Краток документ за јавни политики бр.26/2020

-

Северна Македонија во НАТО: шанса за зголемена надзорна улога на Собранието

Автор: Марко Панковски

-

јуни 2020

IDSCS | Institute for Democracy Societas Civilis -Skopje

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Гледиштата изразени во овој документ не нужно ги одразуваат гледиштата на Националната фондација за демократија од САД и Институтот за демократија "Социетас Цивилис" - Скопје

Импресум

Наслов: Северна Македонија во НАТО: шанса за зголемена надзорна улога на Собранието

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Автор: Марко Панковски

Лектура: Валентина Јошевска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

https://idscs.org.mk/mk/portfolio/северна-македонија-во-нато-шанса-за-зг/

Неодамнешното членство на Северна Македонија во Северноатлантската договорна алијанса (НАТО) се очекува да означи зголемена активност во реформските процеси во областите на одбраната и безбедноста, одбранбените набавки во земјата и демократската контрола на одбранбениот и безбедносниот сектор. Иако членството во НАТО се очекува позитивно да влијае на државата на безбедносен и економски план,[1] зголемената активност поврзана со полноправното членство во НАТО ќе означи поголеми буџетски трошења во чувствителни области, а со тоа и зголемен притисок од корупција.[2] Дополнително, на среден рок, потенцијалните процеси на outsourcing, јавно приватното партнерство, офсет-аранжмани, позначајното учество во мисиите во странство може дополнително да ги зголемат ризиците од корупција.[3]

Оваа кратка студија на политика има три задачи. Прво, да ја исцрта релацијата помеѓу НАТО и борбата против корупцијата. Второ, да погледне во технологијата на процесот преку кој НАТО може да влијае врз зајакнување на надзорната улога на парламентите и нивната улога во борбата против корупцијата во три области: реформите во одбраната и безбедноста, јавните набавки и надзорот на одбранбениот и безбедносниот сектор во целина. На крај, да подвлече добри практики на зајакнување на улогата на парламентите во борбата против корупцијата и доброто управување.

---

1 The Republic Of North Macedonia: Political Change, NATO Accession and Economic Transition. Economics and Security Committee - Sub-Committee on Transition and Development, Ausrine Armonaite (Rapporteur). 12 октомври 2019. <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2019-11/REPORT%20142%20ESCTD%2019%20E%20fin%20-%20NORTH%20MACEDONIA%20-%20POLITICAL%20CHANGE,%20NATO%20AND%20ECONOMIC%20TRANSITION.pdf>

2 Покрај раст на одбранбениот буџет до очекуваните 2,5% од БДП, членството во НАТО побарува и сменета структура на трошењата каде што 20% од буџетот ќе бидат наменети за модернизација и опрема.

3 Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices. Fluri et al., Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2010). <https://buildingintegrity.hq.nato.int/Compendium.aspx>

НАТО и борбата против корупцијата

Културата на тајност и неказнивост го прават безбедносниот сектор посебно ранлив на корупција.[4] Иако борбата против корупцијата не е првична задача на НАТО, тој процес е важен за НАТО имајќи го предвид влијанието на корупцијата врз националната и меѓународната безбедност. НАТО ја следи логиката дека корупцијата влијае врз легитимитетот на владите, довербата во институциите и нивната ефективност во целина, како варијабли со директни безбедносни импликации.[5] Во тој контекст, НАТО како меѓународна организација чијашто примарна грижа е безбедноста, има интерес за намалена корупција во земјите членки, но и во останатите земји во кои делува. Интегритетот, транспарентноста и отчетноста во одбранбениот и безбедносниот сектор се процеси кои можат да придонесат кон намалување на ризикот од корупција.
Напорите на НАТО да ја адресира корупцијата, во најголема мера се одвиваат во рамките на Програмата за градење интегритет (Building Integrity Programme)[6] од 2007 година, а основана врз акциски план за градење на одбранбените институции од Истанбулскиот самит во 2004.[7] Програмата за градење интегритет е насочена кон потребите на државите членки и партнери на НАТО и овозможува државите кои учествуваат да го засилат интегритетот, транспарентноста и отчетноста, како и да го намалат ризикот од корупција во одбраната и безбедноста. Една од клучните компоненти на програмата е разбирањето на корупцијата и слабото

---

4 Ibid.
5 NATO Building Integrity Policy. НАТО, 8-9 јули 2016. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_135626.htm?selectedLocale=en>
6 Karolina MacLachlan, 'Corruption and conflict: hand in glove', 6декември 2018. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/12/06/corruption-and-conflict-hand-in-glove/index.html>
7 Building Integrity Programme, NATO, 7 декември 2012. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_93045.htm?selectedLocale=en>
8 Програмата се состои од седум имплементациски кругови: (1) самооценувачки прашалник (2) партнерска рецензија (peer review); (3) Извештај со препораки; (4) Национален план за интегритет; (5) Насочени програми за адресирање корупција во безбедносниот и одбранбениот сектор; (6) Имлементација; (7) Регуларен преглед. Sipri 2018.

управување како безбедносни ризици.[8] Учеството во оваа програма е на волонтерска основа, а Северна Македонија има учествувано во евалуациските процеси[9] и обуки на вработените во Министерството за одбрана.[10] Во 2015 година како резултат на самооценувачкиот прашалник и партнерската рецензија во третата фаза од програмата (2015 - 2018),[11] беа подготвени низа препораки насочени кон подобрување на антикорупциските политики, политиките на интегритетот и јавните набавки, во областа на безбедноста и одбраната и во целина.[12] Како резултат на овој процес, беше формирана работна група за прашања поврзани со политиката на градење интегритет, како и низа последователни измени во внатрешните процедури и практики.[13]

Иако во помал обем, програмата Градење интегритет вклучува и работа со пратеници од парламентите на државите членки и партнери на НАТО насочени кон нивната улога во борбата против корупцијата.[14] Претходно, во рамките на програмата Партнерство за мир, една од главните цели беше и транспарентноста во одбранбеното планирање и буџетирање.

Почнувајќи од Самитот во Варшава во 2016 година, во НАТО започна процес којшто треба да овозможи превенцијата и борбата против корупцијата да се инкорпорираат во сите клучни задачи на алијансата како што се: колективната одбрана, управувањето со кризи и безбедноста.[15] На самитот се потенцира и потврди политиката за Градење интегритет како клучна компонента во градењето интегритет, борбата против корупцијата и доброто управување во земјите членки и партнери.[16]

---

9 Самопроцена на интегритет од 2015 година. <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2018/01/NATO-BI-PEER-REVIEW-REPORT_DECEMBER-2015.pdf>

10 Градење интегритет. Добро владеење и култура на интегритет. Министерство за одбрана на Република Северна Македонија. <http://www.mod.gov.mk/?page_id=40426&lang=mk>

11 Policy Impact Assessment on the NATO Building Integrity Programme. Stockholm International Peace Research Institute, 2018. <https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-06/sipri_nato_building_integrity.pdf>

12 Building Integrity Self-Assessment Peer Review Report, The former Yugoslav Republic of Macedonia. <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2018/01/NATO-BI-PEER-REVIEW-REPORT_DECEMBER-2015.pdf>

13 Sipri, 2018.

14 Building Integrity Workshop for members of Parliament. Building Integrity, 9 ноември 2014. <https://buildingintegrity.hq.nato.int/(X(1)S(dmognczq2bznqk2eevg2nfkf))/News.aspx?id=25112014159>

15 Karolina MacLachlan, ‘Corruption and conflict: hand in glove’, 6 декември 2018. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/12/06/corruption-and-conflict-hand-in-glove/index.html>

16 Warsaw Summit Communiqué, НАТО, 9 јули 2016. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm>

Улогата на Собранието

НАТО како организација не нуди ниту, пак, промовира едно совршено решение за зголемен надзор на Собранието. НАТО ниту, пак, земјите членки не располагаат со единствен сет-мерки насочени кон зголемување на надзорот над безбедносниот сектор, туку се работи за флексибилен пристап.[17] Ваквата состојба се рефлектира и врз надзорната улога на Собранието при што им останува во голема мерка на земјите членки да го определат моделот на парламентарен надзор. Во различни земји членки на НАТО постојат различни практики и нивоа на парламентарен надзор врз одбраната и безбедносниот сектор во целина. Предизвиците во надзорот можеби најдобро се отсликуваат од Индексот за антикорупција во одбраната на Transparency International според кој само во пет земји членки и партнери на НАТО парламентарните комисии имаат непречен пристап кон класифицирани буџети и документи, додека во седум земји парламентарниот надзор е попречен поради тајност, агрегирани буџетски информации и недостиг на капацитети.[18]

При последниот сеопфатен преглед на улогата на Собранието на Република Северна Македонија во рамките на програмата Градење интегритет во 2015 година, беше оценето дека контролата која Собранието ја има врз одбраната е „ограничена" и „на хартија". Оценето беше дека Собранието не може да ја остварува својата улога поради дисбалансот на моќ со извршната власт и

17 Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010). <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Vademecum_v2.pdf>

18 Results NATO members and partner states, Government Defence Anti-Corruption Defence Index 2015, Transparency International, декември 2015. <https://government.defenceindex.org/downloads/docs/GI-NATO-Results-web.pdf>

легислативна поставеност. Собранието има ограничена моќ да влијае врз политиките во одбраната и безбедноста, и да добие отчет на буџетските трошења вклучително и јавните набавки. Пратениците често се недоволно информирани за прашања поврзани со безбедноста, додека комисиите ретко ги користат своите ингеренции да извршат надзор.[19] Ваквите типови извештаи во рамките на програмите спроведувани од НАТО можат да бидат значаен извор на информации за подобрување на состојбите, специфично за областите на одбраната и безбедноста, но и во целина.

Еден од клучните ентитети поврзани со зголемување на улогата на Собранието е Парламентарното собрание на НАТО кое го претставува клучниот механизам преку кој се застапува зголемено учество на парламентите во одбраната и безбедноста.[20] Ова тело иако формално не е поврзано со НАТО, сепак претставува „клучна врска“ помеѓу НАТО и парламентите на државите членки и како тело е редовно консултирано на институционално ниво.[21] Во рамките на Парламентарното собрание покрај тоа што се промовира улогата на парламентите во донесувањето одлуки, исто така се дава поддршка на парламентите да обавуваат надзор во безбедноста и одбраната. Линкот кој Парламентарното собрание го прави помеѓу НАТО и парламентите е обид за зголемување на транспарентноста на политиките на НАТО.[22]

Две комисии во Парламентарното собрание ги покриваат областите на добро управување, демократски надзор, како и борба против корупција. Комисијата за цивилна димензија на безбедноста ги покрива областите на демократија, доброто управување

[19] Macedonia - building integrity indefence. An analysis of institutional risk factors. Direktorate for forvaltning of IKT. <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2018/01/difi_report_2015_11_macedonia_-_building_integrity_in_defence.pdf>
[20] NATO Parliamentary Assembly.<https://www.nato-pa.int/content/our-mission>
[21] Ibid.
[22] The role of parliaments in NATO member countries in advancing the Women, Peace and Security agenda. A Survey by the NATO Parliamentary Assembly (2018). НАТО Парламентарно Собрание, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Force, 2018. <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-11/NATO%20PA%202018%20report_DCAF_Final.pdf>

и владеењето на правото, како и механизмите на демократска контрола на одбранбениот и безбедносниот сектор.[23] Дополнително, Комисијата за економија и безбедност е насочена, помеѓу другото, кон економската транзиција и корупцијата.[24] Соработката во рамките на Парламентарното собрание на НАТО вклучува и делови за борба против корупција во јавните набавки. Парламентарното собрание ја адресира состојбата со високото ниво корупција во земјата потенцирајќи го изборот на новиот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата како позитивен чекор во борбата против корупцијата.[25] Дополнително, преку мисии за проверка на факти, Парламентарното собрание врши проверка и известува за институционалната и политичката поставеност во делот на надзорот на безбедносниот сектор вклучително и актуелните иницијативи во рамките на работните тела во Собранието.[26] Преку посети на земјата, членови на ова тело застапуваат за зголемена борба против корупцијата,[27] процес што е позитивен, но е неизвесно како ќе продолжи откога веќе земјата стана полноправна членка на НАТО.

---

[23] Committee on the Civil Dimension of Security (CDS). НАТО Парламентарно Собрание. <https://www.nato-pa.int/content/committee-civil-dimension-security-cds>

[24] Economics and Security Committee (ESC). НАТО Парламентарно собрание. <https://www.nato-pa.int/content/economics-and-security-committee-esc>

[25] The Republic Of North Macedonia: Political Change, NATO Accession And EconomicTransition. Economics and Security Committee - Sub-Committee on Transition and Development, AusrineArmonaite (Rapporteur). НАТО Парламентарно Собрание, 12 октомври 2019. <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2019-11/REPORT%20142%20ESCTD%2019%20E%20fin%20-%20NORTH%20MACEDONIA%20-%20POLITICAL%20CHANGE,%20NATO%20AND%20ECONOMIC%20TRANSITION.pdf>

[26] Mission Report. Economics and Security Committee - Sub-Committee on Transition and Development. НАТО Парламентарно Собрание, 14-15 март 2019. <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2019-05/115%20ESCTD%2019%20E%20-%20Mission%20Report%20North%20Macedonia.pdf>

[27] „Општество ослободено од корупција мора и е наш приоритет“, Собрание на РСМ, 14 март 2019. <https://sobranie.mk/2016-2020-srm-ns_article-opshtestvo-oslobodeno-od-korupcija-mora-i-e-nash-prioritet.nspx>

Потребна е редовна надзорна практика

Потребите за парламентарен надзор се менуваат во контекст на реформите во одбраната, новите закани и потребните капацитети.[28] Новите типови хибридни ризици и неконвенционални закани наметнуваат потреба од флексибилност, соработка и брзи решенија што можат дополнително да ја усложнат надзорната улога на Собранието. Имајќи ги предвид честите изборни циклуси и политички кризи во државата, надзорот во вакви услови може да биде дополнително отежнат и да ги оправда страните кои застапуваат минимална улога на Собранието во овие процеси. Во овој контекст, Собранието ќе треба да заземе важна улога и ќе биде важно да се работи на начини кои ќе овозможат поголема вклученост на Собранието во создавањето на политиките, законското опкружување и надзор.

Периодичните надзорни практики може да се покажат како успешен механизам во зголемување на парламентарниот надзор. На пример, механизмите на вклученост на парламентите во изработката на националните акциски планови за жени, мир и безбедност (UNSCR 1325) се пракса која може да се реплицира и во други области. Во рамките на овој процес, во повеќе парламенти е забележан премин кон периодични надзорни практики како расправи или поднесување извештаи.[29] Овој пристап може да се покаже како ефективна рамка за надзор бидејќи најавува континуирана оценка на перформансот на извршната власт при што се очекува редовно наместо спорадично известување за процесот на имплементација.[30]

---

28 Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010). <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Vademecum_v2.pdf>

29 The role of parliaments in NATO membercountries in advancing the Women, Peaceand Security agenda. A Survey by the NATO Parliamentary Assembly (2018). НАТО Парламентарно собрание, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Force, 2018. <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-11/NATO%20PA%202018%20report_DCAF_Final.pdf>

30 Ibid.

Исто така, пратениците потребно е да учествуваат во подготовка на секторски стратегии и акциски планови. Овој модел претставува едноставно и ефикасно средство за директно учество на пратениците во политиките во одбраната и безбедноста. Дополнително, покрај учеството и директниот надзор, ваквата пракса го зголемува капацитетот на парламентите за надзор врз работата на безбедносниот сектор, нешто што претставува долгорочен предизвик за сите земји вклучувајќи ја и Северна Македонија. Нашето Собрание треба да ја продлабочи соработката со останатите парламенти и да преземе и имплементира успешни практики на надзор.[31] Во овој контекст, важно е и активно да се работи на зголемување на капацитетите на комисиите со цел да имаат на располагање квалификуван персонал, буџет, пристап до информации, како и можност да најмат надворешна експертиза.[32] На крај, вклучувањето на граѓанските организации може да биде додадена вредност имајќи ја предвид нивната експертиза и можност да вршат редовно набљудување и да создадат дополнителен притисок за отчетност од страна на извршната власт.

Собранието и пратениците треба активно да работат кон зголемување на капацитетот на Комисијата за одбрана и безбедност, како и да воспостават редовна и суштинска тематска соработка со Комисијата за политички систем и односи помеѓу заедниците, Законодавно правната комисија, Комисија за надзор над работата на Агенцијата за национална безбедност и на Агенцијата за разузнавање, Комисијата за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите, како и со граѓанските организации. И покрај полноправното членство, важно е Собранието и пратениците да одржуваат активна соработка со НАТО, со Парламентарното собрание и со останатите тела и програми со цел размена на добри практики и поактивна вклученост на пратениците.

---

31 Ibid.

32 Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices. Fluri et al., Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2010). <https://buildingintegrity.hq.nato.int/Compendium.aspx>

Заклучок

НАТО ја препознава борбата против корупцијата како ризик по безбедноста на државите членки, партнерите, како и успешноста на своите мисии. Од 2007, па до денес, НАТО во континуитет ги зголемува активностите поврзани кон добро управување и борба против корупција во најголем дел преку програмата Градење интегритет. Во однос на надзорната улогата на парламентите, НАТО има ограничена улога, но сепак постојат можности да промовира поголема вклученост на Собранието во креирање политики, менаџирање на ризиците од корупцијата, како и надзор на поврзаните институции.

Резиме

Членството на Северна Македонија во НАТО ќе означи зголемена активност во реформските процеси во областа на одбраната и безбедноста, одбранбени набавки во земјата и демократската контрола на одбранбениот и безбедносниот сектор со што може да се зголемат ризиците од корупција. Во рамките на НАТО постојат активни програми и тела кои можат да придонесат кон успешно менаџирање на овие ризици и да влијаат врз зголемена надзорна улога на Собранието. Важно е Собранието да ги ревидира досегашните практики на надзор, да работи на редовни периодични надзорни практики и континуирано да го гради капацитетот на комисиите да ја остваруваат својата функција.

Информации за проектот

Антикорупциски разговори во Парламентот е проект насочен кон зајакнување на надзорната улога на пратениците во областа на борбата против корупцијата. Проектот е финансиран од Националната фондација за демократија од САД.

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Северна Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Мирослав Крлежа
бр. 52/1 /2, 1000 Скопје
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информација за авторот

–

Марко Панковски е постар истражувач во Центарот за добро управување при Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје и Rethink.CEE Fellow во German Marshall Fund of the United States.

Линк

–

Ова издание е електронски достапно на:

-

https://idscs.org.mk/mk/portfolio/северна-македонија-во-нато-шанса-за-зг/

Краток документ за
јавни политики бр.26/2020

Северна Македонија во НАТО: шанса за зголемена надзорна улога на Собранието

Автор: Марко Панковски

-

јуни 2020

IDSCS Institute for Democracy Societas Civilis -Skopje

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world