვისა და უშიშროების სექტორში დღემდე, მათ შორის მიმდინარე და განხორციელებული პროექტების მიმოხილვები, ასევე პუბლიკაციები, ხელმისაწვდომია თავდაცვა კორუფციის წინააღმდეგ ვებ-გვერდზე: [www.defenceagainstcorruption.org](http://www.defenceagainstcorruption.org)

## კონტაქტები:

Transparency International, გაერთიანებული სამეფო  
პროგრამა თავდაცვა კორუფციის წინააღმდეგ  
ლონდონი

### დირექტორი

მარკ პაიმანი  
ტელ.: +44 207 785 6359  
ელ. ფოსტა: [mark.pyman@transparency.org.uk](mailto:mark.pyman@transparency.org.uk)

### პროგრამის მენეჯერი

ენ ქრისტინ ვეგენერი  
ტელ.: +44 207 785 6358  
ელ. ფოსტა: [anne-christine.wegener@transparency.org.uk](mailto:anne-christine.wegener@transparency.org.uk)

## დანართი 3: აბრევიატურები

AIA	[USA] Aerospace Industries Association
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
APSC	Armed Private Security Contractor
ASD	Aerospace and Defence Industries Association of Europe
C3	Command, Control, and Communications
CAC	[UN] Convention Against Corruption
CoC	Code of Conduct
CoE	Council of Europe
COIN	COunterINsurgency [operation]
CPI	Corruption Perceptions Index
DAC	[OECD] Development Assistance Committee
DCAF	[Geneva Centre for the] Democratic Control of Armed Forces
DoD	[U.S.] Department of Defense
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EBB	[EDA's] Electronic Bulletin Board
EDA	European Defence Agency
EU	European Union
FY	Fiscal Year
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GDP	Gross Domestic Product
GFS	Government Finance Statistics
GMC	[CoE] Multidisciplinary Group on Corruption
HI	Humanitarian Intervention
IANSA	International Action Network on Small Arms
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDP	Internally Displaced Person
IGO	Intergovernmental organisation
IPAP	Individual Partnership Action Plan
ISAF	International Security Assistance Force (in Afghanistan)

IW	Irregular Warfare
MoD	Ministry of Defence
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency
NGO	Non-governmental organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMB	[US] Office of Management & Budget
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
PAP-DIB	Partnership Action Plan on Defence Institution Building
PEFA	Public Expenditure & Financial Accountability
PFI	Private Finance Initiative
PFM	Public Financial Management
PMC	Private Military Company
PMSC	Private Military and Security Companies
PPBEA	Planning, Programming, Budgeting, Execution, and Assessment [system]
PPBS	Planning, Programming, and Budgeting System
PPP	Public-Private Partnership
PR	Public Relations
PRT	Provincial Reconstruction Team
SIU	Special Investigating Unit
TI	Transparency International
TNI	Tentara Nasional Indonesia (the Indonesian Military)
UN	United Nations
USAID	US Agency for International Development



ყველა უფლება დაცულია. იკრძალება ამ გამოცემის ნებისმიერი ნაწილის წარმოება, საბიუბო სისტემაში ჩასმა, ან გადაცემა ნებისმიერი ფორმით ან საშუალებით, ელექტრონულად, მექანიკურად, ფოტოასლით, ჩაწერით ან სხვაგვარად, ჟენევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრის მიერ წინასწარი ნებართვის გარეშე.

ამ გამოცემის ბრუნვა ექვემდებარება პირობებს, რომლითაც იკრძალება გაქირაება, გაყიდვა ან სხვაგვარად ბრუნვა გამომცემლის წინასწარი თანხმობის გარეშე ნებისმიერი ფორმით, გარდა იმ ფორმისა, რომელშიც იგი არის გამოცემული და მსგავსი პირობების გარეშე, მათ შორის ამ პირობით, რომელიც დაკისრებულია შემდგომ გამომცემელზე.

ტოდორ ტაგარევი, გამომცემელი, “კეთილსინდისიერი მმართველობის განმტკიცება და კორუფციის შემცირება თავდაცვაში: პრაქტიკულ რჩევათა კრებული” (ჟენევა: ჟენევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი, 2013 წ.).

დედანი: ინგლისურ ენაზე, ჟენევა, 2010 წ.

ჟენევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი  
<[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)>

საფოსტო ყუთი 1360, CH-1211, ჟენევა 1, შვეიცარია

ყდის გაფორმება: ხრისტო ბლიზნაშკი

ენის რედაქტორი: ეშლი ტორნტონი

ფორმატი: 6.25 x 9

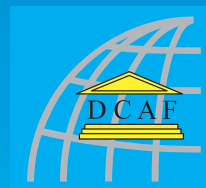
**ISBN 978-92-9222-216-1**

ISBN 978-92-9222-216-1



9 789292 222161

The publication of this book has been funded by the Directorate for Security Policy (SIPOL) –  
Swiss Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports.



**Geneva Centre for  
the Democratic Control  
of Armed Forces**