

MÜDAFİƏ SAHƏSİNDƏ İDARƏETMƏ

redaktorlar:
Harı Bukur- Marku
Filip Fluri
Todor Taqaryev

Müdafiə Sahəsində İdarəetmə

**Harı Bukur- Marku
Filip Fluri
Todor Taqaryev**

Bakı - 2017

Müdafiə Sahəsində İdarəetmə

Harı-Bukur Marku, Filip Fluri, Todor Taqaryev, redaktorlar.

Acknowledgement

“The publication of this book has been funded by the Directorate for Security Policy (SIPOL) – Swiss Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports”.

**Silahlı Qüvvələr Üzərində Demokratik Nəzarət üzrə
Cenevrə Mərkəzi (DCAF)
www.dcaf.ch**

Təhlükəsizlik və Müdafiə İdarəetməsi Külliyyəti

Silahlı Qüvvələr Üzərində Demokratik Nəzarət üzrə Cenevrə Mərkəzi(DCAF-The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) təhlükəsizlik sektoru idarəçiliyi və islahatı sahələri üzrə dünyanın aparıcı təsisatlarından biridir. DCAF təhlükəsizlik sektorunda təsirli demokratik idarəçiliyi təşviq etmək üçün məsləhətlər verir və praktiki kömək edir.

Təhlükəsizlik və Müdafiə İdarəetməsi Külliyyəti təhlükəsizlik və müdafiə siyasətlərinin formalaşdırılması və yerinə yetirilməsi üçün prinsipləri və yanaşmaları izah edir, siyasi araşdırmaların nəticələrini təqdim edir və təhlükəsizlik sektoru təşkilatlarının, təşkilati proseslərin və resursların transformasiyası və idarəetməsi ilə bağlı yaxşı praktikaların nümunəsini verir.

Onun nəzərdə tutulan istifadəçilərinə hökumətin icra və qanunverici orqanlarının praktikləri, təhlükəsizlik və müdafiə sahəsindəki peşəkarlar və təhlükəsizlik və müdafiə təşkilatlarını daha da şəffaf, hesabatlı, təsirli və məhsuldar etməyə çalışan mülki cəmiyyət təşkilatları daxildir.

Baş redaktor: Dr. Todor Taqaryev, DCAF-ın Aparıcı Elmi İşçisi

Procon Ltd.

www.procon.bg

Harı-Bukur Marku, Filip Fluri, Todor Taqaryev, redaktorlar, *Müdafiə sahəsində İdarəetmə: Giriş* (Silahlı Qüvvələr Üzərində Demokratik Nəzarət üzrə Cenevrə Mərkəzi, 2009)

Təhlükəsizlik və Müdafiə İdarəetməsi Külliyyatı N1

Silahlı Qüvvələr Üzərində Demokratik Nəzarət üzrə Cenevrə Mərkəzi, 2009
Nəşriyyat: Procon Ltd. , www.procon.bg
Üz qabığı dizaynı: Hristo Buznaşki

ISBN 9789292220891
ISBN 9789549012194

İçindəkilər

Ön söz. Filip Fluri	7
Giriş. Hərbi-Bukur- Marku	8
İdarəçilik, İdarəetmə, Komandanlıq, Rəhbərlik:	
Müdafiə sahəsində idarəetməni öyrənmək üçün kontekstin müəyyən edilməsi. Valeri Ratçev	21
Hərbi Planlaşdırma –Müdafiə İdarəetməsində baş verən əsas proseslər. Todor Taqaryev	51
Silahlı Qüvvələrin proqram əsasında inkişafı. Todor Taqaryev	83
Maliyyənin İdarə olunması. Herd Frorat	101
Şəxsi Heyət İdarəetməsi. Cək Treddenik.....	135
Satınalma metodu ilə İdarəetmə. Antoni Laurens	169
Hərbi İdarəetmədə Şəffaflıq. Uilyam F. van Eekelen	207
Müəlliflər haqqında.....	227

Şəkillərin Siyahısı

Rəhbərlik və İdarəetmə arasındakı əsas fərqlər
Müdafiə Siyasəti üzrə qərar qəbul edilməsində sistem baxışı
Müdafiə sahəsində idarəetmənin daxili və xarici konteksti
Müdafiə planlaşdırmasının tərkib hissələri
Planlaşdırma müddətləri, planlar və onların yerinə yetirilməsi arasındakı əlaqələr
Hərbi qüvvələrin inkişaf etdirilməsi hədəfi kimi “Gələcək Güc Strukturlarının” dəyişdirilməsi
Hərbi məqsədlərin müəyyən edilməsi
Hərbi siyasətdə hərbi imkanlar “Vasitə” kimi
Planlaşdırma ssenariləri vasitəsilə məqsədlərin və müdafiə qabiliyyətlərinin əlaqələndirilməsi
Verilən tapşırıqlara uyğun olaraq imkanların xəritələnməsi
Alternativ güc təkliflərinin ortaya qoyulması və qiymətləndirilməsi
Strateji inkişaf üzrə Bartlet Modeli
Güç Strukturları, Risk və Büdcə Səviyyələri
Əsas Risk İdarəetmə Modeli
Gələcək güc strukturlarına keçid dövründə dəyişən hərbi imkanlar və risklər
Müdafiə proqramlarının müəyyən edilməsi
ABŞ Quru Qüvvələrinin 2004-2009 proqramına uyğun şəkildə yenidən qurulması
Hərbi proqramlaşdırma rəqabətli tələbatların filtri kimi
Müdafiə resursları İdarəetməsi
“Yeni İctimai İqtisadiyyat” və Qarşılıqlı Asılılıq
Xəclərin uçotu və məlumat seli
Məlumat bazası ötürülməsi nümunələri
Silahlı Qüvvələrin Kadr Məsələlərinin İdarə olunması
Nəzəri Xidmətdən Azad etmə Qrafiki
Nəzəri Ardıcıl Dövlət Plan və Proqnoz göstəriciləri

Cədvəllərin siyahısı

Müxtəlif hərbi təşkilatı səviyyələrdə idarəetmənin rolu və yeri

Ön söz

Filip Fluri

DCAF Direktorunun Müavini

Təhlükəsizlik sektoru islahatı mühüm maraq kəsb etdiyindən, müdafiə sahəsində idarəetməyə girişlə tanış olmağa maraq da yüksəlmişdir.

Bu cild DCAF ilə Estoniya Müdafiə Nazirliyi arasında aparılan əməkdaşlığın məhsulu olmuşdur. Mən DCAF-ni assosiativ aparıcı elmi işçiləri olan Dr. Harri Bukur Marku və Todor Taqaryevə bu cildi yorulmaz şəkildə redaktə etdiklərinə görə və bütün müəlliflərə məqalələrə və sərəf etdikləri vaxt və səylərinə görə təşəkkür etmək istəyirəm. Bu yazılar onların elmi və dərin təcrübələrini üzə çıxarır.

Eyni zamanda, indi Estoniya Müdafiə Nazirliyində çalışan cənab Lori Lindstroemə də bu kitabın üzə çıxması üçün maliyyə ayırdığına görə təşəkkür edirəm.

Cenevrə, Yanvar 2009

Giriş

Harı Bukur- Marku

Tarixi baxımdan, müdafiə sektorunun maraq mövzusu kimi müdafiə sahəsində idarəetmə mövzusu yaxın zamanlarda ortaya çıxmışdır. Qərb ölkələrinin müdafiə sektorunu idarə etmək üçün ortaya qoyduqları konsepsiyadan əlli il keçməmişdir. Bu konsepsiyaya maliyyə və ya insan resurslarının ayrılması, çoxtərəfli yanaşma vasitəsilə strateji və operativ problemlərin həll edilməsi və ya işgüzar mexanizmlərdən istifadə etməklə müdafiə sektorunun idarə edilməsi kimi məsələlərlə məşğul olmaq daxil idi. Bu iş müdafiə sektoru rəhbərliyinin bütün səviyyələrində və bu sektorun bütün idarələrində ustalıq tələb edir. Bunlara nail olmağın bir isbat olunmuş yolu da planlaşdırmanın, təşkilin, rəhbərliyin və nəzarətin idarəetmə funksiyalarını müdafiə təşkilatının o seqmentləri və funksiyalarına tətbiq etməkdir ki, onlar da öz növbəsində silahlı qüvvələrin operativ fəaliyyətini maksimumlaşdırmağa kömək edə bilsinlər.

İdarəetmə həllərini gözləyən problemlər bütün Avro-Atlantik məkanı ölkələrində eynidir, bu ölkələrin statusundan asılı olmayaraq, həm Nato ölkələrində və həm də tərəfdaş ölkələrində eynidir. Bu problemlərin bir çoxu onilliklər boyu mövcud olmaqda davam edir, lakin son on beş ildə daha da təcili hala çevrilmişdir. Bu problemlərin arxasında soyuq müharibədən sonrakı dövrdə yaranan “sülh şəraiti” nəticəsində şəxsi heyətin və xərclərin ixtisar edilməsi və ölkədən çox uzaqlarda fəaliyyət göstərən və uzun müddət saxlanılmalı olan hərbi qüvvələrə olan tələbatın artması durur.

Bu və ya oxşar problemlərə idarəetmə yanaşmalarının tətbiqinin nəzərdən keçirilməsi üçün onlar müdafiə sektorunun statusu ilə bağlı cəmiyyətin ümumi demokratik qayğıları kontekstinə qoyulmalı və ümumilikdə müdafiə sektorunun verdiyi fayda və nəticələrlə bağlı tələblərin və xüsusilə müdafiə qüvvələri ilə bağlı tələblərin kontekstinə qoyulmalıdır. Bu, geniş əhəmiyyətli ilkin şərtidir, çünki heç bir büdcədən maliyyələşən təşkilatın, o cümlədən, müdafiə

sektorunun, stimullaşdırılmış halda və ya yuxarıdan təzyiqlənməyə məhsuldarlığı artırmaq üçün hər hansı təşəbbüsdə olması ehtimalı az olur. Əgər bu cür müşahidə qəbul edilirsə, o zaman müdafiə sahəsinin idarəetməsi üçün irəli sürülən istənilən nəzəri yanaşma müdafiə sektoru və silahlı qüvvələr üzərində demokratik nəzarət dairəsinə salınmalıdır.

Hərbi Sahədə İdarəetmənin Tərif

“Müdafiə idarəetməsi” üzrə razılaşdırılmış universal tərif yoxdur, lakin o sadəcə olaraq müdafiə təşkilatlarının müdafiə siyasətlərini praktikaya çevirməsi gərəkliliyi ideyasını formalaşdırır və bunu etməklə, uyğun və dayanıqlı planlaşdırma mexanizmləri, dəstəkverici sistemlər və infrastrukturun yaradılmasını irəli sürür.

Yarım əsr bundan əvvəl, müdafiə, xalqın adından demokratik hökumətin ortaya qoyduğu ictimai məhsul kimi tanınırdı. Eyni dövrlərdə, alimlər hesab edirdi ki, hökumətlər öz təbiətləri etibarlı ilə ictimai məhsulun təsirli istehsalçısı ola bilməzlər. O zaman hökumətlərin ölkənin müdafiəsini daha təsirli tərzdə təmin etmələri sualı ortaya çıxdı və bu suala cavabın bir hissəsi idarəetmə praktikalarının müdafiə sektoruna tətbiq edilməsi oldu. Öz növbəsində, idarəetmə elm kimi və ya hər hansı şəraitdə təşkilatın qarşısına qoyulan məqsədləri təsirli və məhsuldar şəkildə yerinə yetirmək üçün, planlaşdırma, təşkil, rəhbərlik və nəzarətin funksiyalarını uyğun formada aparmaq üçün atılan ardıcıl addımlar kimi qəbul edilə bilər.

Müdafiə sektorunun modernləşdirilməsi Avro-Atlantik məkanda yerləşən hökumətlərin ən azı son on il ərzində üzləşdiyi digər başlıca problemdir. Bir çox ölkələr 21-ci əsrin yeni problemlərinə daha yaxşı cavab vermək üçün öz silahlı qüvvələrinin transformasiyasına diqqəti yönəldirlər, digərləri isə yeni hərbi təsisatlar qurmaq məqsədilə bütün müdafiə sahəsinə yenidən qurmaq kimi iddialı dəyişikliklərə gedirlər, xüsusilə də bu hallar kommunizmdən demokratik sistemlərə keçid dövrü yaşayan ölkələrdə və ya keçid dövrünün son mərhələsində olan ölkələrdə baş verir. Bütün bu ölkələrin təhlükəsizlik və müdafiə sektorundakı islahatlardan özlərinin strateji gözləntiləri vardır və onlar Avro-Atlantik məkana inteqrasiyanı və öz əhalisinin təhlükəsizlik və inkişafını bu islahatların uğurlu olması ilə doğru olaraq əlaqələndirirlər.

Bu cür strateji məqsədlərə nail olunma məhdud dövlət resurslarının daha yaxşı paylanmasını, bu resursların daha da məhsuldar formada istifadəsini və hökumət proqramlarının, o cümlədən, hərbi proqramların daha görünən və hesabatlı nəticəli olmasını tələb edir. Daha çox ölkələrdə, xalqın adından çıxış

edən dövlət idarəetmə sistemləri qeyri-çevik və yüksək dərəcədə bürokratik iş üslubunu daha çevik və hesabatlı dövlət idarəetməsi ilə əvəz edir. O zaman hökumətlərin daha da məhsuldar tərzdə “müdafiə ortaya qoymaları” sualı ortaya çıxır. Bu suala qismən cavab biznes dairələrində istifadə olunan yaxşı idarəetmə praktikasının müdafiə sektoruna tətbiq edilməsidir və burada rəqabətli mühitdə gözlənilən nəticələrə nail olunması istənilən təşkilatın yaşaması üçün birinci dərəcəli əhəmiyyət daşıyır.

Tərəfdaşlıq əməkdaşlığı sahəsində irəli sürülən *Müdafiə Təsisatları üzrə Tərəfdaşlıq Fəaliyyət Planı(PAP-DİB)* adlanan NATO-AATŞ Təşəbbüsü¹, müdafiə sahəsini daha da təsisatlaşdırmaq yolu ilə islahatlar üçün milli stimulları bu cür proqramı dəstəyəyən beynəlxalq maraqlarla birləşdirən, yaxşı nümunə təklif etmişdir. Bu təşəbbüsün bir hissəsi birbaşa olaraq müdafiə idarəetməsi konsepsiyası ilə bağlıdır. PAP-DİB sənədində bəyan edilən məqsədlərdən biri, bilavasitə beşinci məqsəd, müdafiə təsisatları yaratmağa çalışan ölkələrin “müdafiə nazirliklərini və müdafiə məsuliyyəti daşıyan agentliklərini və onlarla əlaqəli güc strukturlarını, o cümlədən, agentliklər-arası əməkdaşlığı sövq edən prosedurları idarə edən optimal təsirli və məhsuldar tədbirlərin hazırlanmasına” çağırır. Eyni zamanda doqquzuncu məqsəd müdafiə xərclərinin idarə edilməsi ilə bağlıdır².

İdarəetmə nöqtəyi-nəzərindən planlaşdırma, hərbi əməliyyatların planlaşdırılmasından fərqlidir, lakin onun hələ də hərbi qüvvələrin gücünün artırılması və ya əsas hərbi avadanlıqların alışı üçün birbaşa təsiri vardır. İdarəetmə planlaşdırması, həm uyğun siyasi proqramlarda bəyan edilən son məqsədlərə fokuslanmanı və bu məqsədlərə nail olmaq üçün çevikliyi nəzərdə tutur. Yenə də idarəetmə nöqtəyi-nəzərindən, təşkilati fəaliyyət sərt strukturlara çeviklik gətirməyi nəzərdə tutur, bu strukturları yenidən qurmaqla yox, onların daxilində iş prosesləri təşkil etməklə nəzərdə tutur. Öz növbəsində, rəhbərlik dedikdə isə həm məsuliyyəti öz boynuna götürmək və həm də qərar vermə prosesi elementlərinin bir hissəsinin həvalə edilməsi başa düşülür və o silahlı qüvvələrdə özünə möhkəm yer tutmuş hərbi ierarxiyadan fərqlidir. Nəzarət etmə əsasən inkişafı reldə saxlamaq və lazım olduqda müdaxilə edib işçiləri məqsədlərə doğru yönəltmək mənasındadır.

Digər tərəfdən, müdafiə sahəsində idarəetmə konkret hərbi planlaşdırma proseslərini və hərbi əməliyyatlar aparmağı və ya döyüş hazırlığı məsələlərini

¹ NATO-AATŞ NATO və Avro-Atlantik Şurani təmsil edir. Həm İttifaqın üzvləri və həm də tərəfdaşlar bu şurada təmsil olunur.

² NATO-nun Əsas Sənədləri- *Müdafiə Təsisatları üzrə Tərəfdaşlıq Fəaliyyət Planı(PAP-DİB)* bu saytda yerləşir. www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm

əvəz etmir və əvəz edə bilməz. Müdafiə idarəetməsinin edə biləcəyi iş, xarici missiyalara gedən hərbi qüvvələrin təlimlərinə kömək üçün müdafiə təşkilatlarının daxilindəki mütəxəssisləri bir-biri ilə birləşdirmək, müdafiə məqsədlərinə və missiyalarına daha yaxşı nail olmaqdan ötrü onları avadanlıqla təmin etmək və onlara dəstək verməkdən ibarətdir.

Müdafiə Sektorunda Müdafiə sahəsi İdarəetməsinin yeri

Təşkilati proses kimi, müdafiə idarəetməsi müdafiə siyasəti formalaşması ilə hərbi qüvvələrin həqiqi komandanlığı (hərbi qüvvələrin idarəetməsi)arasında durur. O müdafiə resursları idarəetməsi, kadrların idarə edilməsi, satınalmaların idarəedilməsi kimi fəaliyyət sahələrini əhatə edir. Burada müdafiə siyasəti həyata keçirilərkən ortaya çıxan qeyri-müəyyənliklər çeviklik və təcili qərarlar tələb edir və gözlənilməyən problemlər baş verə bilər və müdafiə idarəetməsi bu problemləri düzgün müəyyən etməyi və onlara uyğun həll yolları tapmağı tələb edir.

Zaman-zaman və müxtəlif ölkələrdə, idarəetmə sistemləri tətbiq edilmiş və planlaşdırma, məhsuldarlıq və hesabatlılıq baxımından onların uyğunluğu sınaqdan keçirilmişdir. Konkret olaraq dövlət sektoru üçün hazırlanmış və ya biznes praktikasından götürülmüş Planlaşdırma, Proqramlaşdırma, Bütçələmə Sistemləri (PPBS), Məhsuldarlıq İdarəetməsi sistemi(PMS) və ya Tam Keyfiyyət İdarəetməsi(TQM) kimi sistemlər uğurlar və uğursuzluqlar xronikasına malikdirlər və onlara ciddi münasibət göstərilməlidir. Gəlinən əsas nəticə ondan ibarətdir ki, ümumilikdə müdafiə idarəetməsi ilə əlaqəli heç bir nəzəri yanaşma konkret idarəetmə sistemi və ya idarəetmə fəlsəfəsi yaratmır. Ölkə üçün mühüm olanı müdafiə sektorunun effektivliyinin yaxşılaşması üçün nəyin zəruri olduğunun müəyyən edilməsidir, müdafiə sektoruna idarəetmə mədəniyyətinin tətbiq edilməsinin istifadə olunan idarəetmə mexanizmlərindən də daha vacib olduğunu başa düşməkdir.

Həm nəzəri və həm də praktiki baxımdan, biz bu nəticəyə gələ bilərik ki, iki əsas idarəetmə yanaşması mövcuddur və bu iki yanaşma bir-birini inkar etmir. Onlardan biri, problemlərin ayırd edilməsi və onların həlli yollarınının tapılması kimi təsvir edilə bilər və digəri isə məsələləri necə daha yaxşı formada həll etmək yollarınının tapılmasıdır.

Müdafiə idarəetməsi yüksək dərəcədə qeyri-müəyyənlik fəaliyyəti olan sahələrə aydınlıq gətirir, tutulan yolun qarşıda qoyulan məqsədlərə nail olunması üçün düzgün olub-olmadığına və ya üzləşilən problemlərin düzgün müəyyən edilməsinə və həll edilməsinə aydınlıq gətirir və eyni zamanda digər sahələr

əvvəlki kimi işləməkdə davam edir. 1-ci Cədvəl müdafiə nazirliyi daxilində müxtəlif səviyyəli idarəetməni təsvir edir və bilavasitə siyasət formalaşdırılması və planlaşdırılması kimi təşkilati fəaliyyətin iki başqa mühüm sahəsində onların müqayisəsini aparır.

Strateji müdafiə idarəetməsi anlayışı da vardır və platforma kimi burada strateji problemlər müəyyənləşdirilir və strateji həll yolları analiz edilir, qərar verilir və yerinə yetirilir. Həyat bu cür problemlərlə doludur. Strateji baxımdan, ən əhəmiyyətliləri, adətən, “nə qədər bəs edər?” məsələsinin müxtəlif tərəflərdən baxılması kimi təsvir edilir. Müdafiə idarəetməsi “silah yoxsa yağ” kimi dilemmalarla bağlı, (müdafiə xərclərinin başqa ictimai məhsullara qarşı məqsədəuyğunluğu ilə bağlı və ölkə resurslarının optimal bölünməsi haqda söhbət getdikdə) və ya ölkənin müdafiə imkanları sahəsində özünü- təmin ilə başqa tərəfdaş və ya müttəfiqlərlə paylaşılan məsuliyyət sahəsində və suverenliyin müəyyən hissəsinin bölünməsində daha da razılaştırılmış qərarlar təklif edə bilər.

Bundan əlavə müdafiə sahəsində, xüsusilə də, ordu birləşmələri səviyyəsində həyata keçirilən fəaliyyətlərin problemləri ilə məşğul olan və həmçinin ümumi səviyyədə kadrlar və ya loqistik məsələləri ilə məşğul olan operativ idarəetmə də mövcuddur. Əlbəttə cari səviyyədə müdafiə idarəetməsi də vardır və o hər hansı hərbi birləşmədə və ya komandanlıqda baş verən gündəlik problemlərlə və onların həlləri ilə məşğul olur.

Gözlənilən odur ki, bu cür idarəetmə növləri onların səviyyəsinə uyğun olaraq, ən azı mexanizm və prosedurlar baxımından dəyişəcək, eyni zamanda idarəetmə mexanizmləri isə dəyişməz olaraq qalacaqdır (onlar tətbiq səviyyəsindən asılı olmayaraq hazırlanmışdır). Praktikada, bu səviyyələri idarəetmə funksiyalarının təbiətinə görə müəyyənləşdirmək olar, nəinki tətbiq edilən mexanizmlərlə.

Cədvəl1: İdarəetmənin Müxtəlif Müdafiə Təşkilatı Səviyyələrində Rolları və Yerləri.

Səviyyə	Siyasət	Planlaşdırma	İdarəetmə
Strateji	Milli təhlükəsizlik Strategiyası Strateji müdafiə konsepsiyası	Hərbi Planlaşdırma Direktivi Strateji imkanlar planı	<ul style="list-style-type: none"> • Strateji planları və siyasəti necə yerinə yetirməli • Strateji problemləri müəyyən etməli və həll etməli
Operativ	Hərbi strategiya İcra siyasəti (yəni, kadr, satınalmalar, ictimai əlaqələr Birgə xidmət Doktrinaları(Quru, Hava, Dəniz)	Operativ planlar İmkanlar qurmaq proqramları Satınalma Proqramları Təlim Proqramları	<ul style="list-style-type: none"> • Operativ siyasəti, strategiyayı və doktrinaları necə yerinə yetirməli • Operativ problemləri ayırd etməli və həll etməli
Cari	Səlahiyyətlər Dairəsi Təşkilatın Missiyası Standard Hərəkət Prosedurları (SOP) İşin təsviri	İş planları Tağşırıq planları Sahə əməliyyatı planları	<ul style="list-style-type: none"> • Təşkilatı siyasəti və cari planları necə yerinə yetirməli • Cari problemləri müəyyən etməli və həll etməli

Uğurlu Müdafiə İdarəetməsi üçün Təsisati Tələblər

Müdafiə sektorunun məhsuldarlığı üçün müdafiə idarəetməsinin həm konseptual və həm də praktiki yanaşma kimi ortaya çıxdığı yerlərdə, həm geniş gözləntilər olmuşdur və həm də onunla bağlı əsil qayğılar da ortaya çıxmışdır. Müxtəlif ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, müdafiə sahəsində irəli sürülən bir sıra

gözəl təşəbbüslər həyata keçiriləndən illər sonra da fayda verməmişdir. Bütövlükdə, müdafiə sahəsinin həlledici istiqamətlərində alınan nəticələrin uçotu ardıcıl olmayaraq qalır. Zaman-zaman hökumətlər baza prinsiplərinə qayıtmağa və dövlət xərclərinin müdafiə sahəsinə uyğun məhsuldarlıq səviyyəsini təmin etməkdən ötrü yeni yanaşmalar yaratmağa məcbur olurlar. Onlar gələcək dəyişikliklərin istiqamətlərinin daha yaxşı aydınlaşmasına yönələn fəaliyyətləri və həmçinin, müdafiə sahəsinə cilalamaqdan ötrü idarəetmənin əsasını təşkil edən konsepsiyaları öz gündəliklərinə salırlar.

Müdafiə idarəetməsi məhsuldarlıq orientasiyalı və ya konkret problemləri həll etmək orientasiyalı olub-olmasından asılı olmayaraq, qərarların qəbul edilməsi və yerinə yetirilməsi ilə bağlı qərar vermə formatları və həyata keçirmə sistemləri ilə əlaqədar müəyyən şərtlər tələb edir. Bu şərtlərə biz nəzarət, hesabatlılıq, iştirakçılıq, legitimlik, mənəviyyət və daha başqalarını aid edə bilərik. Bu şərtlərə riayət edilmədiyi hallarda, bu şərtlərin yaranması üçün tədbirlər görülməlidir. Burada biz dilemma ilə üzləşirik. Uyğun şərtlərin yaradılması müdafiə idarəetməsi çərçivəsinin tərkib hissəsidir yoxsa bu başqa sahənin bir hissəsidir, məsələn, müdafiə təsisatlanması və müdafiə planlaşdırılmasının? Aydın cavab odur ki, uyğun bu cür şərtlərin yaradılması idarəetməyə xas məsələ deyil, çünki idarəetmə daha çox tələbləri müəyyən etməklə yox, siyasi proqramları yerinə yetirməklə və problemlərə həll yolları tapmaqla məşğuldur.

Bilavasitə müdafiə sektoru səviyyəsində, hər hansı bir müəsisənin idarəetmə alətləri və praktikaları tətbiq etməsinə uğur şansı vermək üçün bir sıra təsisati tələblər nəzərə alınmalıdır. Əgər müdafiə nazirlikləri uğurlu olmaq istəyirlərsə, bu cür idarəetmə alətləri və praktikaları hazırlayıb tətbiq edən zaman iki şərti yerinə yetirməlidirlər: onlar hökumətin idarəetmə formasının bir hissəsi olmalı və onlar hərbi personaldan ayrı təşkilati struktur təmin etməlidirlər. Başqa sözlərlə, hətta müdafiə nazirliyinin ölçülərinin hökumətin başqa nazirliklərindən fərqli olmasına baxmayaraq, müdafiə nazirliyi ölkədə mövcud olan idarəetmə fəlsəfəsini qəbul etməlidir. Bu, hökumətin bütün səviyyələrindəki siyasətçilərlə uyğun dialoqun qurulması üçün və qarşıda duran siyasətin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan resursların axıdılmasını təmin etməkdən ötrü əhəmiyyət daşıyır. Avro-Atlantik ölkələrin ətrafına baxanda, biz onların müxtəlif idarəetmə formaları tətbiq etdikləri zamanı müdafiə nazirliklərinə xüsusi diqqət yetirdiyi halları görə bilərik, məsələn, proqramlar əsasında və çox illik planlaşdırma əsasında resurslar ayrılması nümunələri timsalında.

Lakin dövlət idarəçiliyində yeni idarəetmənin həyata keçirmə mərhələsini xarakterizə edən sınaq və eksperimentlərdən öz müdafiə nazirliklərini kənarı tutan hökumətlər də vardır. Həyata keçirmə mərhələsindən asılı olmayaraq, za-

man keçdikcə bütün bu nazirliklər eyni idarəetmə fəlsəfəsini qəbul etməlidirlər. Bu, idarəetmə fəaliyyətinə cəlb olunan bütün kadrların uyğun təlimini, idarəetmə prinsiplərini və prosedurlarını təsisati formaya salınmasını və həmçinin, ən azı bir planlaşdırma sikli vasitəsilə təşkilatı təcrübənin əldə edilməsini nəzərdə tutur. Əks halda idarəetmə sisteminin tam tətbiq edildiyini söyləmək olmaz.

Hərbi və mülki rəhbərlik arasında və onların işçiləri arasında səlahiyyətlərin bölünməsinə gəldikdə, bu şərt biz idarəetməyə təşkilatı “gücləndirici” kimi baxdığımız halda və işlək qurulmuş hərbi idarəetmənin prosedurlarına əvəzləyici kimi baxmadığımız halda həyati əhəmiyyət daşıyır. Bu o deməkdir ki, idarəetmə mülki rəhbərliyin başlıca məsuliyyəti olacaq və eyni zamanda hərbi komandirlər indiki rollarını saxlayacaq və idarəçilərə çevrilməyəcək. Burada təqdim olunan bu cür ayrılma ancaq nəzəri məqsədlər üçündür. Reallıqda, biz müdafiə idarəetməsində mülki və hərbi rollar arasında örtüşmüş ayrılma xətlərini görürük, xüsusilə də strateji səviyyədə. Əgər müdafiə idarəetməsinin həlledici məsələsi, hərbi təşkilatın siyasi məqsədlərini və vəzifələrini təsirli və məhsuldar şəkildə yerinə yetirmək söylərini gücləndirməkdirsə, o zaman mülki və ya hərbi sahə olub olmamasından asılı olmayaraq hərbi əməliyyatların aparılmasından başqa bütün məsələlər müdafiə idarəetməsinin səlahiyyət dairəsinə düşəcəkdir.

Müdafiə idarəetməsinin təsisat halına salınması hər bir ölkənin və ya müdafiə sektorunun yerli xüsusiyyətlərini daşıyır. Bir çox ölkələr həsr olunduqları missiyalar və səlahiyyət bölgüsü ilə müdafiə idarəetməsi idarə heyətləri və ya şuraları qurmağa qərar verirlər, eyni zamanda başqa ölkələr isə təşkilatı strukturlar və idarəetmə məsələləri arasında heç bir təsisati bölünmə aparmırlar³. Bu bölmədə biz ancaq təsisatlandırma tələblərini və ya prinsiplərini gözədən keçiririk, uyğun strukturlar və funksiyaları kənara qoyuruq.

³Bir neçə nümunə vermək olar, Birləşmiş Krallıqda Dövlət katibinin sədrlik etdiyi Müdafiə Şurası vardır və yüksək rütbəli mülki və hərbiçilərdən təşkil olunur və müdafiə işlərini aparan ən yüksək qərarverici orqan kimi xidmət edir. Burada müdafiə idarəetməsi Müdafiə İdarəetmə İdarə Heyətinin səlahiyyəti daxilindədir və ona Dövlət Katibinin Daimi Müavini tərəfindən sədrlik edilir və Müdafiə nazirliyini yüksək səviyyəli rəhbərlik və strateji idarəetmə ilə təmin edir. İdarə heyəti Müdafiə Şurasının Nazirliyin üzvü olmayan üzvlərindən və icra orqanlarından kənar müstəqil şəxslərdən təşkil olunur. ABŞ-da sadəcə Müdafiə İdarəetmə Şurası vardır və o daxili idarə heyətini təmsil edir və Müdafiə Nazirliyinin yüksək vəzifədə olan yüksək səviyyəli mülki şəxsləri və hərbiçilərindən təşkil olunur. Fransada, Müdafiə Nazirliyi səviyyəsində iki komitə vardır. Nazirin sədrlik etdiyi Hərbi İnvestisiyalar üzrə Nazirlik Komitəsi yerinə yetirilməli operativ tələbləri yoxlamaq üçün və həmçinin, Nazirlik daxilində mühüm investisiyalar başlamazdan öncə onlarla əlaqəli maliyyə və iqtisadi məlumatları gözədən keçirmək üçün yaradılır. İkincisi isə Maliyyə Komitəsidir, o da büdcə məsələləri ilə məşğul olur.

Müdafiə nazirliyinin uğurla idarə edilməsinin əsas təsisati tələbləri aşağıdakılardan ibarətdir (əlbəttə, məsələnin müzakirə olunmalı çox sayda tərəfləri vardır, lakin onlar aşağıdakılar kimi eyni idarəetmə xüsusiyyətləri daşıya bilməz):

- Bütün təşkilati və təsisati tədbirlərin qanuniliyi
- İdarəetmə qərarları və nəzarət üçün uyğun mexanizmlər və prosedurlar
- Hesabatlılıq tələbləri
- Bütün iştirakçıların idarəetmə qərarlarının yerinə yetirilməsinə cəlb olunması.

Qanunilik istənilən təşkilat üçün ən əhəmiyyətli təsisati şərtlərdən biridir və o öz əhəmiyyətini hərbi təşkilatlar üçün də saxlayır. İstənilən idarəetmə formatının müdafiə sektoruna tətbiq edilməsi uyğun qanunvericilik ilə müşaiyət olunacaq və ya bu qanunvericilik aktı ondan öncə qəbul ediləcək. Bu cür qanunvericilik aktına, təşkilati strukturu tənzimləyən maddələr və onların idarəetmə atributları daxildir. Xüsusilə təhlükəsizlik və müdafiə sektorlarına dövlət mülkiyyətinin cəlb olduğu zaman dəqiq ifadə olunan hüquqi maddələr pozuntular və korrupsiyaya qarşı qoruma hissləri yaradır və həm mülki və həm də hərbi rəhbərlik üçün verdikləri qərarlar və atdıqları addımlar üçün məsuliyyət müəyyən edir.

Lakin, qanuni şəkildə qurulmuş qərar verici sistem siyasətin həyata keçirilməsində çeviklik yaradır. Hökumət daxilində, və xüsusilə də müdafiə sektorunda istənilən siyasət formalaşdırılması və yerinə yetirilməsinin təsirli mexanizmi qarşılıqlı asılılıq və qarşılıqlı məhdudiyət prinsiplərinə söykənən sistemdən ibarət olur, yəni o həm aparılan siyasətin ölkənin ali məqsədlər və maraqlarına uyğun olmasını təmin edir və həm də uyğun təşkilatlar tərəfindən düzgün başa düşülür və təsirli şəkildə həyata keçirilir. Buna baxmayaraq, həyata keçirilmə prosesi heç bir zaman düzxətli olmur. Niyətlərin bir qismi ola bilər ki, tam başa düşülməsin, başqaları isə real olmaya bilər və digərləri isə kənar və ya daxili şərtlərin dəyişməsinə görə yerinə yetirilmə zamanı köhnəlmiş ola bilər.

Tam bürokratik və sərt sistemlərdə bu cür hallar siyasəti formalaşdırma prosesinin təkrarlanmasını və ən yüksək səviyyəli qərar vericilərin cəlb olunmasını tələb edir və praktiki baxımdan bu cür siyasətin uğursuzluğuna aparar. Bütün hallarda olmasa da, əksər hallarda bu cür vəziyyətlər, bu uğursuz siyasəti yerinə yetirmə səylərinə qoyulmuş yetərsiz investisiya resurslarının ciddi şəkildə israfçılığına gətirir. Əgər sistem, hüquqi cəhətdən, siyasətin həyata keçirilməsində düzgün idarəetmə addımları atmağa izn verirsə, o zaman əgər məqsəd və vəzifələr dəyişməz olaraq qalırsa, siyasəti formalaşdırmaq prosesini

yenidən təkrarlamağa ehtiyac qalmaz. İdarəçilər siyasi proqramda bəyan edilənlərə nail olmaq üçün qanunda müəyyən edilən məsuliyyəti daşıyacaqlar və eyni zamanda öz səlahiyyətlərindən istifadə edərək bu siyasətləri yerinə yetirmək üçün uyğun istiqamət tutacaqlar. Həmçinin, hüquqi baxımdan nəzərdə tutulur ki, təşkilati ierarxiyanın bütün səviyyələrindəki bütün mülki qulluqçu vəzifələri aydın ifadə olunan idrəetmə səlahiyyətlərinə malik olacaqdır.

Təsirli və uğurlu müdafiə idarəetməsi üçün, uyğun qərar verici və nəzarət mexanizmlərinin və prosedurlarının tamamilə təsisatlaşdırılmış formaya salınması lazımdır. Müdafiə məqsədləri üçün ən mühüm keyfiyyət nəzarət sistemləri, strateji səviyyədə görülən işlərin məhsuldarlığını ölçən sistemlərdir, bilavasitə siyasi məqsədlərin və vəzifələrin konkret müdafiə sahəsindəki nəticələrlə addımlamasıdır, məsələn, güc strukturları və onların hərbi imkanları ilə. Lakin nəzarət mexanizmləri bütün səviyyələrdə inkişaf etdirilməlidir. Operativ səviyyədə və xüsusilə, gündəlik fəaliyyət səviyyəsində bu cür təsisatlaşdırma vəzifə təlimatlarında və mülki vəzifələr tutan mülki və hərbi qulluqçular üçün standart prosedurlarda operativ istifadə edilən nəzarət sahələrini nəzərdə tutur və bu səlahiyyətlər uyğun səviyyədə yaradılmış keyfiyyət nəzarəti mexanizmləri və ya sistemləri ilə bağlı olmalıdır.

Nəzarət mexanizmlərinin təsisati hala salınması həm də müdafiə təşkilatına artan və azalan istiqamətdə axan məlumat üçün prosedurlar tətbiq edilməsini nəzərdə tutur, çünki siyasətin həyata keçirilməsinin uyğun tərəfləri və nailiyyətləri haqqında uyğun bilgi olmadıqda heç bir real nəzarət təsirli ola bilməz. Bu cür nəzarət mexanizmləri bu kimi suallara cavab verməlidir:

- Ordu tərəfindən siyasət tam başa düşülmü?
- Siyasət necə yerinə yetirilir?
- Bu siyasət yerinə yetirilən zaman onun hansı nəticələri olur?

Bu cür suallara cavablar uyğun mexanizmlərin tətbiqi ilə əldə edilməlidir. Bu cür mexanizmlərin mümkün seçimi səlahiyyətverici alətlərdən (məsələn, həyata keçirilməli olan strategiyaların, doktrinaların, konsepsiya və ya təlimatlar kimi sənədlərin bəyənilməsi; büdcələr yerinə yetirilərkən maliyyə fondlarının səlahiyyətləndirilməsi; prosedurların, proqram nəzarətinin və sairənin dəstəklənməsi) və yoxlama alətlərindən (nəzəri modellər, simyulasiyalar, sınaqlar, qiymətləndirmə tapşırıqları, yoxlamalar, sorğular və müsahibələr, gözdən keçirmələr və öyrənilən dərslər, audit və başqaları) ibarətdir. Təsisatlandırma prosesi vasitəsilə, uyğun təlimatla müşayiət olunaraq, bu alətlər hərbi təşkilat daxilindəki uyğun vəzifəli şəxslərin ixtiyarına verilir.

Hesabatlılıq da təsisati şəkllə salınmalıdır. İdarəetməçilik baxımından, təsi-

sat halına salınmalı əsas hesabat mexanizmi hərtərəfli hesabat sistemidir. Bu cür sistem siyasət və strategiyaların yerinə yetirilməsi üçün proqramların və fəaliyyətlərin qismən və yekun nəticələrini üzə çıxarır.

Bundan əlavə, təsisatlandırma müdafiə strukturlarının daxilində və onların arasında hesabatlılıq üçün qanun maddələri və təlimatlar qəbul edilməsini və ierarxiyalı və eyni səviyyəli strukturlar arasında məlumat mübadiləsinin sövq edilməsini tələb edir. Bu cür hesabatlılıq heç cürə klassik audit sistemlərini əvəz edə bilmir.

İştirakçılıq, təsisati tələb kimi işçilər arasındakı təşkilati münasibətlərlə məşğul olur. İdarəetmə baxımından, ştatlı işçilərin siyasətin həyata keçirilməsinin bütün proseslərində iştirak etmələri həvəsləndirilməlidir. Bu tələb, bu cür iştirakı istiqamətləndirən və irəliyə aparən standard operativ prosedurlar kimi təşkilati təlimatlara köçürülməlidir.

Müdafiə idarəetməsinin təsisat halına salınmasının ən əhəmiyyətli özəlliyindən biri, missiyaların yerinə yetirilməsi zamanı və müdafiə siyasətinin həyata keçirilmə prosesi zamanı müəyyən edilən problemlərə yaxşı həll yolları tapmaq üçün və təşkilati işlərin məhsudarlığını artırmaq üçün idarəetmə alətlərinin tətbiq edilməsidir. Tətbiqi elm kimi, idarəetmə də geniş fəlsəfədən başlamış kiçik problem həll edən riyazi alətlərə qədər geniş alətlər siyahısı hazırlamışdır. Hamısı olmasa da, bu siyahıların əksər hissəsi hərbi təşkilatların idarəetməsində istifadə edilməyə uyğun gəlir.

Müdafiə təşkilatının hansı alətləri istifadə etməsi həm xarici və həm də daxili qərarlardan asılı olaraq dəyişir. Lakin gözlənilən odur ki, müdafiə sektoru ölkənin hökumətinin qəbul etdiyi eyni cür əsas idarəetmə sistemini qəbul edir. Yuxarıda deyildiyi kimi, bu cür idarəetmə fəlsəfəsinin və ya geniş idarəetmə sistemlərinin nümunələri Tam Keyfiyyət İdarəetməsi, İşin Məhsudarlığı İdarəetməsi və Planlaşdırma, Proqramlaşdırma və Bütçələmə Sisteminin yerinə yetirilməsidir. Bu cür geniş idarəetmə fəlsəfəsinin daxilində, müdafiə nazirliyi hərbi təşkilatlar boyunca hansı əsas alətlərin tətbiq ediləcəyinə qərar verir. Bu cür alətlərə Balanslaşdırılmış Göstəricilər Cədvəli, Kriteriyalara görə Analiz və Proseslərin Modernizasiyası daxildir.

Müdafiə İdarəetməsində istifadə olunan alətlərin və mexanizmlərin tənzimlənməsi çox vacibdir. Əvvəla, aydın ifadə olunan qaydalar məqsədin birliyi prinsipinə xidmət edir. Təşkilatın bütün üzvləri “eyni dildə danışır” və başqalarının nə dediyini və nə etdiyini başa düşmək üçün az zaman və az səylər sərf olunur. İkincisi, ümumi müdafiə sektoru boyunca alətlər və mexanizmlərin qurulması təlim və təşkilati təcrübənin yaranmasına kömək edir.

Həddən artıq nizamlama tələb etməyən sahə “texniki” alətlərin istifadəsidir,

məsələn, diaqramma və cədvəllər, istiqamətləndiricilər, hesablama maşınları, qrafiklər, beyin həmləsi və s. Müdafiə təşkilatı daxilindəki birliklər bu idarəetmə alətlərinin hansı birini və hansı məqsədə istifadə etməyə seçməkdə müstəqil olmalıdırlar.

Bu Kitab Haqqında

Müdafiə sahəsində idarəetmə yanaşmalarının tətbiqini nəzərdən keçirən ölkələrdə mülki və hərbi rəhbərliyə və onların işçilərinə, məsləhətçilərə və müşavirlərə, elmi və peşəkar tədqiqatçılara və müdafiə sahəsində çalışan tələbələrə müdafiə sahəsində idarəetmənin hansı nəzəri və praktiki tərəfləri başlıca maraq kəsb etməlidir?. Son illərdə dövlət sektoru idarəetməsi üzrə nəşrlərin sayının artdığı bir dövərdə, müdafiə idarəetməsi üzrə elmi ədəbiyyat bu məsələni bütöv şəkildə anlamaq üçün hələ də azdır və fərqli əhəmiyyətli müxtəlif mövzular ətrafında dağınıq şəkildədir.

Giriş, müdafiə idarəetməsi mövzusu üzrə sonrakı müzakirələr üçün çərçivə yaratmaq məqsədi güdür. Birinci fəsil müdafiə sahəsində idarəetmənin geniş nəzəri təhlilini verir və siyasətin, idarəetmənin və inzibati işlərin, hərbi idarəetmə və rəhbərliyin bir –biri ilə tamamlayıcı və müəyyən mənada rəqabətli konsepsiyaları arasındakı onun yeri haqqındadır. İkinci fəsil müdafiə idarəetməsi daxilində əsas proses kimi müdafiə planlaşdırmasını əhatə edir və o əsas problemləri və həmçinin, prosesdə faydalı ola bilən alətlər və mexanizmləri üzə çıxararaq oxucunu mürəkkəb planlaşdırma prosesi üzrə ekskursiya edir. Kitabın üçüncü fəsili, proqram əsaslı yanaşma ilə hərbi qüvvələrin inkişafının əsaslarını əhatə edir və o, siyasi məqsədləri resursların ayrılması qərarlarına əlaqələndirməklə proqramlardan necə istifadə edildiyini göstərir.

Kitabın dördüncü fəsili maliyyənin idarəedilməsi məsələlərini əhatə edir və müdafiə sahəsində maliyyə idarəetməsinin həlledici məsələlərini izah edir və qiymətləndirir. Beşinci fəsil milli təhlükəsizlik kontekstində kadrların idarəetməsinin mürəkkəbliyini tədqiq edir və müdafiə sektorunda insan resurslarının tələb və təkliflərinin geniş analizini verir. Altıncı fəsil satınalma idarəetməsi ilə məşğul olur və mürəkkəb silah sistemlərinə, başqa avadanlıqlara və müdafiə sektorundakı başqa xidmətlərə uyğun tələblərin, onların əldə edilməsinin və istismarının özəlliklərinin müəyyən edilməsi ilə məşğul olur. Son fəsil müdafiə siyasətini formalaşdırmaq və onu həyata keçirməyi idarə etmək üçün qanunverici çərçivə ilə tanış edir, dövlət resurslarının adekvat istifadəsini təmin edən ən yaxşı praktikalara fokuslanır.

Biz ümid edirik ki, bu kitab müdafiə sektorunun məhsuldarlıq və effektivli-

yinin başlıca tərəflərinə ilkin olaraq aydınlıq gətirilməsinə çalışan fərdlərə əlavə dəyər gətirəcəkdir. Bu sahədə son düşüncələri əks etdirmək məqsədilə, müəlliflər bu mövzunu nəzəri və praktiki cəhətdən geniş analiz edirlər. Onlar müdafiə sektorunun əsasında duran dəyişikliklərin əsas prinsipləri və nəzəriyyələrini izah edir və qiymətləndirir və həmçinin, konkret sahələrdəki, məsələn, təşkilati idarəetmə, müdafiə idarəetməsi, planlaşdırma, kadrlar, satınalma və maliyyə sahələrindəki ən yaxşı praktikaları izah edir və qiymətləndirirlər. Bundan əlavə, müdafiə sahəsində idarəetmə ilə başqa hərbi məsələlər arasında, məsələn, hərbi təsisatlaşdırma, demokratik nəzarət, siyasət və strategiya və hərbi planlaşdırma arasında konkret rolların və qarşılıqlı əlaqənin aydınlaşması üçün əlavə imkanlar da vardır.

Biz hesab edirik ki, bu kitab müdafiə sahəsində idarəetmə yanaşmasının tətbiq edilməsindən öncə hökumətlərin nəzərə almalı olduqları əsas tələblərin başa düşülməsinə və müxtəlif sahələrdə və ya hərbi təşkilatın departamentlərində müdafiə idarəetməsi praktikalarına keçid dövründə hansı konkret məsələlərin mövcud olduğunun başa düşülməsinə kömək edəcək.

1-ci Fəsil

İdarəçilik, İdarəetmə, Komandanlıq, Liderlik: Müdafiə sahəsində İdarəetməni Öyrənmək üçün Kontekstin Müəyyən Edilməsi

Valeri Ratçev

Giriş

Müasir müdafiə təsisatının əsasını təşkil edən ideya ondan ibarətdir ki, o arzu olunan məqsəd və vəzifələri müəyyən etsin və onlara məhsuldar tərzdə və uyğun demokratik mühitdə nail olmaq imkanında olsun. Bu cür demokrtaik təsisatlar təsirli olur,yəni “onlar işlərini görürlər”. Onlar həm də məhsuldar olur,bu o deməkdir ki, onlar israfçılıq olmadan, enerji və xərcləri minimuma endirərək arzu olunan effekti verir. Bū cür müdafiə təsisatlarının fəaliyyətlərinin şəffaflığı və hesabatlılığı qərar qəbul etmə və onun reallaşdırılması üzərində əsil mülki nəzarət üçün əsas formalaşdırır.

Müasir müdafiə təşkilatının bu fəsadları arasında daha çox və ya daha az əhəmiyyətli yoxdur. Onların hər biri unikal xarakter daşıyır və müdafiə xərclərinin minimumu müqabilində maksimum nəticələr əldə etmək üçün lazımdır. Müəyyən dərəcədə biri o birisinin və ya başqasının çatışmamazlıqlarını kompensasiya edə bilər, lakin uzun vadedə bu xarakteristikaların yaxşı hazırlanmış və diqqətlə saxlanılan paketi ictimai gözləntiləri qarşılayan və demokratik təsisatların möhkəmlənməsinə kömək edən sabit, effektiv və məhsuldar müdafiə təsisatları ortaya qoyur.

İndiki zamanda müasir müdafiə təsisatının üzvləşdiyi problem,silahlı qüvvələrin qarşısında duran tapşırıqlar ilə, yetərli resurslarla əməliyyatlar aparılması və əsaslı investisiyaların həyata keçirilməsi məqsədilə effektiv silahlı qüvvələr yaratmaq üçün əldə olan resurslar arasında yeni balans,təmin etməkdir. Məhdud resursların və dəyişən strateji tələblərin hakim olduğu dövrdə, müdafiəyə sərf edilən maliyyədən maksimum fayda almaq zərurəti artır. Müdafiə idarəetməsinin missiyası elə budur.

Səmərəlilik və məhsuldarlıq tələbləri təbii ki,təkcə hərbi təşkilatlara xas deyil. İstənilən işin inkişafı və ya hətta yaşaması üçün səmərəlilik və məhsuldarlıq la-

zımdır. Və digər tərəfdən hərbi təşkilatlar tam da olaraq biznes kimi idarə oluna bilməz. Milli müdafiə geniş məsələdir və bir çox hallarda ölkə üçün həyati rol oynayır. O çox zaman siyasi, sosial, milli və dövlət quruculuğu inkişafına güclü təsir göstərir və gəlir gətirən təşkilat kimi idarə olunur.

Ona görə də, bu fəsil müdafiə idarəçiliyinin nə olduğunu, onun idarəetmədən və komandanlıqdan necə fərqləndiyini və strateji rəhbərliyin rolunun nədən ibarət olduğunu izah etməyə çalışır. Bu əsasda, biz müasir biznes praktikalarını tətbiq etməklə müdafiə təsisatlarının hansı sahələrinin güclü şəkildə effektivliyinin artırılmasını müəyyən edirik. Nəticədə, müdafiə idarəetməsinin faydası ənənəvi hərbi bürokratik və ya komandanlıq yanaşması ilə münasibətdə izah olunur.

Bu fəsil müdafiə idarəetməsinin xüsusi modelini müdafiə etmir. Əksinə, o növbəti fəsillərdə həlledici müdafiə idarəetmə məsələlərini ətraflı gözdən keçirmək üçün kontekst müəyyən edir. Burada təqdim olunan mövzular və məsələlər öz müdafiə təsisatlarını yaradan, islah edən və ya transformasiya edən ölkələrin məlumat bazası və müşahidələri əsasında və tam detallara getmədən müdafiə təsisatları qurmaq fəaliyyətlərini müzakirə edən, planlaşdıran, quran və həyata keçirənlərin baxmalı olduğu əsas məqamları göstərir. Beləliklə, bu fəsil, cəmiyyət tərəfindən qəbul edilə bilən xərclərlə uyğun şəkildə təhlükəsizlik təmin edən müdafiə təsisatının ölkə və beynəlxalq təhlükəsizliyin effektiv və demokratik sütünü kimi necə inkişaf edə biləcəyini öyrənmək istəyən siyasətçilər üçün orientasiya verir.

Konseptual Orientasiya

Müdafiə təsisatının necə idarə olunmasını izah edən bir sıra terminlərdən istifadə olunur – “hökumət”, “siyasi istiqamət”, “idarəçilik”, “idarəetmə”, “dövlət idarəçiliyi”, “strateji rəhbərlik”, “hərbi idarəetmə”, və s. Gündəlik dil və təsisati sənədlərdə, bu terminlər çox zaman sinonim kimi görünür. Əslində, bu terminlərin hər biri bütöv ölkə kontekstində tətbiq edilə bilən və ya konkret müdafiə təsisatının kontekstində tətbiq edilə bilən spesifik konseptual baxışı və yanaşmanı təmsil edir. Lakin, təsisat qurma sahəsində onlar çox zaman “Qərb” mənşəli kimi qəbul edilir və son zamanlarda da başqa ölkələrdə də yayılır. Sadələşdirmədən, onlar müxtəlif siyasi sistemlərə, dövlət təşkilatlarına və hərbi təsisatların növlərinə müxtəlif tərzdə uyğun gəlirlər. Və onlar ölkənin tarixi inkişafını, mədəniyyətini, iqtisadi və sosial yetginiyini və strateji mühitini təsvir etmək üçün uyğun ola bilər.

Ölkənin müdafiə təsisatını yaratmaq, islah etmək və ya transformasiya etmək söyləri, effektiv və məhsuldar şəkildə siyasi rolları və funksiyaları həyata keçirmək iqtidarında olan, uyğun miqyası və dərinliyi ilə hərbi təşkilatı qurmağa yol göstərən kifayət qədər aydın konsepsiyanın inkişaf etdirilməsini tələb edir. Başqa ölkə-

lərin təcrübəsindən öyrənilən dərslər lazımlı ola bilər, lakin istənilən ölkənin siyasi inkişafı onun müdafiə təşkilatının inkişaf formasını dəyişir. Bundan əlavə, müdafiə təsisatlarının qurulmasında, inkişaf etdirilməsində və transformasiyasında mövcud olan əsas məsələlər ümumi xarakter daşısa da (faktiki olaraq istənilən demokratik ölkədə bununla qarşılaşılır), ölkələrarası fərqliliklər “tarixi baxımdan, mövcud təhlükəsizlik mühiti və təsisati strukturlar baxımından o qədər böyük ola bilər ki, daha yaşlı, daha “yetişmiş” demokratik ölkələrdən öyrənilən dərslər demokratiya yoluna yeni qədəm qoymuş ölkələr üçün tam uyğun olmaz”¹.

Müdafiə təsisatları ölkənin siyasi, inzibati və mədəni reallıqlarından izolyasiyada inkişaf edə bilməz. Müdafiə sektoru müəyyən mənada özəl xarakter daşıyır və o, hökumətin başqa strukturlarının dərin şəkildə bürokratlaşdığı ölkə mühitində rəşonalizm, effektivlik və məhsuldarlıq adası ola bilməz. Onun inkişafı, islahat və transformasiyası ölkə hökumətinin müasirləşməsi prosesini arxasınca apara bilər və bu hallar Şərqi Avropa ölkələrinin NATO-ya birləşmə hazırlıqları prosesində baş vermişdir. Müdafiə təsisatının əsas konsepsiyasında ölkənin idarəetmə ənənəsi və mədəniyyəti kimi məsələlər, idarəetmə təcrübəsinin siyasi, makro təşkilati və icra səviyyələrində mövcudluğu, özəl biznes mühiti, təhsil və təlim imkanları və cəmiyyətin radikal yeniliklər və geniş dəyişiklik qəbul etmə hazırlığı əks olunmalıdır.

Eyni zamanda, demokratik cəmiyyətlərdə milli müdafiə ənənəvi olaraq kənar hərbi təhlükələrə qarşı yönəlmişdir. Ölkənin strateji mühitinin öncədən bilinən olması da onun konkret müdafiə konsepsiyasının yaradılmasına təsir edir. Ölkənin hərbi ierarxiyası, hərbi qərar vermə prosesi, müdafiə xarakterli resursların ayrılması prosesi və müdafiə büdcəsinin miqdarı və silahlı qüvvələrin təşkili, strukturu və yerdəyişməsi geniş mənada hərbi təhlükələrin milli səviyyədə (cəmiyyət, siyasi rəhbərlik, hərbi rəhbərlik) qavranılan funksiyasıdır. Müdafiənin təşkil edilməsi konsepsiyası və müdafiə təsisatlarının yaradılması qavranılan təhlükələrin səviyyəsindən asılıdır. Təhlükə daha böyük olarsa, qərar vermə prosesi də qısa və az şəffaf olur, müdafiə təsisatları daha da “hərbiləşdirilir” və mülkilərin rolu kiçildir. Ölkədə sabit strateji mühit hökm sürərsə, xüsusilə də əgər ölkə geniş və etibarlı ittifaqa məxsusdursa, müdafiə təsisatı daha az “xüsusi statusa” malik olur, daha şəffaf olur və başqa dövlət təsisatlarından daha az fərqlənir.

Lakin, təsisatın intensiv olaraq inkişaf etdiyi halda və ya müdafiə sektorunda dərin təşkilati dəyişiklik baş verdiyi halda, fərqli terminlər altında əslində hansı

¹ Thomas C. Bruneau and Richard Goetze Jr., “Ministries of Defense and Democratic Control”, in *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau and Scott D. Tolleson (Austin, TX: University of Texas Press, 2008), 71-98; quote on pp. 71-72

konsepsiyaların ifadə olunduğunu öncədən bilmədən hadisələrin məğzini dəqiq anlamaq çox çətinidir. Aşağıda biz bir neçə əsas terminlərə və onların uyğun konsepsiyalarına baxacağıq: hökumət və idarəçilik; idarəetmə və müdafiə sahəsində idarəetmə, dövlət idarəetməsi, hərbi idarə etmə və rəhbərlik.

“Hökumət” və “İdarəçilik”

“Hökumət” və “idarəçilik” konsepsiyası məzmun və yönəldiyi sahələr üzrə fərqlənir və onların fərqli tarixi keçmişləri də vardır. Kanada İdarəçilik İnstitutunun izah etdiyi kimi:

İdarəçiliyin “hökumət” əvəzinə sinonim kimi istifadə edilməsi az-az hallarda rast gəlinən hal deyil. Terminlərin bu cür qarışdırılması uğursuz nəticələrə gətirə bilər. Kökündə “idarəçilik” problemi olan dövlət idarəetmə məsələsi dolayısı ilə “hökumətin” problemi kimi müəyyən edilir və düzəldilməsi məsuliyyəti bilavasitə “hökumətin” üzərinə qoyulur².

Həm latın və həm də yunan dillərində hökumət sözünün mənası “müəyyən edilmiş kursla irəli getmək” mənasındadır. Hökumət və idarəçilik arasındakı ikiliyyə, siyasətin iki əsas sualına cavab verməklə tapmaq olar: kim idarə etməlidir və hökumət nəzarəti nə qədər güclü olmalıdır? Və siyasi icra səlahiyyətləri həm hökumət və həm də cəmiyyət daxilində necə paylanmalıdır?

“Kim idarə edir”-dən asılı olaraq hökumətin tarixən müəyyən edilmiş formaları aşağıdakılardır: anarxiya (heç kim idarə etmir), diktatorluq (bir şəxsin idarəsi): aristokratiya (azlığın idarə etməsi): demokratiya (çoğunluğun idarə etməsi) və birlik (həminin idarə etməsi). Demokratiya ancaq hökuməti idarəetmənin bir formasıdır. O, Abraham Linkoln tərəfindən “xalqın hökuməti, xalq tərəfindən idarə olunan hökumət və xalq üçün hökumət” kimi xarakterizə edilmişdir. Antik Yunan filosofu Aristotel demişdir ki, “hökumətin ən yaxşı forması ... odur ki, orada bir nəfər və ya bir neçə və ya çox sayda adam ümumi maraqları nəzərə alaraq idarə edir”³. Demokratik hökumət ictimai məqsədlər üçündür və burada hökumətin özü xalqın qulluqçusu olmalıdır - nəinki onların hökmdarı - əsil demokratiyanın gücü müəyyən fundamental hüquq və azadlıqlardan asılıdır. Bu hüquq və azadlıqlar demokratiyanın uğur qazanması üçün qorunmalıdır. Demokratiya bərabərlik haqqındadır.

² Bu mövzunun mətni Institute on Governance' (IOG) websitesində vardır: www.iog.ca. Konkret isnad buradan götürülmüşdür: John Graham, Bruce Amos, and Tim Plumptre, *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, IOG Policy Brief No. 15 (Ottawa: IOG, August 2003), 2, <http://www.iog.ca/publications/policybrief15.pdf>.

³ “Aristotle: from The Politics», c. 340 BCE, Book III, in *Internet Ancient History Sourcebook*, www.fordham.edu/halsall/ancient/aristotle-politics1.html.

Biz Aleks de Toskevillenin (Alexis de Tocqueville) və başqalarının, liberalizm azadlıqdır klassik izahatına uyğun olaraq liberal demokratik hökumətə üstünlük veririk. Detallara getmədən biz bu tezisi qəbul edirik ki, 21-ci əsrin müasir cəmiyyəti effektiv və məhsuldar liberal demokratik ölkələr qurmaq məqsədi güdür, lakin liberalizm olmayan demokratik cəmiyyət⁴.

Demokratik cəmiyyətdə hökumətin hakimiyyətinin gücünün tələb olunan səviyyəsi o anlama müəyyən olunur ki, hökumətlər müəyyən qanun çərçivələri ilə məhdudlaşdırılmalıdırlar və bu zaman heç də onlar zəiflədilməməlidirlər. Avtoritar düşüncəli adamlar siyasi proseslər və qərar vermə prosesinin yoxlama və nəzarətini, yəni aparılan debatlar və fikir ayrılıqları ilə, şəffaflıq və hesabatlılıq vasitəsilə aparılan köklü dərəcədə ictimai nəzarət və yoxlamaları zəiflik kimi qavrayırlar. Əksinə bu vasitələr istənilən demokratik ölkənin gücünü təşkil edən elementlərdir. Demokratik ölkələrdə hökumətin gücünün həlledici elementləri hakimiyyətin monopoliyasında olan sahələrdir. Demokratiyanın yetkinliyindən və bazar iqtisadiyyatının inkişafından asılı olaraq, buraya başqaları ilə bərabər, təbii ehtiyatlar, torpaq, yollar və xarici siyasət üzərində monopoliya da daxildir. Hərbi qüvvədən və zorakılıqdan istifadə həmişə ancaq demokratik hökumətin əlində olmalıdır. Bu baxımdan, tezis ondan ibarətdir ki, dövlət təhlükəsizliyi sektorunun xaricində heç bir hərbi, yarı-hərbi və ya kəşfiyyat orqanları olmamalıdır. Bütün bu cür təşkilatlar geniş siyasi qərar vermə prosesinin tərkibinə inteqrasiya olmalıdır, onların effektivliyini saxlamaq və demokratik idarəçilik altında fəaliyyət göstərmələri üçün mülki nəzarət əsasında hərəkət etməlidirlər.

Effektiv qarşılıqlı asılılıq və qarşılıqlı məhdudiyət sisteminin mövcudluğu demokratik cəmiyyətin ən əhəmiyyətli xarakteristikalarından biridir. Onun məqsədi, siyasi gücün bölünməsinə və mərkəzdən yerlərə ötürülməsinə yetərli dərəcədə təmin etməklə mümkün monopoliyadan çəkilmək və xalqın mümkün olduqca daha çox idarəçiliyə nəzarət etməsinə saxlamaqdır. Səlahiyyətlərin bölünməsi vasitəsilə qarşılıqlı asılılıq və qarşılıqlı məhdudiyətdən istifadə (hakimiyyət bölgüsü-tərcüməçinin izahatı) əslində məsuliyyətin və vəzifələrin daha çox paylaşması deməkdir, lakin onların əsil bölünməsi. Bu variant müdafiə siyasətinin formalaşdırılması və yerinə yetirilməsi mexanizmlərinin uyğun şəkildə qurulması üçün çox vacibdir⁵. Bu cür mü-

⁴Bu tezis mükəmməl şəkildə Giovanni Sartori tərəfindən təhlil edilir, *The theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987).

⁵ "Müdafiə siyasəti"-nin tərfi və onun müdafiə idarəetməsi ilə bağlılığı ilə əlaqəsinə baxın: Todor Tagarev, "The Art of Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)", *Connections: The Quarterly Journal* 5, No. 1 (Spring-Summer 2006); 15-34; <http://consortium.pims.org/the-art-of-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

hitdə, istənilən güc mərkəzinin gücü əmr vermək yox. müzakirə etmək və inandırmaqdır. Bu sistem çox zaman gecikən, mürəkkəb və hətta yetərsiz ola bilər, lakin o hər hansı tərəfin hakimiyyətdən sui-istifadə etməsinə qarşı (hər bir demokratik cəmiyyətin üzləşə biləcəyi məsələ) vacib müdafiəni təmin edir.

Klassik hökumətdən başlayaraq indiki müasir iştirakçı (respublika tipli) hökumətə qədər, dövlət, siyasi seçim vasitəsilə hakimiyyət qurmaq imkanı olan siyasi cəmiyyət kimi görünür. O, mərkəzi hökuməti ölkə ərazisi üzərində nəzarət və qaydaların başlıca təminatçısı kimi müəyyənləşdirir. Bu statusda, hökumət bu ərazini müdafiə etmək üçün imkanlara malik olur və hərbi gücündən istifadə edərək milli maraqları qoruyur (tək və ya başqa mexanizmlər vasitəsilə) və milli maraqlar ölkə xaricində başqa hərbi güclər vasitəsilə təhlükə altında olursa o maraqları da qoruyur (müttəfiqlərlə və ya təklikdə) və genişləndirir. Müasir demokratik ölkələrin klassik müharibəyə girməsi ehtimalının son illərdə azalması faktı o demək deyildir ki, bu rolun artıq mənası yoxdur və həm də o demək deyil ki, hökumət (icra orqanı) müdafiə siyasətini müəyyən etməyə və həyata keçirməyə səlahiyyəti və məsuliyyəti olan yeganə güc mərkəzidir.

“İdarəçilik” konsepsiyasının geniş istifadəsi ancaq son zamanlarda başlamışdır. idarəçiliyin tərfi çox saylıdır⁶. Pol Hirstə (Paul Hirst) görə, idarəçilik ümumilikdə mərkəzi (güclü) “hökumətə” alternativ kimi qəbul edilir. O siyasi, beynəlxalq, biznes və sosial səhnələrdə “idarəçiliyin” beş versiyasının konturlarını fərqləndirir⁷.

Korporativ idarəçilik, bir tərəfdən hər tərəfə səpələnmiş maraqlı tərəfləri olan geniş və nüfuzlu şirkətlərin mövcudluğundan və digər tərəfdən aktiv peşəkar idarəetmədən irəli gəlir və icraçı orqanın şəffaf və hesabatlı olmasını təmin etmək və legitimliyin başlıca mənbəyi demokratiya olduğu mühtdə şirkətləri avtoritar üsul idarədən önləmək məqsədi güdür.

İctimai idarəçilik, ənənəvi dövlət inzibati və xidmət funksiyalarının özəlləşdirilməsindən yaranır və yeni model ictimai xidmətin tətbiqi məqsədi ilə edilir və o, ierarxial nəzarət altında olan və seçilmiş siyasi qüvvələr qarşısında cavabdehlik daşıyan dövlət idarəetməsindən fərqlənir.

Sosial idarəçilik, yeni növlü zəncirvari əsasda idarəetmə kimi “sakitcə” yaranır və əmək birlikləri, biznes birlikləri, QHT-lər və yerli hakimiyyət nümayəndələrindən ibarət olur və yeni, mərkəz tərəfindən razılaşdırılmış sosial razılaşmaları əldə etmək məqsədi daşıyır.

Beynəlxalq idarəçilik, beynəlxalq münasibətlər və sistemlər sahəsində “hökü-

⁶ Joan Corkery, ed., *Governance: Concepts and Applications* (Brussels: IAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999), 368-371.

⁷ Paul Hirst, “Democracy and Governance”, in *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), 13-35.

mətsiz idarəçilik” konsepsiyasından istifadə edir. O qlobal istiləşmə, beynəlxalq ticarət, silahlarla nəzarət və beynəlxalq standartlar kimi çox sayda qlobal və beynəlxalq məsələlərin sadəcə bir ölkə tərəfindən həll edilə bilməyəcəyi faktı üzərində dayanır. Hökumətlər-arası sazişlər vasitəsilə və Beynəlxalq Valyuta Fondu, Dünya Ticarət Təşkilatı, Dünya Bankı və G8 kimi güclü təşkilatlar tərəfindən həyata keçirilən idarəçiliyin daxililəşdirilməsi özəl fəaliyyətlərin genişləndirilməsi və “dövlətin geri çəkilməsi” bu cür ölkə-üstü subyektlərə kim və necə nəzarət etdiyi haqqında və onların demokratik ölkənin gücünü və bacarıqlarını məhdudlaşdırdığı haqqında mühüm suallar yaradır.

Yaxşı idarəçilik, ilk dəfə iqtisadi və sosial inkişaf sahəsində özünə yer tutmuşdur. Qərb ölkələri tərəfindən və Beynəlxalq Bank və Beynəlxalq Valyuta Fondu kimi beynəlxalq agentliklərin gücü vasitəsilə geniş şəkildə dəstəklənən, kredit verilməsi üçün iqtisadi və sosial-siyasi şərtlərin vacibliyi sövq edilən “yaxşı idarəçilik” o düşüncəyə əsaslanan konsepsiyadır ki, burada demokratik və bazar prinsiplərini tam tətbiq etmədən effektiv iqtisadi idarəetmə və stabil sosial mühit əldə etmək mümkün deyil. Bu konsepsiya o fakta əsaslanır ki, inkişaf sadəcə bazar iqtisadiyyatını qurmaq və investisiyaları və möhkəm makro-iqtisadi siyasətləri sövq etmək deyil və burada həm də dövlət -sosial təsisatları, qanunlar və qaydalar, insan və vətəndaş dəyərləri də əsas məna daşıyır. Burada, ”yaxşı idarəçilik” konsepsiya kimi özəl iqtisadi fəaliyyətlərə kömək edən effektiv siyasi çərçivəni nəzərdə tutur, yəni stabil rejimləri(demokratik olması mütləq deyil), qanun aliliyini, məhsuldar dövlət idarəetməsi və mülki cəmiyyəti nəzərdə tutur. . Strategiya kimi onun məqsədi, məhdud dövlət və mümkün olan dərəcədə özünü idarə edən cəmiyyət və bazar iqtisadiyyatı arasında aydın bölünmə ilə xarakterizə olunan liberal sosial arxitektura versiyasını yaratmaqdır. “Yaxşı idarəçiliyin” prinsiplərini müəyyən etmək çətindir və çox zaman mübahisəlidir, lakin bir sıra prinsiplər var ki, onlar haqqında razılaşmaq olar, hətta liberal demokratik ölkələrin xaricində. Bu cür razılıq qismən olaraq BMT İnkişaf Proqramının beynəlxalq hüquq və insan hüquqları ilə bağlı gördüyü geniş işlərə söykənir⁸:

- İştirak-bütün kişilər və qadınlar qərar qəbul edilməsində səsə malik olmalıdırlar, ya birbaşa ya da onları təmsil edən legitim vasitəçi təsisatlar vasitəsilə. Bu cür geniş iştirak sərbəst birləşmə və söz azadlığı əsasında və həmçinin konstruktiv iştirak bacarıqları üzərində qurulmuşdur.

⁸ BMT İnkişaf Proqramı. United Nations Development Program (UNDP), *Governance and Sustainable Human Development* (1997). Bu prinsiplər kiçik dəyişikliklərlə BMT İnkişaf Proqramının çox sayda sənədlərində əks olunur. Məsələn, bax: *UNDP and Governance, Experiences and Lessons Learned*, <http://mirror.undp.org/magnet/docs/gov/Lessons1.htm>.

- Konsensus orientasiyası-fərqli maraqlar olduqda, yaxşı idarəçilik, bu cür fəqilliklər arasında qrupun ən yaxşı maraqları üçün və harada mümkünsə, siyasət və proqramlar üzrə geniş konsensus əldə etmək üçün vasitəçilik edir.

- Strateji baxış-rəhbərlik və ictimaiyyət yaxşı idarəçilik və insan resursları inkişafı üzrə geniş və uzun-müddətli perspektivə malik olmalıdır, bununla bərabər bu cür inkişaf üçün hansı şərtlərin olduğu hissəyə malik olmalıdır. Bu cür perspektivin əsaslandığı tarixi, mədəni və sosial mürəkkəblilər haqqında anlam da olmalıdır.

- Çeviklik-təsisatlar bütün maraqlı tərəflərə xidmət etməyə çalışır və uyğun olaraq uyğun prosedurlar yerinə yetirirlər.

- Effektivlik və məhsuldarlıq-proseslər və təsisatlar resurslardan ən yaxşı şəkildə istifadə edərək ehtiyacları qarşılayan nəticələr ortaya qoyur.

- Hesabatlılıq-qərar vericilər hökumət, özəl sektor və mülki cəmiyyət təşkilatlarında ictimaiyyət qarşısında və həmçinin təsisatı maraqlı tərəflər qarşısında cavabdehdir. Bu hesabatlılıq təşkilatdan asılı olaraq, bu qərarın daxili və kənar olub-olmamasından asılı olaraq dəyişir.

- Şəffaflıq-şəffaflıq, sərbəst məlumat axını əsasında qurulur. Maraqlı tərəflərə birbaşa olaraq proseslər, təsisatlar və məlumat açıq olur və onların fəaliyyətini monitorinq etmək və başa düşmək üçün yetərli məlumat əlçatan olur.

- Bərabərlik-bütün kişi və qadınlar öz firavanlıqlarını yaxşılaşdırmaq üçün imkanlara malikdirlər.

- Qanun aliliyi- hüquqi çərçivə ədalətli olmalı və tərəfsiz olaraq həyata keçirilməlidir, xüsusilə insan hüquqları qanunları.

Əvvəllər deyildiyi kimi, müdafiə siyasəti sadəcə müdafiə nazirliyi tərəfindən formalaşdırılıb həyata keçirilmir, o həm də başqa cürbəcür hökumət idarələri və cəmiyyətin subyektləri tərəfindən formalaşdırılıb həyata keçirilir. Buna uyğun olaraq idarəçilik məsələsi iki səviyyədə gözdən keçirilə bilər.

Ölkə səviyyəsində idarəçilik, başqa subyektlərin, məsələn dövlət agentliklərinin, yerli hakimiyyətin, mülki cəmiyyət təşkilatlarının, biznes dairələrinin və başqalarının müdafiə siyasəti qərarlarının, xüsusilə də bu qərarların ictimai maraq məsələləri olduğu zamanda formalaşması və yerinə yetirilməsi prosesində oynaya biləcəyi rol ilə əlaqəlidir.

Müdafiə təsisatları səviyyəsində, biz təşkilati idarəçilik və ya “təşkilati məkanda”-da idarəçilik haqqında danışa bilərik. Buraya müdafiə nazirliyinin o fəaliyyətləri daxildir ki, bu fəaliyyətlər Hökumətə, Prezidentə (bu iş silahlı qüvvələrin baş komandanının funksiyasına aid olursa) və Parlamentə (və ya direktorlar şurasına) aiddir.

“İdarəçilik” haqqında müzakirələri konsepsiya kimi yekunlaşdıraraq, aşağıdakı tərif qəbul edə bilərik və bu tərif yuxarıda deyilən idarəçiliyin beş növünün hər birinə çox zaman universal olaraq tətbiq edilir:

İdarəçilik səlahiyyət və öhdəliklərin necə həyata keçirilməsini, qərarların necə qəbul edilməsini müəyyən edən və vətəndaşlar və ya başqa maraqlı tərəflərin öz fikirlərini necə ifadə etdiklərini müəyyən edən strukturlar, proseslər və əməllər arasındakı qarşılıqlı əlaqələrdir. Fundamental olaraq bu səlahiyyət, münasibət və hesabatlılıq haqqındadır: kim təsir gücünə malikdir, kim qərar verir və qərar vericilər verdikləri qərarlara görə hansı məsuliyyəti daşıyırlar⁹.

İdarəetmə və “Müdafiə sahəsinin İdarəetməsi”

Tarixən idarəetmə termini fərqli mənalarda istifadə olunmuş və istifadə edilir. O mürəkkəb istehsalatı və ya gəlir gətirməyən təşkilatı, dövlət idarəsini və ya yerli hakimiyyət vahidini idarə etmək üçün tələb olunan çox sayda qərarlara aid ola bilər. Bu cür yanaşma, idarəetməni proses kimi və müdiriyyətin və rəhbərliyin gördüyü işlər kimi izah etmək üçün istifadə olunan təsviri yanaşma formasıdır. Alternativ olaraq, idarəetmədən konkret şəxsi məqsədə nail olmaq üçün kimsə tərəfindən ən qısa zaman ərzində insanlara rəhbərlik etmək üçün də istifadə oluna bilər. Biz, həmçinin, “idarəetmə” terminindən elmi predmet kimi də istifadə edə bilərik və o siyasi, iqtisadi, sosioloji, psixoloji və ya antropoloji nəzəriyyə və fəlsəfənin əsasında toplanmış yanaşmalardan təşkil olunur. Sistemli yanaşma yaratmaqla “elmi cəhətdən” əsaslandırılmış fəaliyyətlərlə (strategiya, siyasət), uyğun təşkilat qurmaqla və ondan istifadə etməklə və müəyyən (məhdud) resursların silinməsindən istifadə etməklə konkret məqsədlərə nail olmaq olar.

Müasir idarəetmənin kökləri həm hakimiyyətə və həm də iş dünyasına uzanır və kimsə idarəetmə prinsiplərini və praktikalarını dövlət, özəl və şəxsi fəaliyyətlərin başqa sahələrinə uyğunlaşdırırsa bunlar başlanğıc nöqtələri olmalıdır. Henri Fayol, Maks Veber və Çester Bernards kimi idarəetmə “nəzəriyyəçiləri” təşkilatlara fokuslandıqları halda, Fredrik Teylor, Henri Qabtt və Lilian və Frank Qilbret isə məhsuldarlığın artırılması üzərində dayanırlar¹⁰.

İdarəetmənin bu cür ilkin tədqiqatlarının hər iki istiqamətinə tədqiqat və praktika daxil idi və onlar klassik idarəetmə nəzəriyyəsinin bel sütunu kimi adlanan inzibati nəzəriyyə və elmi idarəetmə formalaşdırdı. İnzibati nəzəriyyə idarəetmə

⁹ Ibid.

¹⁰ Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (New York, NY: Harper & Brothers, 1911).

funksiyalarını önə çıxarır və təşkilati fəaliyyətləri təkmilləşdirmək üçün aparıcı istiqamətlər kimi xidmət etmək üçün geniş inzibati prinsiplər ortaya qoymağa cəhd edir. Digər tərəfdən, Teylor və onun ardıcılıları israr edirdilər ki, enerji və resursların minimal xərcləri ilə maksimum məhsuldarlıq verə bilən prosedurları müəyyən etməkdən ötrü, ayrı-ayrı işçilərin elmi cəhətdən yerinə yetirdikləri tapşırıqları analiz etmək mümkündür.

İdarəetmənin klassik baxışları üzərində qurulan müasir nəzəriyyələr bu günkü təşkilati mühitlərin tez dəyişən təbiətini nəzərə almaq və təhlil etməyə kömək etməyə meyllidir.

Şərtlik nəzəriyyəsi iddia edir ki, müdiriyyət qərar verən zaman onlar cari vəziyyətin bütün tərəflərini nəzərə almalıdırlar və cari vəziyyətə təsir edən məsələlər üzrə hərəkət etməlidirlər. Əsasən, bu “bu asılıdır” yanaşması deməkdir. Məsələn, ən yaxşı rəhbərlik və ya idarəetmə üslubunu müəyyən etmək üçün davam edən səylər onunla yekunlaşa bilər ki, “ən yaxşı üslub vəziyyətdən asılıdır”. Əgər biri hərbi qüvvələri döyüşə aparırsa, avtoritar üslub ən yaxşı sayıla bilər. Əgər biri xəstəxana və ya universitetə rəhbərlik edirsə, daha çox iştirakçı və köməkədiçi rəhbərlik üslubu tövsiyə olunur.

Sistem nəzəriyyəsi idarəetmə elminə və təşkilatların başa düşülməsinə mühüm təsir edir. “Sistem” ümumi məqsədə nail olmaq üçün ayrı-ayrı hissələrin birləşmiş toplusundan ibarətdir. Əgər sistemin bir hissəsi çıxarılsa və ya dəyişdirilsə, o zaman sistemin də təbiəti dəyişəcək. Sistemə, girişi, prosesləri, çıxışı və son fəaliyyət məhsulu olan konstruksiya kimi baxmaq olar. Sistemlər, sistemin bu dörd aspekti arasında qarşılıqlı əlaqəyə malikdir. İstənilən bir təşkilatda, giriş resursu dedikdə xammal, pul, texnologiya və insanlar nəzərdə tutulur. Bu cür giriş resursları prosesdən keçir və orada onlar təşkilati məqsədləri qarşılamaq üçün planlaşdırılır, təşkil olunur, motivasiya olunur və nəzarətdə saxlanılır. Çıxışdakı nəticə güc imkanları formasında məhsul olur. Həyat səviyyəsinin və ya milli təhlükəsizliyin güclənməsi alınan nəticələrə aiddir. Cavab reaksiyası müştərilərdən gələn məlumat və ya dövlət tərəfindən təmin edilən təhlükəsizliyin ictimai qavrayışı ola bilər. Bu cür ümumi sistem çərçivəsi istənilən sistemə, o cümlədən, bütöv təşkilat daxilində subsistemlərə (departamentlər, proqramlar, və s) tətbiq olunur.

Mürəkkəblik nəzəriyyəsi qəbul edir ki, hadisələr təşkilat daxilində və onun ətrafındakı mühitdə az – az hallarda nəzarətdə olur, çünki zaman keçdikcə sistemlər daha mürəkkəb olur. Bu cür inkişafda, onlar da daha da gövrək hala çevrilirlər və ona görə də bu mürəkkəbliyi saxlamaq üçün daha çox enerji sərf etməlidirlər. Onlar daha çox enerji sərf etdikcə, sabitliyi saxlamaq üçün daha çox struktur axtarışında olurlar. Bu cür tendensiya sistem dağılana və başqa mürəkkəb sistemlə birləşənə qədər və ya tam dağılana qədər davam edir.

Bu kitabın məqsədləri üçün, idarəetmə, müəyyən ümumi (təsisati) məqsədlərə nail olmaq üçün təşkilat daxilində planlaşdırma, təşkilatçılıq və kadr təminatı, rəhbərlik və nəzarət fəaliyyətlərinin sistemli prosesi kimi gözdən keçirilə bilər. Bu proses həm də elmi metod və həm də insanları bacarıqlara yiyələndirmək mədəniyyəti daşıyır və təşkilatı daha da effektiv və məhsuldar edir. Bu baxımdan, idarəetmənin dörd sütunu planlaşdırma, təşkilatçılıq və kadr təminatı, rəhbərlik və liderlik, monitoring və nəzarət fəaliyyətlərindən ibarətdir. Bu funksiyalar təşkilatdan asılı olmayaraq universaldır, istər ayaqqabı dükanı olsun, istərsə də hərbi hava qüvvələri.

Planlaşdırma, arzu olunan təşkilati məqsədlərə nail olmaq üçün tələb olunan məsələlərin seçilməsi və sıra ilə düzülməsidir. Planlar strateji, qısa məqsədli və ya uzun məqsədli, ümumi və ya müəyyən vəziyyətə hesablanmış ola bilər. Plan məqsəd və yanaşmaları izah edir (stratejiya, siyasət, prinsipləri) və o təşkilati işlər və kadr təminatı qərarları üçün əsasdır. Təşkilati işlər və kadr təminatı birliklər və ya təşkilat üzvləri tərəfindən həyata keçirilən rolların, tapşırıqların və vəzifələrin müəyyən edilməsi və koordinasiyasıdır və dəqiqləşdirilmiş zaman ərzində arzu olunan məqsədə nail olmaq üçün zəruri resursların onlar arasında paylanmasıdır. Buraya onların arzu olunan rolları və tapşırıqlarına uyğun olaraq, işçilərin tapılması, seçilməsi, təlimi, yerləşdirilməsi və təkmilləşdirilməsi prosesi daxildir. İşçilərin səviyyəsi və onların təşkilati yolları rəhbərlik üslubunu müəyyən edir.

Rəhbərlik və aparıcılıq ümumi məqsədlərə nail olmaq istiqamətində işçiləri motivasiya etmək, onlara liderlik etmək və təsir etmək prosesidir. Rəhbərlik etmək, təşkilati hisslər və bacarıqlar və xoş iş mühiti vasitəsilə tərəfdarlarını motivasiya etmək üçün liderlik bacarığı tələb edir. Əgər rəhbərlik, sistemli monitoring və nəzarət ilə müşayiət olunursa, o bütün ümumi məqsəd boyu əvvəldən axıra kimi təsirli ola bilər.

Monitoring və nəzarət idarəetmə və ya komandir fəaliyyətləri olub öz birliklərinin müəyyən edilən məqsədlərə doğru koordinasiyalı şəkildə hərəkət etməsini təmin edir. Başqa sözlərlə, nəzarət ondan ötrü aparılır ki, birliyin bu məqsədlərinə nail olma uğuru başqa birliyin attığı addımdan asılı olur.

İdarəetmənin bu cür əsasını təşkil edən konseptual fikirlər, nəzəriyyələr, prinsiplər və funksiyalar hərbi təşkilatlara da tətbiq olunandır. Açıqı, “müdafiə idarəetməsi” termininin mənşəyi, müdafiə təşkilatının başqa hökumət və ya böyük biznes təşkilatları kimi geniş, mürəkkəb və çox-təbəqəli təsisat olduğu anlamındadır.

İstənilən böyük təşkilatın planlaşdırmaya ehtiyacı vardır və o müdir tərəfindən aparılır. Bu və ya başqa yolla o işin necə aparılacağına və/ və ya onun birliyinin müəyyən zaman ərzində nə edəcəyinə qərar verir. Başqa sözlərlə, müdir məqsəd-

ləri müəyyən edir və bu məqsədlərə doğru o və onun bütün işçiləri çalışır. Sənaye və hərbi planlaşdırma arasındakı böyük fərq ondadır ki, hərbcilərin müharibə planları şərti xarakter daşıyır, ən azı dinc dövrdə və onlar ancaq müharibə zamanı son məqsədlərə nail olmağa hesablanır. Lakin, sənaye planlaşdırıcısı həqiqi əməliyyatlar üçün planlaşdırma aparır və onların il ərzində və ya növbəti ildə və ya sonrakı iki ildə baş verməsi müəyyəndir. Müharibəyə ümumi hazırlığa aparan hərbi planlaşdırma sənaye planlaşdırmasına daha yaxındır, çünki onun məqsədi əsgərləri və maddi resursları bir-biri ilə düzgün əlaqədə hazırlamaqdır, baxmayaraq ki, o da mümkün hallara hesablanır.

İstənilən müdir öz təşkilatını qurur, onu təmin edir, təşkil edir və kadrlarla təmin edir. Planlaşdırılan məqsədlərin həyata keçirilməsinə imkan verən resursların ən qənaətli yığımının hansı olduğuna müdir qərar verir. Bu eyniliklə hərbi komandirin baxışına və əməliyyatların konsepsiyasına da aiddir.

Müdir və komandirlər müxtəlif təcrübə və mexanizmlərdən istifadə edərək öz tabeliyində olan işçilərin motivasiyalarını və fiziki və psixoloji səfərbərliklərini gücləndirirərək onları istiqamətləndirir və öz arxalarında aparır və bu da döyüş zamanı özünü qurban vermək səviyyəsinə qədər təsir edir. Bu mexanizmlər tam fərqlidirlər, lakin onların məqsədlərə nail olmağa təsiri eynidir.

İşin məhsuldarlığına monitorinq və nəzarət edilməsi müdir və komandirə onların verdikləri qərarların səmərəliliyi və məhsuldarlığı haqqında fikir yürütməyə və ilkin planlara zəruri düzəltmələr etməyə imkan verir. Nəzarət strategiyasının bazar və ya bürokratik növündən asılı olmayaraq, o işin gedişi haqqında müdirilər və komandirləri uyğun, vaxtılı-vaxtında və etibarlı məlumatla təmin etməlidir. Həmçinin, düzəldici tədbirlər tələb edən və ya tam yeni strategiya tələb edən daxili və kənar mühitdə gedən dəyişikliklərlə bağlı məlumatlarla təmin etməlidir.

Buna baxmayaraq, müdafiə təşkilatı özünün bir neçə xüsusiyyətinə görə fərqlənir və ona görə də biznes praktikaları və ümumi təcrübələrdən alınan inzibati texniki metodları burada tətbiq etmək üçün atılan istənilən addım diqqətlə analiz edilməlidir. Biz hərbi sahəni xüsusi hala çevirməyi müdafiə etmək üçün süni argumentlər axtarmırıq. Eyni zamanda, fərqli müdafiə idarəetməsi konsepsiyası, milli demokratik mühitdə başqa dövlət və biznes təşkilatlarının idarəedilməsi yanaşmasından ayrılı bilməz və ayrılmalı deyil.

Mülkilər və hərbcilər arasındakı münasibətlər, başqa amillərlə bərabər, hərbi qərar vermə və hərbi idarəetməni başqa dövlət siyasətindən və başqa qurulmuş idarəetmə modellərindən fərqli edir. Mümkündür ki, hər hansı ölkədə mülki-hərbi münasibətlərin xüsusi modeli həmin ölkədəki hərbi təşkilata, onun idarəçiliyinə, idarəetməsinə və ya hərbi ierarxiyasına tam təsir edir. Ordunun unikal təbiəti-Samuel Hantinqtonun dediyi kimi onun “funksional öhdəliyi”-bəzən idarəetmə, ha-

kimiyyət, rəhbərlik kimi başqa sahələrin prinsiplərinin və praktikalarının tətbiq edilməsi üçün maneə kimi düşünülür. Dövlət idarəetməsi və idarəetmə ilə məşğul olan körkəmli tədqiqatçılar qeyd edirlər ki, sürətlə inkişaf edən elmi sahələrdən götürülmüş müasir konseptual fikirlərin müdafiə siyasətinə tətbiq edilməsində “. . . çox zaman uğursuzluqla nəticələnir”¹¹.

Riçard Kohn bu fikrə gəlmişdir ki, bu gün ordu üzərində mülki nəzarətə iki növ təhdid mövcuddur: güclü mülki nəzarət təcrübəsi olan və hərbi elitası ölkə müdafiəsinə fokuslanan inkişaf etmiş demokratik dövlətlərdə mövcud olan problem mülki şəxslərin müdafiə siyasəti və müdafiə qərarları qəbul etmədə alı rol oynaya bilməməsindən ibarətdir. O hesab edir ki, ordu geniş imtiyazlara sahib olduqda, qabaqcıl bürokratik bacarıqlara sahib olduqda, öz missiyalarının həyata keçirilməsi imkanlarının risk altında olduğunu hesab etdikdə və ya mülki rəhbərlik barədə şübhələri olduqda, mülkilər öz səlahiyyətlərini yerinə yetirməkdə böyük çətinliklərlə üzləşə bilərlər¹².

Xalq tərəfindən seçilmiş hökumətlə mülki nəzarəti özündə birləşdirmək təcrübəsi az olan yeni və yeni yaranmış demokratik ölkələr daha da böyük problemlərlə üzləşirlər: ordunun seçilmiş hökuməti devirməyə cəhd etməməsini və ya mülki hakimiyyətə qarşı müqavimət göstərməməsini təmin etmək. Sonra əsas tələb mülki nəzarət ənənəsini qurmaq, hərbi elita daxilində siyasi neytrallığın möhkəm sistemlərini inkişaf etdirmək və daimi əsasda siyasi həyata hərbi müdaxilənin hər hansı mümkünlüyünü önləmək və ya qarşısını almaqdır.

Öz düşüncələrini davam etdirərək, Kohn hesab edir ki, müasir hərbi təsisat yaratmaq məsələsi, milli təhlükəsizlik siyasətinin formalaşdırılması və yerinə yetirilməsi üzərində mülki nəzarətin qurulması və onun həyata keçirilməsidir. Yeni yaranmış demokratik ölkələrdə, problem daha da çətinləşir, hərbi məsələlər üzərində öz aliliyini bərqərar etməyə cəhd edərkən, mülkilər ictimai dəstək olmadan hərbiçilərin onlara qulaq asmama kimi təxribat riskini yaşaya bilərlər-hətta hərbi müdaxilə ilə üzləşə bilərlər.

Konsepsiyaları, nəzəriyyə və praktikaları mülki dünyadan hərbi sahəyə tətbiq etmənin çətinliyi ondan doğur ki, Klauzvits (Clausewitz) dediyi kimi və son zamanlarda Yuqoslaviya, Əfqanıstan, İraq və Çeçenistan təcrübələrində təsdiq olunduğu kimi müharibənin “öz prinsipi vardır”. Müasir və post-modern ölkələr milli

¹¹ Jason Dempsey, Jay Parker, and Thomas Sherlock, “Introduction to Civil-Military Symposium: Public Administration and Management”, *Public Administration and Management* 10, no. 2 (2005): 57-60.

¹² Richard H. Kohn, “An Essay on Civilian Control of the Military” *American Diplomacy* 2, no. 1 (1997), www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_3/kohn.html.

təhlükəsizlik məsələləri üzrə qərar verilməsində geniş anlaşma və siyasi praktikalar inkişaf etdirmişlər və burada hərbi/müdafiə siyasəti təhlükəsizlik siyasətinin əsas hissəsi kimi qəbul edilir¹³. Buraya hakimiyyət və təşkilati işlər(müdafiə nazirliyinin qurulması), qanunvericilik(hərbi qanunların tətbiqi), parlament nəzarəti(müdafiə komitəsinin qurulması), ictimai şəffaflıq və hesabatlılıq(mülki cəmiyyətin müdafiə məsələləri üzrə bacarıqlarının artırılması) və müdafiə təsisatlarına mülki şəxslərin təyini daxildir. Bu cür mühitdə, milli təhlükəsizliyin və hərbi maraqların formalaşdırılması, ifadə edilməsi və strateji balanslaşdırılması, rolların bölünməsi və formalaşdırılmış məqsədlər üzrə və təhlükəsizlik sektoru üzrə tam resurs ayrılması məsələlərinin hamısı,hərbi formada olan muxtar hərbcilərin səlahiyyəti yox,mülki siyasi rəhbərliyin işidir.

Bu cür rolları həyata keçirərək, mülki rəhbərlik “siyasi yönləndirmə”, ”inzibati və təşkilati idarəetmə”, ”strateji və siyasi rəhbərlik”, ”resurs idarəetməsi” və “təklif, tənqid və nəzarət” kimi praktikalardan istifadə edir. Eyni çərçivə daxilində, hərbcilər “ştab işləri”(“inzibati iş”-dən fərqli olan), ”komandanlıq və hərbi idarəetmə”(təklif, tənqid və nəzarətdən fərqli) və “hərbi ənənə və liderlik”(bu da sosial –mənəvi prinsiplər və plyuralist siyasi rəhbərlik ilə üst-üstə düşür) terminlərdən istifadə edirlər. Bunun gözəl izahını Prof. Piter Fever vermişdir və o yazır ki, ”mülki-hərbi problem belə həll oluna bilər ki, mülkilərin tələb etdiyini həyata keçirmək üçün ordu kifayət qədər güclü olmalı və ordu mülkilərə yetərli dərəcədə tabe olmalıdır ki, ancaq mülkilərin nə tələb etdiyini yerinə yetirsin”¹⁴. Hərbi təşkilat (ölkə və ya hökumət perspektivindən baxsaq), onun üzərindəki siyasi rəhbərlik və operativ idarəetmə, ölkə ordusunun komandanlığı və rəhbərliyi mülkilər və ölkə ordusu arasındakı münasibətlərin iki qarşılıqlı inkaredici və ziddiyyətli qruplara çevrilməsinin qarşısını almaq üçün bu xüsusiyyətləri əks etdirməlidir. İstənilən halda, mülki-hərbi münasibətlərin aparıcı rolunun tanınması hərbi təsisatların qurulması və idarə edilməsi üçün önəmlidir.

Bu mülahizələri uçota alaraq, müdafiə “nazirliyinin”(və ya departamentinin) nə etməli olduğunu aydınlaşdırmaq vacibdir. Azad seçilmiş parlamentləri olan ölkələrdə, müdafiə təsisatları başlıca olaraq hökumətin bir orqanı sayılır və onların vasitəsilə seçilmiş vəzifəli şəxslər ölkənin hərbi qüvvələri üçün istiqamətlər müəyyən edir,təlimat və əmrlər verir. İkincisi, bura həm də operativ qərargahdır və müəyyən edilən istiqamətlər burada əməliyyat planlarına və maliyyələşmə, maddi və insan resursları, qanunvericilik aktları və başqa dəstək formalarından ibarət uy-

¹³ Lakin,bir neçə istisna olmaqla,bu təhlükəsizlik siyasətinin başqa hissələri üçün mümkün olması mümkün deyil.

¹⁴ Peter D. Feaver, “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control”, *Armed Forces and Society* 23, no. 2 (Winter 1996): 149-178.

ğun tələblərə çevrilir. Nəhayət, nazirlik silahlı qüvvələrin şəxsi heyəti ilə, maliyyəsi, logistikası, satınalmalar, təlimlər, sosial dəstək və infrastruktura qurulması ilə ətraflı məşğul olan ölkə müdafiəsinin “əsas hökuməti” olmalıdır.

Bütün bu funksiyaları yadda saxlayaraq, müdafiə nazirliyini necə təşkil etmək və idarə etmək haqqında düzgün konsepsiyanın hazırlanması vacibdir. Bu konsepsiya üç fərqli sahədən ibarətdir-*siyasi rəhbərlik, əməliyyatlara rəhbərlik və müdafiə idarəetməsi sahəsi* nə aid edilən qalan hər şey. Bu sahələr koordinasiya edilməlidir, lakin onların hər biri ayrıca konsepsiyalaşma, çox fərqli peşəkar təcrübələr, liderlik bacarığı və icra qrupları olmasını tələb edir və fərqli qaydalar və praktikalar üzərində qurulur. Eyni konseptual və prosedur matrisasını istifadə etməklə bütün bu əsas funksiyaları həyata keçirmək mümkün deyil. Ölkənin effektiv, şəffaf və hesabatlı müdafiə təşkilatı ilə təmin edilməsi məqsədi bütün bu konkret sahələrin hər birində fəaliyyətlərin uyğun şəkildə təsirli təşkilini və konseptuallaşdırılmasını tələb edir.

Müdafiə təsisatına tamamilə biznes birliyi kimi idarə oluna bilən “böyük biznes təşkilatı” kimi baxılması təklif olunur. Konseptual olaraq, bu böyük sənaye təşkilatlarının uyğun konsepsiyaları və praktikaları üzərində duran tam müdafiə idarəetməsi konsepsiyasının tətbiq edilməsi mənasındadır. Əslində “hərbi məhsulun” siyasi, sosioloji və sosial psixologiya baxımından ətraflı analizi faydalı nümunəyə gətirmir. Hərbi məhsul sadəcə ancaq silahlı qüvvələrin döyüş qabiliyyəti deyil¹⁵, həmçinin təhlükəsizliyin ictimai və siyasi hissələridir, ölkənin beynəlxalq statusudur, bütövlükdə milli xarakter və onun başqa ölkələrlə uyumluğu, demokratiya və demokratik idarəçiliklə bağlı kollektiv hisslərdir. Bu cür rəngarəng tələblərin qarşılınması müdafiə təşkilatına və hərbi əməliyyatlara mürəkkəb, lakin fərqli yanaşmalar nəzərdə tutur.

Belə yekunlaşdırmaq olar ki, müasir idarəetmə nəzəriyyələri və praktikaları müdafiə təsisatlarının işinin təşkil edilməsində və qiymətləndirilməsində ümumi izahatlar və rəhbər göstərişlər axtarışında faydalıdır. Lakin, xüsusi idarəetmə texniki metodlarının tətbiqi, siyasi rəhbərlik və operativ komandanlıq xaricindəki fəaliyyətlərlə məhdudlaşmalıdır, buraya məsələn, insan resursları idarəetməsi, maliyyə idarəetməsi, silah sistemlərinin istismar dövrü idarəetməsi, maddi təminat və xidmət sahələri idarəetməsi, hərbi obyektlər və daşınmaz əmlakın istifadəsi üzrə idarəetmə və həmçinin proqram və risk idarəetməsi daxildir. Qabaqcl idarəetmənin birgə faydası müdafiə transformasiyası təşəbbüslərinin uğuru üçün həyati məna daşıyır.

¹⁵ Todor Tagarev, “Methodology for Defence and Force Planning”, in *Methodology and Scenarios for Defence Planning* (Sofia: Military Publishing House, 2007): 179-207.

Dövlət İdarəetməsi

Dövlət idarəetməsi konsepsiyasının əsas xarakteri mülki cəmiyyətin idarəetmə prosesində oynadığı roldan ibarətdir. Yaxşı məlum olduğu kimi, mülki cəmiyyət ancaq liberal demokratik mühitdə mövcud ola bilər. Bu baxımdan, dövlət idarəetməsi konsepsiyasının öz ilkin formasında tətbiqi ancaq mülki cəmiyyətin mövcud olduğu halda, onun yetərli dərəcədə yetişmiş və birləşmiş olduğu və hökumətə və idarəçilik prosesinə təsir etmək iradəsi və gücü olduğu hallarda mümkündür. İdarə edən güclər, digər tərəfdən, yetərli dərəcədə yetişmiş olur və onlar başa düşürlər ki, mülki cəmiyyətin işə qarışması hökumətin gücünü və davamlılığını artırır və onu aşılır. Amerika Birləşmiş Ştatlarının 28-ci prezidenti və tərəqqipərvər düşüncənin yaradıcılarından biri olan Vudro Vilson (Woodrow Wilson) özünün 1887-ci ildə yazdığı *Hökumətin Öyrənilməsi* məqaləsində vətəndaşların hökumətin qərar qəbul etməsi prosesində iştirakının uyğun səviyyəsi məsələsini qaldırmışdır. O “İctimai rəyin dövlət idarəetməsi gedişində hansı paya sahib olduğu” problemini təsvir etmişdir. Onun cavabı bu olmuşdur ki, ictimai rəy təsirli tənqid rolunun bir hissəsi olmalıdır. Vilson ictimaiyyətin hökumətə təsir etmək hüququnun olduğunu sual altına qoymamışdır; əksinə, sual ictimai iştirakı necə təmin etmək olmuşdur.

Müasir sosiologiyanın qurucusu kimi sayılan Maks Veber bu cür təşkilati formanın ideal növü haqqında inzibati bürokratiya fenomenini analiz edərkən yazmışdır. Veberin baxdığı bürokratiya, yurisdiksiyaların yayıldığı seçilmiş sahələr prinsipi üzərində, vəzifə ierarxiyası və pilləli hakimiyyət səviyyələrində qurulur. Bürokratiyanın strukturu daimi olur və aşağıdakı xüsusiyyətlərə malikdir: gördüyü işlərə görə vəzifə artırılması, vəzifə tutduğu müddət ərzində uyğun təminatla təmin edilməsi; piramida şəkilli struktur; rəhbər vəzifələrin səlahiyyətləri və aydın qaydalar sistemi. Veber bürokratiyası hesab edir ki, hər bir fərd piramida strukturunun lap dibindən başlayaraq başına qədər gördüyü işə görə qalxır və bu yolda səlahiyyət əldə edir və maaşı yüksəlir. Veberin bürokratiya nəzəriyyəsi hələ də qüvvədədir. Lakin onun “vahid komanda” (bütün əməllər bir fərddən gəlir və aşağıya qədər gedir) postulatı tənqid olunur¹⁶.

¹⁶ Lüter Qulik üçün, hərbi ierarxiyada komandirlər tərəfindən nəzarət edilən iş bölünməsi effektivlik yoludur. O hesab edir ki, “işin bölünməsi” təşkilatın əsaslarını təşkil edir: əlbəttə təşkilat yaranması səbəbi də budur. Jerald Qarvey (Gerald Garvey) düşünür ki, klassik təşkilati nəzəriyyədə əsas məsələ təşkilat daxilində səlahiyyətin və peşəkar biliyin bölünməsidir. Əslində, müasir ədəbiyyatın çoxu hakimiyyətin bir nəfərin əlində cəmlənməsi üstünlüyünü onun üfiqi olaraq bölünməsi ilə üz-üzə qoyan məsələlərə və bu səlahiyyətləri müşayiət edən risklərə də fokuslanır. Bax: Gerald Garvey, ed., *Public Administration: The Profession and the Practice* (New York, NY: St. Martin's Press, 1997)

Məşhur alim və yazıçı Piter Draker(Peter Dracker)hesab edir ki, dövlət idarəetməsi konsepsiyası idarəetmənin törəməsidir¹⁷. O belə hesab edir ki, Böyük Depressiyadan sonra insanlar sürətlə inkişaf edən sənaye obyektlərinin yaratdıqları problemləri aradan qaldıra bilməyən və global çətinlikləri ilə iqtisadi və sosial fəlakətlərə imkan açan bütün biznes idarə edənlərə qəzəbli idilər. İctimaiyyətlə əlaqə qurmaq və xidmətləri idarə edənlərə qarşı mənfi münasibəti aradan qaldırmaq üçün, onlar dövlət idarəetməsi deyilən konsepsiya tətbiq etməklə özlərini göstərə bilməyən biznes idarəçilərindən uzaqlaşmağa başladılar¹⁸. Bu yeni predmetin əsas məqsədi, dövlət sektorunun idarə edilməsini həm siyasi proses və həm də biznes praktikalarından dəqiq şəkildə ayırmaq idi.

Əlbəttə, alimlər ənənəvi olaraq klassik təşkilati nəzəriyyəyə, Vilsonun siyasəti idarəetməyə qarşı qoymasına, federalizm və kadrların idarə olunması kimi dövlət idarəetməsinin sahələrinə fokuslanırlar. Son zamanlar, dövlət idarəetməsi sahəsi genişlənərək, siyasi analiz, dövlət idarəetməsi üçün iqtisadiyyat, motivasiya, liderlik, etika, qərar vermə nəzəriyyəsi, münaqişələrin idarə olunması, səmərəlilik və məhsuldarlıq, büdcələmə, xalq qarşısında hesabatlılıq və xalqı təmsil etmə, hökumətlərarası münasibətlər və kadrların idarə olunması kimi cürbəcür müasir mövzuları əhatə etmişdir. Dövlət idarəetməsinin psixologiya, iqtisadiyyat, siyasi elmlər, təşkilati nəzəriyyə və inzibati hüquq kimi geniş səpgili fənnlərdən meydana gəlməsi faktı onu göstərir ki, "idarə etmə üçün heç də yeganə bir yol mövcud deyil". Bu o demək deyil ki, dövlət idarəetməsi məsələləri və problemləri artıq mənasızdır-faktiki olaraq, onlar yüz il bundan öncə aktual olduğu kimi indi də aktualdır.

Siyasi idarəçilik və mülki cəmiyyətin maraqlarına uyğun olaraq inzibati orqanların idarə edilməsi arasında fərqlilik aparılması geniş yayılmış müasir dövlət idarəetməsi konsepsiyaları və praktikalarının əsas elementidir. Antoni Bertell və Laurence Linn son kitablarında dövlət idarəetməsi üzrə əsas məqalədə təcrübə və nəzəri nəticələri cəmləşdirir və bu nəticəyə gəlir ki, "onlar demokratik dəyərlər arasındakı qarşılıqlı əlaqələri aydınlaşdıran peşəkar əsaslandırma proseslərini üzə çıxarır"; nəzarət edilməyən, siyasi korrupsiyalanmış və ya məsuliyyətsiz bürokratiyanın təhlükəli olduğunu; qanunverici proseslərin korrupsiyalı olduğunu; hakimiyyətin xalq tərəfindən nəzarətdə olduğu təəssüratını və konstitusiyaya uyğun tərzdə səlahiyyətləri nəzarətlə balans yaranan məhkəmə və icra təsiatlarının qurulmasının çətinliklərini üzə çıxarır"¹⁹.

¹⁷ Əslində, insanlar indiki dövrdə dövlət idarəetməsi adlanan sahə ilə Platonun *Respublika* kitabından öncə maraqlanırdılar, burada Platon idarəçiliyin inzibati məsələlərini müzakirə edirdi.

¹⁸ Peter F. Drucker, *Management Challenges for the 21st Century* (London: Butterworth-Heinemann, 1999).

¹⁹ Anthony M. Bertelli and Laurence E. Lynn, Jr., *Madison's Managers: Public Administration and the Constitution* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2006).

Dövlət idarəetməsi konsepsiyaları və nəzəriyyəsi üzrə debatların mərkəzində siyasət-hakimiyyət dioxotomiyası durur. Ziddiyyətin olması fərziyyəsi ondan ibarətdir ki, siyasət və hakimiyyət müxtəlif niyyətlərə xidmət edir. Xalq tərəfindən onları idarə etmək üçün səlahiyyətlər verilən seçilmiş siyasətçilər ilə təcrübə əsasında qurulmuş hakimiyyət arasında aydın fərq vardır, belə ki, ikinci praktikada ikili rola malikdir, həm idarəedici orqanların öz vəzifələrini yerinə yetirmələri üçün onlara dəstək verir və həm də siyasi özbaşnalıqdan xalqın maraqlarını qoruyur. Seçilmiş siyasətçilərin idarəetmə sahəsində əsas məqsədi ideyalar ortaya qoymaq, siyasi məqsədlər toplusu müəyyən etmək və ideyaları reallığa çevirmək üçün resurslar, fəaliyyətlər və qanunvericilik üzrə qərarlar verməkdir. Dövlət idarəçilərinin məqsədi siyasi qərarların müəyyən edilməsi və yerinə yetirilməsinə dəstək vermək üçün neytral ekspertiz verməkdir. Dioxotomiyanın bu cür anlamında, "idarəetmə, siyasətin uyğun sahəsindən kənar da qalır"²⁰. Bu cür iki əsas element arasındakı qarşılıqlı əlaqədə, siyasətçilər dövlət idarəetməsini maksimum mümkün siyasi dərəcədə qurmalı və istiqamətləndirməlidirlər. Digər tərəfdən, idarəçilər öz ekspertizlərini verməkdə neytral və peşəkar ierarxiya üzrə qurulmuş, siyasətdən uzaq, amma siyasi nəzarət və rəhbərliyin təbəçiliyində olan mövzu ilə bağlı ekspertlər olmalıdır²¹.

Müdafiə təsisatlarına tətbiq olunan dövlət idarəetməsi konsepsiyası o faktı da əks etdirməlidir ki, siyasi rəhbərlik və idarəçilərdən əlavə hərbi peşəkarlar korpusu da oyundadır. Bu üç tərəf müdafiə təsisatının "öldürücü üçbucağını" yaradır. Siyasi (seçilmiş) rəhbərliyin yerinin başda olması başa düşüləndir, lakin başqa ölkələrin təcrübəsinin göstərdiyi kimi hətta bu da sual doğurur. Bu ölkələr "Prussiya növü" ali hərbi təşkilat formasını tətbiq edirlər-burada Baş Ştab müdafiə nazirinə yox, birbaşa olaraq və ya dolayısı ilə dövlət başçısına təbə olur. Bu modeldə, Baş Ştabın hərbi sahədəki ekspertinə görə inzibati rəhbərliyin rolu da sual altına qoyulur. Baş Ştabın maraqları siyasi rəhbərliyə müdafiə məsələləri üzrə məsləhət verən yeganə orqan olmaqdadır və dövlətin mümkün olduqca az ierarxiyası qarşısında hesabətli olmasındadır (minimum olaraq, hərbi inzibati rəhbərlik qarşısında hesabətli olmamaqdadır). Bu cür paralellik qaçılmazdır, hətta müdafiə naziri yüksək ordu komandanlığı üzərində rəsmi nəzarətə malik olduqda da belə. Bu həm hərbi-mülki münasibətlər və həm də müdafiə təsisatlarının səmərəliliyi ilə əlaqədar suallar yaradır. Onların əhəmiyyətliləri aşağıdakılardan ibarətdir:

²⁰ Tansu Demir and Ronald C. Nyhan, "The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice", *Public Administration Review* 68, no. 1 (January- February 2008): 81-96

²¹ Gary Miller, "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (2000): 289-328, cited by Tansu Demir and Ronald Nyhan, *ibid*

- Ordunun yüksək komandanlığı ilə müdafiə naziri arasında prioritetlər üzərində balans qurmaq üçün daxili mexanizmlərin olmaması (ziddiyyətlər yarananda, son nöqtəni baş nazir və ya prezident qoyur).

- Yeganə ekspertiz mənbəyi (“ali komandanlıqdan savayı müdafiə məsələlərini daha yaxşı kim bilir”) və uyğun alternativlərin olmaması.

- Səmərəli mülki nəzarət üçün məhdud imkan (praktikada, sadəcə nazir bu nəzarətə malikdir)

- Strukturların və funksiyaların çoxsaylı təkrarı ilə qərargah üzvlərinin hədsiz sayda çox olması

- Müasir idarəetmə metodları və ustalıqlarının tətbiq edilməsinin mümkünsüzlüyü (Baş Ştab hətta inzibati işlər gördükdə belə hərbi ştab kimi hərəkət edir).

Alternativ təşkilati həll “inteqrasiya olmuş müdafiə nazirliyi” konsepsiyası adlanan konsepsiyanın həyata keçirilməsidir. Bu o fərziyyə üzərində qurulmuşdur ki, sülh və müharibə şəraitində silahlı qüvvələrin strateji komandanı, adətən ölkənin prezidenti və /və ya müdafiə naziri şəxsində siyasi lider olur, ordu komandanlığının ali şəxsi yox. Ali komandanlığın rolu səlahiyyətli siyasi rəhbərliyə məsləhət verməkdir və onların qərarlarının silahlı qüvvələr daxilində həyata keçirilməsini təşkil etməkdir, yəni onun birbaşa son qərar vermək hüququ yoxdur. Bu cür halda, hərbi qərargah “birləşmiş Qərargah” kimi qurulmuşdur və daxili balans, iki ali peşəkar vəzifənin bərabərliyi vasitəsilə təmin edilmişdir - ali hərbi komandan və ali mülki idarəçi vasitəsilə. Mülki və hərbi rəhbərlik arasında fikir ayrılığı yaranan hallarda arbitr rolunu müdafiə naziri oynayır. Ən yüksək səviyyəli hərbi təşkilat inteqrasiya olunmuş strukturadan ibarətdir - mülki və hərbi kadrlardan ibarət olan departamentlər konsensus əsasında birgə fikir və məsləhətlər ortaya qoyurlar.

İstənilən halda, seçilmiş siyasi rəhbərlik və peşəkar mülki və hərbi idarəçilər arasındakı fərqə görə başlıca suallar ortaya çıxır: peşəkar işçilər səmərəlilik dəyərləri ilə hərəkət edən idarəçilər kimi öz peşəkar kimliklərini təhlükə altında qoymadan siyasi rəhbərliyə müdafiə siyasətinin qurulması və həyata keçirilməsi ilə bağlı kömək edə biləmi? Peşəkar inzibati işçilər və ali hərbi komandanlıq demokratik siyasi sistemdə unikal rol oynayır. Onlar siyasi və inzibati dünyanın arasındakı kəşimə nöqtəsində hərəkət edir (plyus, ölkənin müdafiəsi zamanı operativ komandanlıq) və həm demokratiyanın ictimai marağı xeyrinə işləməsi yollarını müəyyən edir və həm də müdafiə işlərinə nəzərdə tutulan məhdud resurslar hesabına “müdafiə məhsulunu” ortaya qoymaqla müdafiə siyasətinin məhsuldarlıq yollarını müəyyən edir. Bu idarəçilərin və komandanlığın sadəcə öz işlərini görmək arzularına baxmayaraq, onlar oynadıqları rola görə onların fəaliyyətləri, səlahiyyətləri və daha da problemlə mühitdə fəaliyyət göstərən seçilmiş vəzifəli şəxslərin tələbatla-

rını təmin etmək prosesində əhəmiyyətləri daimi diqqət və qiymətləndirmə obyektinə olur²².

Siyasi və idarəetmə rolları arasındakı dioxotomiyani həll etmək üçün, bir çox ölkələr Müdafiə nazirliyinin strukturu daxilində siyasiləri yerləşdirirlər. Adətən, bunlar müdafiə siyasətinin formalaşdırılması və həyata keçirilməsinə cavabdeh olan mühüm əhəmiyyətli departament direktorları və ya rəhbərləridir. Bir qayda olaraq, onların vəzifələri normativ sənədlərdə aydın şəkildə ifadə olunur. Bu müdafiə sahəsində inzibati idarəetmənin siyasiləşməsi cəhdlərinin qarşısını almaq üçün vacibdir. Bir çox hallarda, hüquqi normalar nazirin siyasi prinsiplər əsasında nə qədər işçilər təyin etməsini müəyyən edir. Bir sıra ölkələr, xüsusilə, beynəlxalq hərbi əməkdaşlıq sahəsində, müdafiə siyasəti və planlaşdırma və resursları idarəetmə sahəsində çevik yanaşmaya ehtiyac olduğunu müəyyən etmişlər. Bütün siyasi təyinlər nazirlə birgə vəzifəyə gəlir və onun getməsilə də əmək hüququ qayğıları olmadan işdən ayrılırlar. İstənilən halda, "siyasi təyinlərin" tətbiqi dəqiq qanunvericilik normaları tələb edir.

Liderlik

Müdafiə təsisatı yəqin ki, bütün hökumət agentlikləri arasında yeganə təşkilatdır ki, o mütləq olaraq rəhbərliyin liderlik keyfiyyətlərindən asılıdır. Tam müdafiə idarəetməsi konsepsiyasına baxmağa keçməzdən əvvəl, idarəetmə ilə rəhbərlik arasındakı fərqi başa düşmək əhəmiyyətlidir. Ordudakı güclü və xarizmatik lider böyük kommersion təşkilatlarında rast gəlinən əksər idarəetmə çatışmazlıqlarını aradan qaldırmaq iqtidarında olur. Liderlər təşkilatları və insanları dəyişdirir. Mi-xail Makkobinin (Michael MacCoby) dediyi kimi, idarəetmə elə funksiyadır ki, o istənilən işdə həyata keçirilməlidir, liderlik isə təşkilata enerji verə bilən lider ilə işçilər arasındakı münasibətlərdir²³. Mövcud baxışlara görə, idarəçilər əsas etibarilə müdiriyyətdir-onlar planları hazırlayır, büdcələri müəyyən edir, işin gedişini monitorinq edir və gedişi qiymətləndirir. İstənilən geniş təşkilatda, idarəetmə funksiyası əslində müxtəlif səviyyələrdə müxtəlif idarə müdirləri tərəfindən həyata keçirilir (çünki, bütün funksiyaların eyni adamlar tərəfindən həyata keçirilməsi mütləq deyil).

²² Professor və şəhər meri Con Nalbandian tərəfindən qoyulan suallar (Department of Public Administration, University of Kansas) "Reflections of a 'Pracademic' on the Logic of Politics and Administration" *Public Administration Review* 54, no. 6 (November-December 1994): 531-536.

²³ Michael Maccoby, "Understanding the Difference between Management and Leadership", *Research Technology Management* 43, no. 1 (January-February 2000): 57-59.

LİDERLİK	İDARƏETMƏ
Liderlik birləşdirici münasibətdir	Müdürlər öz göstərişlərinin yerinə yetirilməsi üçün işçiləri məcbur etməklə rəhbərlik edirlər
Liderlər insanları idarə etmək üçün istək və emosiyalardan istifadə edirlər	Müdür insanları idarə etmək üçün rəsmi, rasionel metodlardan istifadə edir
Liderlər yaradıcı kimi düşünürlər	Müdürlər gəlir qazanmaq kontekstində düşünürlər
Liderlər özlərinin intuisiyasına uyğun hərəkət edirlər və o da hərbi təsisata daha da fayda gətirə bilər	Müdürlər “nizamnaməyə görə” və təsisatın rəsmi prosedurları əsasında işlər görürlər
Təsisatlar çox zaman liderə sadıq olurlar nəinki müdürlərə	Yeni lider dəyişikliklərə yönəlibsə, ənənəvi müdürlərlə münaqişə yarana bilər.
Liderin arxasınca gedirlər	Müdür nəzarət edir
Lider hesab edir ki, təşkilat daha yaxşı işləyə bilər	Müdür sistemin hər təbəqəsinin necə işlədiyini bilir

Şəkil 1: Liderlik və İdarəetmə arasındakı əsas fərqlər

Bu o deməkdir ki, fərdi olaraq yox, idarə müdürlərinin komandası təşkilatın uğuru üçün ən əhəmiyyətlidir. Lakin, bir çox funksiyalar komanda tərəfindən (departament, sektor, istehsalat birliyi) həyata keçirilə bilər və eyni zamanda başqa funksiyalar fərdi idarəçilərə ötürülə bilər və beləliklə komandaya özlərinin nəyə əsas iş kimi baxdıqlarını görməyə imkan verir, məsələn, dizayn qrupu inzibati idarəetməni müdirə həvalə edə bilər. Bu kontekstdə, müdir o mənada lider olur ki, işçilər müəyyən işlə əlaqədar onun göstərişlərini yerinə yetirmək öhdəliyi daşıyır.

Hərbi sahədə liderlik strateji əhəmiyyət daşıyır. Onun rolu, sadəcə milli müdafiə, silahlı qüvvələr və hərbi sahədə çalışan insanların gələcəyi üçün səmimi vizyon qurmaq, etibarlı strategiya formalaşdırmaq, bu strategiyayı həyata keçirmək üçün uyğun təşkilat qurulmasını təklif etmək və bu təşkilatı zəruri resurslarla təmin etmək deyil, həm də istedadlı adamları tapmaq (əsas işləri görmək qabiliyyətində olan adamları müəyyənləşdirmək), bu adamların məhsuldar və yenilikçi tərzdə işləmələrini motivasiya etmək, bütün idarəedici funksiyalar vasitəsilə təşkilata rəhbərlik etmək və ümumilikdə inam və etibar qurmaqdan ibarətdir.

Komandanlıq və qoşunların idarə olunması

Komandanlıq və qoşunların idarə olunması konkret nəticə və ya dəyər (məsələn, hərbi missiyanın başa çatdırılması) ortaya qoyulması üçün mexanizm və alətdir. Komandanlıq və hərbi idarəetmə, bir sıra qurumların (fərdlər və birliklər) və resursların söylərini müəyyən tapşırıq, məqsəd və ya vəzifələrə nail olmaqdan ötrü onlara yönləndirməkdən ibarətdir. Bu nöqtəyi nəzərdən, konseptuallaşma, komandanlıq və hərbi idarəetmə səviyyəsində idarəetmənin başqa sinonimi də ola bilər. İdarəetmə bütöv qərar vermə prosesinin modeli ilə izah edildiyi zaman, oxşarlıq xüsusilə görünür.

NATO-nun lüğəti “komandanlığa” “hərbi qüvvələrə rəhbərlik, koordinasiya və nəzarət etmək üçün silahlı qüvvələrin fərdinə verilmiş səlahiyyət” kimi tərif verir və bu tərif əməliyyatların həyata keçirilməsi ilə əlaqədar uyğun əmrlərin yerinə yetirilməsini əhatə edən məsuliyyətlər və fəaliyyətləri də nəzərdə tutur²⁴. Eynilə, ABŞ Müdafiə Nazirliyinin Hərbi və Onunla Bağlı Terminlərin Lüğəti “Komandanlıq və qoşunların İdarə olunması” termininə “uyğun qaydalarla təyin edilmiş komandanın missiyanı yerinə yetirməsi üçün ona tabe olan və bağlı olan qüvvələrin üzərində səlahiyyətlərinin və rəhbərliyinin həyata keçirilməsi” kimi müəyyənləşdirir. . .”²⁵

Lakin müxtəlif ölkələrin ordularının komandanlıq və qoşunların idarə olunmasında öz təcrübələri vardır²⁶. Ona görə də, ekspertlər NATO-nun, ABŞ-ın və başqa ölkənin təriflərini və ya modelini təkrarlamağı məsləhət görmürlər və komandanlıq və qoşunların idarə olunmasına xüsusi yanaşmanın paradiqması və potensialının başa düşülməsi ilə öz reallıqlarına uyğun model qurmağa yönəlməlidirlər. Devid S. Alberts və Riçard E. Hayes bu nöqtəyi nəzərdən komandanlıq və qoşunların idarə olunmasının fəlsəfəsini irəli sürürlər²⁷. Onlar komandanlıq və hərbi idarəetməni potensial universal istifadə prizməsi vasitəsilə izah edir və onun aşağıdakı funksiyalarını vacib sayır:

- Niyətin müəyyən edilməsi: Komandanlıq nöqtəyi nəzərindən, niyyət “əməliyyat məqsədinin dəqiq ifadə olunması və arzu olunan son vəziyyət kimi müəyyən edilə bilər. Buraya həm də rəqib komandanın niyyətinin komandan tərəfindən qiymətləndirilməsi və əməliyyat zamanı harada və nə qədər riskin qəbul edilə bilməsi dəyərlandırılması da daxildir²⁸. Bu cür tərifdə, ”komandan” hər hansı

²⁴ NATO Glossary of Terms and Definitions, AAP-6(2008) (NATO Standardization Agency, 1 April 2008).

²⁵ Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 12 April 2001, as amended through 30 May 2008).

²⁶ Amerikan və başqa ölkələrin komandanlıq və idarəetmə modellərinin təkamülü üzrə faydalı məlumatlar aşağıdakı saytdan əldə edilə bilər: *Command and Control Research Program*, www.dodccrp.org.

²⁷ David S. Alberts and Richard E. Hayes, *Understanding Command and Control* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006).

²⁸ Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms.

xüsusi bir komandanlıq səviyyəsi ilə və ya komandanın mülki və ya hərbi statusu ilə məhdudlaşmır. Uyğun niyyətin olması kifayət deyil, komandan onun işçilərinin və ya döyüşçülərinin bu niyyəti başa düşməsinə təmin etmək üçün onu uyğun şəkildə onlara çatdırmalı və öz niyyətini paylaşmalıdır. Niyyət, həmçinin bütövlükdə milli təhlükəsizlik və ya milli hərbi strategiya ilə bircə addımlamalıdır.

- Rolların, məsuliyyətlərin və qarşılıqlı münasibətlərin müəyyən edilməsi. Komandanlıq və hərbi idarəetmənin ənənəvi anlayışı əvvəlcədən müəyyən edilmiş ierarxiya münasibətlərini nəzərdə tutur və onlar əksər hallarda müəyyənliyini saxlayır. Lakin nə ierarxiyanın mövcudluğu, nə də münasibətlərin və təyinatların statik təbiəti daimi qəbul edilə bilməz. Rollar, məsuliyyətlər və qarşılıqlı münasibətlər özünü təşkilin nəticəsi ola bilər və vaxt və şəraitdən asılı olaraq dəyişə bilər. Rolların, məsuliyyətlərin və qarşılıqlı münasibətlərin müəyyən edilməsi konkret davranış növlərinə imkan yaradır, onları inkişaf etdirir və ya onların qarşısını alır. Dövrə mərkəzli müharibə kimi müasir konsepsiya daxilində əməkdaşlıq bu cür davranış növünə aiddir. David Alberts və Riçard Hayes təklif edirlər ki, hərbi təsisatın keyfiyyətinin qiymətləndirilməsi, yəni, hər hansı strukturun öz rolunu, məsuliyyətini və qarşılıqlı əlaqəsini müəyyən etmək imkanı və qarşıya qoyulan tapşırıqların yerinə yetirilməsi üçün lazım olan funksiyaları həyata keçirən zaman onları dəyişmək imkanları, aşağıdakı mülahizələri əhatə etməlidir: 1) qarşıya qoyulan məsələlərin tam başa çatdırılması (bütün rollar və məsuliyyətlər müəyyən edilmişdirmi); 2) qarşılıqlı əlaqələri həyata keçirmək üçün lazımi münasibətlərin mövcudluğu; və 3) təcəllikdə olanlar onlardan nə tələb olunduğunu bilir və başa düşürlərmi (öz rollarını yerinə yetirmək kontekstində). Rol məsələlərinin bir-birinin üstünə düşdüyü sahələri analiz etmək və onlar arasındakı boşluqları müəyyən etmək də əhəmiyyət daşıyır²⁹.

- Qaydaların və məhdudiyyətlərin müəyyən edilməsi: Komandanlıq və hərbi idarəetmə sistemində daimi və dəyişən qaydalar və məhdudiyyətlər toplusu müəyyən edilməlidir. Ölkənin özəl mədəni, sosial və davranış adətlərini əks etdirən qaydalar və məhdudiyyətlər və hərbi təşkilatın ənənələri dəyişməzdir. Hərbi missiyaların inkişafını, təhlükəsizlik mühitini, hərbi doktrinanı, hərbi qabiliyyətləri və çevik döyüş qaydalarını əks etdirən qayda və məhdudiyyətlər dəyişəndir. Qayda və məhdudiyyətlərin başa düşülməsi, qəbul edilməsi və onlara riayət edilməsi miqyası komandanlıq və qoşunların idarə edilməsi dərəcəsinin mühüm tərəflərindən birini müəyyən edir.

- Vəziyyətin və İrəliləyişin monitorinqi və qiymətləndirilməsi: hərbi fəaliyyətin prinsiplərindən biri, tələblərə cavab verən təşkilati işlərdən və hazırlıqlardan sonra öncədən hazırlanmış planların həyata keçirilməsidir. İlk şərtlər və hazır-

²⁹ Alberts and Hayes, *Understanding Command and Control*, 41

lıqların bütövlükdə hamısı dəyişilə bilər. Beləliklə, dəyişikliklərin necə qəbul edilməsi və mövcud şəraitə uyğunlaşdırmaların necə aparılması komandanlıq və qoşunların idarə sisteminin ayrılmaz hissəsidir. Komandanlıq və hərbi idarəetmə ilə əlaqədar istənilən yanaşmanın monitorinqi və qiymətləndirilməsi bütöv vəziyyəti, vəziyyətin inkişafını və bütövlükdə planlaşdırma, hazırlıq və missiyaların həyata keçirilməsi prosesini əhatə etməlidir.

Ruhlandırma, motivasiya və inam yaradılması: Bir qayda olaraq rəhbərliklə əlaqəli bu üç bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqəli funksiyalar aşağıdakıları müəyyən edir: 1) ayrı-ayrı iştirakçıların töhvə vermə hazırlığının dərəcəsi; və 2) baş verən qarşılıqlı əlaqənin təbiəti. Alınan nəticələr, iştirakçıların bir-birini ruhlandırıdığı, motivasiya etdiyi və etibar etdiyi dərəcə və həmçinin, təmin edilən məhsullar və xidmətlər potensial olaraq informasiya, şüur və sosial sferalarda baş verən hərəkətlərə təsir edir. Etibar etmə obyektləri müxtəlif cür ola bilər və bura fərdlər, təşkilatlar və məlumat toplayıcıları və həmçinin, avadanlıq və sistemlər daxildir³⁰.

- Təlim və təhsil: komandanlıq və nəzarətin istənilən sistemi təhsil və təlimin məhsulu olan konkret bilik və təcrübələr tələb edir. Bu heç də əlbəttə inqilabi hərbi texnologiyalar tətbiq edilən zaman bütün əsgərlər və mühəndislərin təlim keçməsinə tələb etmir.

- Təmin etmə: Əldə olan resurslar niyyətin həyata keçirilməsi və uyğun təşkilatı strukturun müəyyən edilməsində mühüm amildir. Resursların necə ayrılması və istifadə edilməsi çox zaman planlaşdırılan məqsədə nail olunub-olunmamasında aparıcı amildir. Resursların təmini həm təsisatı və həm də qarşıya qoyulan məsələlər perspektivindən və həmçinin, qısa və uzun-müddətli perspektivdən öyrənilməlidir. Uzun-müddətli təsisatı perspektiv müdafiə qabiliyyətlərinin inkişafı ilə bağlıdır. Təminata hər hansı missiya kontekstində baxıldıqda, o, faktiki olaraq həmişə qısa müddətə fokuslanır və mümkün olan resursların ayrılması və uzun-müddətli əməliyyat işlərinin aparılmasını nəzərdə tutur.

David Alberts və Riçard Hayes sübut edirlər ki, bu əsas funksiyalar istənilən hərbi təsisatın və ya hərbi missiyanın komandanlıq və qoşunların idarə edilməsi funksiyaları ilə əlaqəlidir. Bu funksiyalar çox sayda fərqli yollarla yerinə yetirilə bilər. Bu fərqliliklər, səlahiyyətlər və münasibətlərin necə müəyyən edilməsinə, qərar vermə hüquqlarının necə paylanmasına, gedən proseslərin təbiətinə, məlumatların necə axmasına və biliklərin paylanmasına avarır. Bu funksiyaların necə həyata keçirilməsinin dəqiqləşdirilməsi konkret komandanlıq və hərbi idarəetmə yanaşması və modelini müəyyən edir.

³⁰ Ibid., 43-44

Hərbi İdarəetmə Konsepsiyasına Doğru

Hərbi təsisatın idarə olunması üçün vahid konsepsiyanın işlənilib-hazırlanması aşağıdakı sualla dərin şəkildə bağlıdır: ölkənin başqa mülki təsisatları ilə müqayisədə müdafiə təşkilatı nə qədər fərqlidir? Cavablar, “tam fərqli”, “ancaq bir çox məsələlərdə fərqli” və “tam ictimai” variantlar arasında geniş səpgili nəzəri variantlar və praktikalər boyu ola bilər. Əgər diqqət cəmiyyətdəki siyasi təşkilatın demokratik spektri üzərindədirsə, o zaman cavablar konkret cəmiyyətin liberalizm üzrə baxışlarından asılı olacaq. Aşağıdakı üç variant həm dar və həm də geniş mənada bir-birindən fərqlənir.

Birinci haldakı “tam fərqli” variantı müdafiə sahəsinin hüquqi statusuna görə, normativ aktlara görə, insan və vətəndaş hüquqlarına görə, qeyri-hərbi seqmentlərin təşkilinə görə, resursların ayrılması prosedurlarına görə, şəffaflyq və hesabatlılığa görə ölkənin mülki xidmətlərindən tam istisnasız fərqliliyini göstərir.

İkinci hal, “ancaq bir çox məsələlərdə fərqli” o mənə daşıyır ki, konkret cəmiyyət və dövlət geniş tərkibli milli təhlükəsizlik alətlərinə malikdir və o sistem kimi təhlükəsizliyin ictimai tələblərinə cavab vermək üçün qurulmuşdur. Bu baxımdan, müdafiə sahəsi dövlətin başqa mülki təsisatlarından fəvqaladə hallarda və ya məsələlərdə fərqləndirilməlidir.

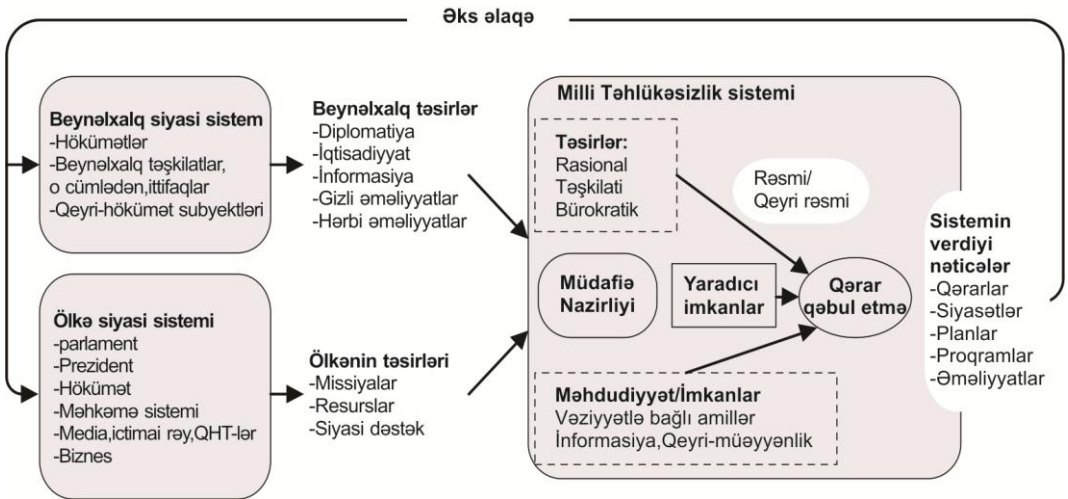
Üçüncü “tamamilə mülki” hal, adətən yetişmiş demokratik ölkələrdə müşahidə olunur və burada yaxşı inkişaf etmiş cəmiyyət təhlükəsizlik təsisatlarının tam obyektiv və subyektiv nəzarəti və hesabatlılığı üçün mexanizmlər qurmuşdur. Güclü və təsirli mülki nəzarət dövlət təsisatlarına, o cümlədən, müdafiə təsisatına eyni gözlə baxır.

Tansu Demir və Ronal Nihan özlərinin son tədqiqatlarında arqumentlər gətirirlər ki, siyasət və idarəetmə arasındakı ziddiyyət dövlət idarəetməsinə təsir etməkdə davam edir, əsasən ona görə ki, çox sayda idarəçilər siyasi müdaxilələrdən öz müstəqilliyini qorumaq üçün öz neytrallıqlarının etikasını saxlayırlar³¹. Bu xüsusilə müdafiə sahəsində vacibdir, çünki burada hərbi qüvvələrin siyasətdən uzaq durması sadəcə hərbi təsisat üçün əhəmiyyət daşımır, bu hətta cəmiyyət üçün də həyati vacibdir. İstənilən halda, müasir hərbi təsisatın inkişafı üçün bu təsisatın üç başlıca funksional sahəsi arasındakı gərgin qarşılıqlı münasibətləri həll etmək üçün yollar tapılmalıdır, yəni müxtəlif məqsədləri olan siyasət, idarəetmə və komandanlıq sahələri arasında. Təsisatın vəhdətini saxlamaqla və bütün təşkilati prosesləri koordinasiya etməklə siyasətçilər, idarəçilər və komandanlar arasında hakimiyyətin və tapşırıqların aydın bölünməsi tələb olunur. Bu çox problemlidir və hər bir ölkə bunu öz yolu ilə edir və bu zaman özünün tarixi ənənələrinə, sosial inkişafına və bütövlükdə bürokratik mədəniyyətinə əsaslanır.

³¹ Demir and Nyhan, “The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice”, 81.

Sosial sistemlər Yanaşması

Müdafiə nazirliyi ölkənin silahlı qüvvələrinin sayından asılı olmayaraq geniş, yüksək dərəcədə mürəkkəb təşkilatdır. Harold Leavitt bu cür təşkilatı “mürəkkəb məsələləri həyata keçirməyə hesablanmış, bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqəli fəal sistemlər toplusu” kimi xarakterizə edir³². Müasir müdafiə təsisatının başa düşülməsi o faktın qəbul edilməsi ilə başlayır ki, dövlətin siyasi və sosial funksiyası kimi ölkənin müdafiəsi sosial sistemlər kontekstində həyata keçirilir. Xəbərlər və analizlər vasitəsilə milli müdafiə üzrə qərar layihələrinin necə dəstəklənməsinə baxmayaraq, onların son variantı xarici siyasət mülahizələri ilə, daxili siyasət ilə, ölkə-daxili münasibətlər ilə, dövlət-özəl münasibətləri və hətta fərdi davranışla müəyyən edilir. Keçmişdə davam edən ideoloji və strateji mübarizənin bitməsi ilə və qloballaşmanın və informasiyanın davam edən sürətli inkişafı ilə siyasi və sosial mühit cürbəcür yollarla və sürətlə dəyişir. Müasir ictimai münasibətlər mürəkkəb, rəngarəng və dinamikdir. Müasir müdafiə sahəsi idarəetməsi də mürəkkəb, rəngarəng və dinamikdir. Müdafiə sahəsinin idarəçiliyinin miqyasını izah etmək üçün faydalı yanaşma, onu operativ terminlər vasitəsilə izah etməkdir –yəni, bu idarəçilik nədir, onun məqsədi nədir, onun cəmiyyətə və müdafiə təsisatının özünə faydası nədir məsələlərini izah etməklə.



Şəkil2: Müdafiə Siyasəti üzrə Qərar Qəbul Edilməsinə Sistem Baxışı

Bu düşüncə xəttinə və əsas idarəetmə nəzəriyyəsinə əsaslanaraq, sosial varlığın qarşılıqlı əlaqəli sistemləri kimi müdafiə idarəetməsinin xarici və daxili kon-

³² Harold J. Leavitt, *Managerial Psychology: An Introduction to Individuals, Pairs, and Groups in Organizations* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1972), Chapter 24.

tekstinə baxmaq faydalıdır³³. Görünür, müdafiə təsisatı daha geniş sosial sistemlərin, ölkənin mənsub olduğu beynəlxalq siyasi sistemin və konkret ölkə sosial sisteminin arasında yerləşir. Hər iki sistem müdafiə sahəsində idarəetməyə fərqli və çox hallarda çox fərqli növ “təsirə” malikdir(Şəkil2)³⁴.

Beynəlxalq sistem təhlükə qavrayışı yaymaqla, diplomatik manevrələrlə, hərbi-texnoloji inkişafı və ittifaqlar və xüsusi koalisiyalar yaratmaqla nüfuz edir. Beynəlxalq sistem çox-ölçülüdür və ümumilikdə onun daxilində çox sayda münaqişə vardır. Buna baxmayaraq, onun ən əhəmiyyətli üzvləri münaqişəni nüvə, ekoloji, insan və ya ticarət ölçülərində zəiflətmək üçün birbaşa əlaqələrdən və ya beynəlxalq normalar və təşkilatlardan istifadə edirlər. “Demokratik cəmiyyət” termini biriləri üçün süni görünənə bilsin, lakin o ümumi dəyərləri, təhlükə qavrayışını paylaşan ölkələrin siyasətini (o cümlədən, müdafiə siyasətini) izah edir və münaqişələrin önənməsi, qarşısının alınması və həll olunması üçün kömək edir. Beynəlxalq sistemdə dövlətlərin davranışı hökumət etdiyindən, ölkələrin müdafiə siyasətinə beynəlxalq nüfuz beynəlxalq təhlükəsizlik və müdafiə təşkilatlarının və sosial (Amnesti International, Greenpeace) və ya biznes təbiətli qeyri-hökumət subyektlərinin təsiri ilə müəyyən edilir.

Ölkə sistemi müdafiə təsisatının rollarını və missiyasını, onun strategiyasını və təşkilati strukturunu müəyyən edir və əsasən təhlükəsizlik –təhlükə sosial qavrayışı əsasında onu mümkün resurslarla təmin edir. Daxilən özünü təhlükədə hiss edən cəmiyyətlər özlərinin sosial və siyasi davranışına görə şübhəli, qıcıqlandırıcı və radikal olurlar. Ümumiyyətlə, onlar mülki və demokratik azadlıqların geniş şəkildə azaldılması yönündə olur, qaydalar üzrə, müdafiə büdcələri üzrə radikal qərarlar qəbul edir və geniş miqyaslı struktur dəyişikliyi və qeyri-müəyyənliyə yönələn tədbirləri nisbətən sərbəst şəkildə qəbul edirlər. Müdafiə təsisatı özünün yaradıcı imkanlarından istifadə edərək bütün bu təsirləri idarə etmək bacarığında olmalı və mövcud şəraitlərdə ölkə və beynəlxalq sistemin gözlədiyi rəşional və tələblərə cavab verən nəticələr ortaya qoymalıdır. Bu proses zamanı təşkilati struktur mühüm əhəmiyyət daşıyır, lakin bürokratik mədəniyyətin, təşkilati davranışın və təsisatda çalışan insanların təsiri daha da həlledicidir. Bu səbəbdən, hətta inkişaf etmiş demokratik ölkələrdə heç bir müdafiə nazirliyi bir-biri ilə eyni deyil. Bu fikri daha da konkretləşdirsək, təsisatı diaqramın arxasında duran canlı adamları görə bilməyən hərbi idarəçi uğursuzluğa məruz qalar.

³³ Qısaça, sosial sistem iki və ya daha çox sosial cəhətdən tanınmış subyektlərdən ibarətdir və onlar ümumi məqsəd və vəzifələrə nail olmaq üçün cürbəcür yollarla bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqədə olur.

³⁴ Riçard Norton tərəfindən istifadə olunan diaqramma versiyası “Policy Making and Process: A Guide to Case Analysis” in *Case Studies in Policy Making*, ed. Hayat Alvi-Aziz and Stephen F. Knott, 11th edition (Newport, RI: Naval War College Press, 2008).

Toplam olaraq deyə bilərik ki, beynəlxalq və ölkə siyasi sistemlərinin müdafiə siyasəti üzrə qərar vermə prosesinə mürəkkəb, davamlı strateji və konkret vəziyyətlə bağlı təsirləri vardır. Onlar, həm də ölkə “müdafiə məhsulunun” “müşəriləri” kimi görünə bilər. Müdafiə sahəsində qərar qəbul edilməsi üçün ən yüksək vaciblik beynəlxalq təhlükəsizlik mühitidir, ölkənin xarici siyasəti və təhlükəsizlik dərəcəsidir, hökumətin müdafiə siyasəti prosesi və bu siyasətin formalaşmasında və yerinə yetirilməsində müxtəlif maraqlı tərəflərin rollarıdır.

Müdafiə təsisatının özü konkret sosial sistem kimi gözdən keçirilə bilər. O bütöv cəmiyyətin ənənələri, mədəniyyəti, dinamikası, o cümlədən, totalitarizmdən demokratiyaya siyasi keçid zamanı baş verən özəlliklər kimi daxili münasibətlərin bütün xarakteristikalarına malikdir. Müdafiə təsisatı xüsusi mədəniyyəti, maraqları və prioritetləri olan adamlar tərəfindən yaradılır və bu xüsusiyyətlər təkcə ölkədən ölkəyə dəyişmir, həm tarixi zamandan, şəxsi gündəmdən və ya məqsədlərdən asılı olaraq dəyişir³⁵.

O xüsusi təşkilat olub cəmiyyət tərəfindən ayrılan maliyyə, maddi, insan və informasiya resurslarını “müdafiə məhsuluna” çevirmək üçün unikal (çox zaman) normalar, qaydalar və prosedurlar əsasında hərəkət edir. Bütün bunlar müdafiə idarəetməsinin daxili kontekstini təmsil edir. Onun xüsusi tərəfi ondadır ki, ən mühüm müdafiə məsələləri üzrə qərar qəbul edilməsi müdafiə nazirliyi ilə məhdudlaşmış, hətta hökumətlə də məhdudlaşmışdır.

Burada dövlət başçısı və xüsusilə qanunverici orqan xüsusi rol oynayır və bu rol çox hallarda sadəcə müdafiə məsələləri üzrə rəşional düşüncəni yox, konkret ölkədaxili hakimiyyət bölgüsünü və qüvvələr balansını əks etdirir. Bütün bunlar birlikdə müdafiə idarəetməsinin unikal elementini-onun fundamental mülki-hərbi xarakterini təmsil edir. Mülki –hərbi münasibətlər müdafiə sahəsində idarəetmədə önəmli rol oynayır və o bilavasitə müdafiə sektorunu hökumətin başqa idarələrindən fərqləndirir.

Siyasi hakimiyyətin ölkədaxili mərkəzlərinin maraqlarının ifadə olunması, strateji balanslaşdırılması və qorunmasının hamısı mülki rəhbərliyin məsuliyyətidir, eyni zamanda onların yerinə yetirilməsi ordunun üzərinə düşür. Bu cür hal münaqişə üçün mərhələlər yaradır. Münaqişə demokratik cəmiyyət üçün vacibdir və “təbiidir” və hərbi idarəçiliyin işi onları rəhbərliyin gücü ilə və idarəetmə bacarıqları ilə aradan qaldırmaqdır. Burada qeyd etmək lazımdır ki, ancaq bu cür kontekstdə müdafiə nazirliyinin idarə edilməsində sadəcə biznes idarəetmə praktikala-

³⁵ Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*, Faculty research papers (Monterey, CA: Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, 2001).

rının istifadəsi uğursuzluğa məhkumdur. Eynilə, biznes idarəetməsində edilən irəliləyişləri qulaqardına vuran tamamilə bürokratlaşdırılmış planlaşdırma və büdcələmə proseslərinin tətbiq edilməsi cəhdləri də uğursuzluğa gətirir.

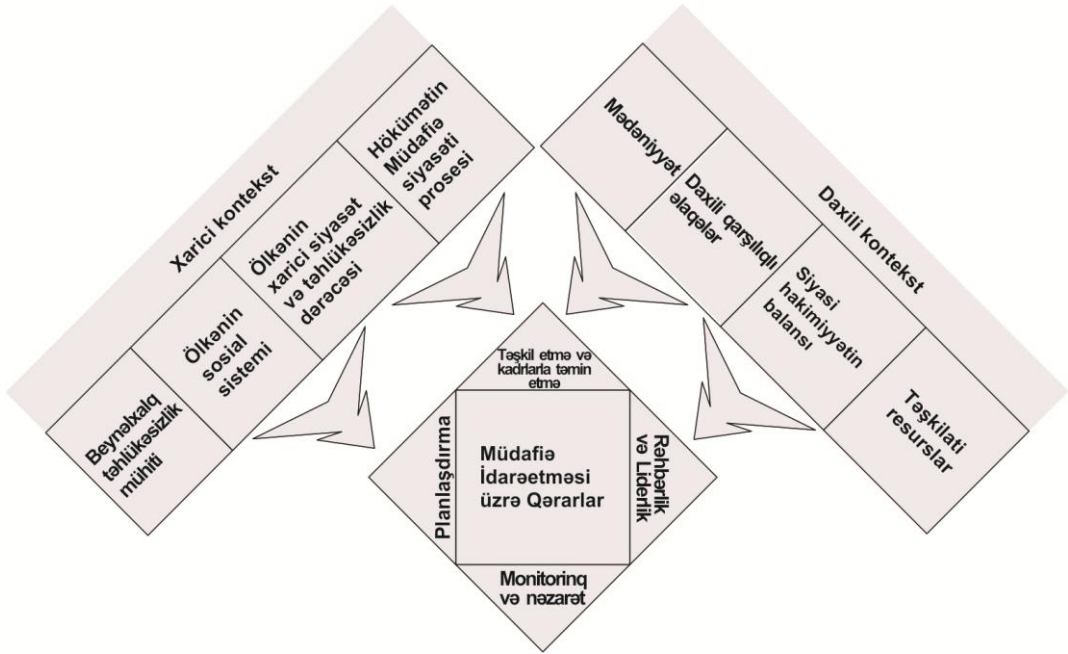
Qısa olaraq, müdafiə siyasətinin formalaşmasına təsir edən ən vacib daxili təsir özünün insan, maliyyə və maddi resursları ilə müdafiə təsisatıdır, ölkənin hərbi doktrinasıdır və ölkədəki mülki-hərbi münasibətlərin inkişaf dərəcəsidir.

Hərbi İdarəetmənin İntegrasiya olunmuş Konteksti

Hərbi təsisatların qurulması, islahatı və ya transformasiyası üçün müdafiə idarəetməsinin rəşional alət edilməsi bu proseslərə qoşulan siyasətçilərin, idarəçilərin və komandanların konkret xarici və daxili kontekstdə hərəkət etməsini qəbul etməkdən başlayır. Siyasətçilər, idarəçilər və komandanların bu cür kontekst daxilindəki özəlliklərin müdafiə təsisatlarının qurulmasına və onların fəaliyyətinə necə təsir etdiyini başa düşmək və dərk etmək əhəmiyyət daşıyır. Müdafiə siyasəti formalaşdırılması, yerinə yetirilməsi və qiymətləndirilməsi zənciri müdafiə təsisatının daxili və xarici kontekstinin bölünməzliyini göstərir(Şəkil3).

Sosial kontekstdə müdafiə sisteminin “məhsulu”, ümumilikdə müdafiə və təhlükəsizliyin ictimai və sosial qavrayışı kimi və hökumətin cürbəcür məqsədlərə müxtəlif formalarda istifadə edə biləcəyi hərbi imkanlar kimi başa düşülür. “Müdafiə məhsulunun” səmərəliliyinin ölçüsü idarəetmə üçün konkret problem yaradır. Çoxsaylı maraqlı tərəflərin mövcudluğu fərqli qiymətləndiricilər yaradır –müdafiə nazirini təmin edən məsələ ali hərbi komandanlığın tələblərinə cavab verməyə bilər; ordunu qane edən məsələlər cəmiyyət tərəfindən qəbul edilməz və s.

Biznes idarəetməsi nöqtəyi-nəzərindən, müdafiə məhsulunun qiymətləndirilməsi də “rəqabətçilərin” və “bazar testi”-nin olmaması ucbatından mürəkkəbləşir. Bu həm də, hətta müxtəlif növ qoşun növlərindən ibarət hərbi sistemlərin daxilində də belədir. İş ondadır ki, hər bir hərbi xidmətin, Ordu, Dəniz Qüvvələri və ya Hava Qüvvələrinin unikal hərbi imkanları, doktrinaları, mədəniyyət və ənənələri münaqişə üçün başqa bir mərhələ yaradır və onu da idarəetmə texniki metodlarından istifadə edərək rəhbərlik idarə etməlidir. Daha da ümumi kontekstdə, təşkilatın ortaya qoyduğu nəticələrlə beynəlxalq nəticələr arasındakı qeyri müəyyən qarşılıqlı münasibətlər bütün təhlükəsizlik sektoru agentliklərinin milli təhlükəsizliyə verdiyi töhvəni müəyyənləşdirməyi çətinləşdirir. Bu elə sahədir ki, burada qavrayış və idelogiya faktiki məlumat bazası kimi eyni mənə daşıyır –nəticələrin ölçülməsi sosial, siyasi, beynəlxalq və psixoloji amillərlə mürəkkəbləşir.



Şəkil 3: Müdafiə sahəsində idarəetmənin daxili və xarici konteksti

Yekun Müddəalar

Müdafiə sahəsində idarəetmə operativ, sistem və struktur analizləri, planlaşdırma və proqramlaşdırma, modelləşdirmə və simyulasiya, alternativlər yaradılması, görülən işin və təkmilləşmə prosesinin ölçülməsi, layihələrin idarə olunması, risklərin qiymətləndirilməsi və müdafiə siyasətinin formalaşması və yerinə yetirilməsinin müxtəlif sahələrinə tətbiq oluna bilən çox sayda başqa metodlar və texniki vasitələr kimi, geniş sayda işçi metodlarından istifadə edir. Müdafiə sahəsində idarəetmə müdafiə sahəsində transformasiyaya doğru istənilən səyi dəstəkləyən başlıca alətdir.

Müxtəlif müdafiə idarəetməsi mövzuları ilə bağlı ətraflı baxış növbəti fəsillərdə verilmişdir. Bu fəsil idarəçilik, idarəetmə, icra hakimiyyəti, liderlik və komandanlıq anlayışları arasındakı fərqliliklərin dəqiqləşdirilməsinə kömək etmiş və həmçinin, hərbi təşkilatın idarə edilməsində mülki-hərbi münasibətlərin rolunun başqa dövlət təsisatları və biznes təşkilatlarından fərqli olduğunu göstərmişdir. Beləliklə, bu fəsil müdafiə sahəsindəki idarəetməni ətraflı öyrənmək üçün və həmçinin, müdafiə sahəsində ayrı-ayrı idarəetmə mexanizmlərini və bütövlükdə müdafiə təsisatlarını gücləndirmək istiqamətində edilən istənilən səylərə lazımı kontekst yaradır.

2-ci Fəsil

Hərbi Planlaşdırma – Müdafiə sahəsində İdarəetmənin Əsas Prosesləri

Todor Taqaryev

Giriş

Tərəfdaş ölkələrdə və həmçinin NATO üzvü olan ölkələrdə çox sayda parlamentlər və hərbi elitələr müdafiə siyasəti konsepsiyası ilə bağlı, siyasət və planlaşdırma arasındakı qarşılıqlı əlaqə ilə bağlı, plan və büdcələr arasındakı əlaqələr ilə və güc strukturlarının gücləndirilməsi və texnoloji müasirləşmə arasındakı qarşılıqlı əlaqə ilə bağlı və başqa açıq görünən və böyük xərclərlə müşayiət olunan məsələlərlə bağlı hələ də problemlərlə üzləşirlər. Bu cür halın olması təəccüblü deyil, çünki NATO üzvlərindən fərqli olaraq Varşava Müqaviləsi üzvü olan ölkələrdə hərbi siyasət və planlaşdırma tam mərkəzləşdirilmişdir. Varşava Paktı ölkələrinin paytaxtları Moskvadan fərqli olaraq, müdafiə siyasəti və planlaşdırması üzrə ya heç, ya da çox məhdud biliyə və təcrübəyə malik idilər.

Əlavə olaraq, 1990-cı illərdə keçmiş Varşava Paktı ölkələrindəki və keçmiş Sovet respublikalarındakı hərbi elitələr yetişməmiş və ümumilikdə zəif demokratik təsisatların bir hissəsi idilər. Hətta zəifləyən iqtisadiyyatın təsiri altında və açıq düşmənin olmadığı bir halda yüksək vəzifəli hərbi və siyasi rəhbərlik onlara keçmişdən qalan güc strukturları və hərbi güvvələrin inkişaf modellərinə əsaslanaraq səhti islahat həyata keçirməkdə özlərini sərbəst hiss edirdilər. Bu cür yanaşmanın nəticəsinin biri də o idi ki, onların NATO-ya üzvlüyü zamanı İttifaqın hərbi gücünə köklü töhvə verə biləcək ancaq bir neçə yeni NATO üzvü ölkəsi var idi¹.

Ona görə də bu fəsil, müdafiə siyasəti anlayışını və demokratik hərbi idarəçilik üçün uzun müddətli planlaşdırmanın və ordu quruculuğu planlarının şəffaflığının əhəmiyyətini gözdən keçirir. Daha sonra cürbəcür planlaşdırma üfiqlərini və uyğun proseslər arasındakı qarşılıqlı əlaqəni nəzərdən keçirir və beləliklə, nəyə görə hərbi planlaşdırmanın müdafiə idarəetməsi prosesinin əsasını təşkil etdiyini

¹ Bax, məsələn, Jeffrey Simon, "The New NATO Members: Will They Contribute?" *Strategic Forum* 160 (Washington, D.C.: National Defense University, April 1999), <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA394521>.

izah edir. Üçüncüsü, bu fəsil oxucuya hərbi planlaşdırma ilə bağlı mümkün digər alternativ yanaşmaları təqdim edir. Dördüncü hissə, siyasi məqsədləri güc strukturuna bağlayan çərçivəni və planlaşdırma risklərinin rolunu izah edir. Sonuncu hissə qısa olaraq ölkə hərbi planlaşdırma prosesi kontekstinə toxunur və yenidən qərar qəbul etmənin şəffaflığının hərbi rəhbərliyin demokratik hesabatlılığı, səmərəliliyi və məhsuldarlığı üçün əhəmiyyətini vurğulayır.

Bu fəsildə baxılan məsələlər NATO üzvlüyünə çalışan və tərəfdaş ölkələr üçün unikal xarakter daşımır. Biz inanırıq ki, bu fəsil hərbi sahədə gedən və asan olmayan demokratik idarəçiliklə məşğul olan istənilən ölkənin mülki və hərbi ekspertləri üçün, bir tərəfdən, təhlükəsizlik təhdidləri ilə hərbi planlaşdırmanın siyasi məqsədləri arasındakı əlaqəni, digər tərəfdən hərbi planlaşdırma ilə resurs idarəetmə mexanizmləri arasındakı əlaqələri başa düşmələri üçün faydalı olar. Çünki, məsələn, Müdafiə Nazirliyi mövcud təhlükəsizlik mühitinə, siyasi məqsədlərə və ölkənin strategiyasına uyğun olmayan güc strukturunu yaradılmasını inkişaf etdirirsə, onların “mükəmməl” hesabatlılıq sistemi və şəffaf maliyyə prosedurları həyata keçirməsinin əhəmiyyətli rolu olmur.

Hərbi Planlaşdırma Hərbi Siyasət qurulmasının bölünməz hissəsi kimi

Həm NATO-nun Terminlər və Təriflər Lüğəti² və ABŞ Müdafiə Nazirliyinin Hərbi və Onunla bağlı Terminlər Lüğəti³ “müdafiə siyasəti” termininin tərifini vermir. ABŞ Müdafiə Nazirliyinin Lüğəti milli siyasəti “milli vəzifələri həyata keçirmək üçün hökumət tərəfindən ölkə səviyyəsində qəbul edilmiş geniş fəaliyyət kursu və ya istiqamətlər bəyanatı” kimi müəyyən edir.

“Siyasət”-in qəbul edilmiş tərifləri arasında, Webster lüğətində verilmiş aşağıdakı iki tərif bizim müzakirələr üçün uyğundur:

1. Alternativlər arasından seçilmiş, dəqiq ifadə olunmuş *kurs və ya fəaliyyət metodu* və mövcud şərtlər işığında indiki və gələcək qərarların istiqamətlənməsi və müəyyən edilməsi.

2. Ümumi məqsədləri və xüsusilə də, hökumət orqanının qəbul edilə bilən prosedurlarını özündə cəmləşdirən yüksək səviyyəli baş *plan*⁴.

² NATO Glossary of Terms and Definitions, NATO Standardization Agreement AAP-6 (approved up to April 2008), www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2008.pdf.

³ Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Department of Defense, 12 April 2001, as amended through 30 May 2008), www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf.

⁴ Webster's Ninth New Collegiate Dictionary (Springfield, Mass.: Merriam Webster Inc., 1991). Vurğular əlavə edilmişdir.

Müdafiə siyasəti üzrə müzakirələr üçün yaxşı başlanğıc nöqtəsi, bu terminin hərtərəfli olaraq sonucları(nəyə nail olmağı), yolları(biz necə fəaliyyət göstərmək fikrindəyik) və vasitələri (nə ilə bu sonuclara nail olmaq niyyətindəyik) hərtərəfli olaraq əhatə etdiyini aydınlaşdırmaqdır. Müdafiə və hərbi işlər üzrə iki fərqli məsələ aparıcı element sayılır:

1. Arzu olunan sonuclara nail olmaq üçün mümkün olan vasitələrdən necə istifadə etməli, məsələn, ölkəyə qarşı hərbi təcavüz olduğu halda; və
2. Ehtimal olunan gələcək təhlükələr və təhdidlərlə səmərəli məşğul olmaq üçün hərbi qüvvələrin təmin olunduğu vasitələr.

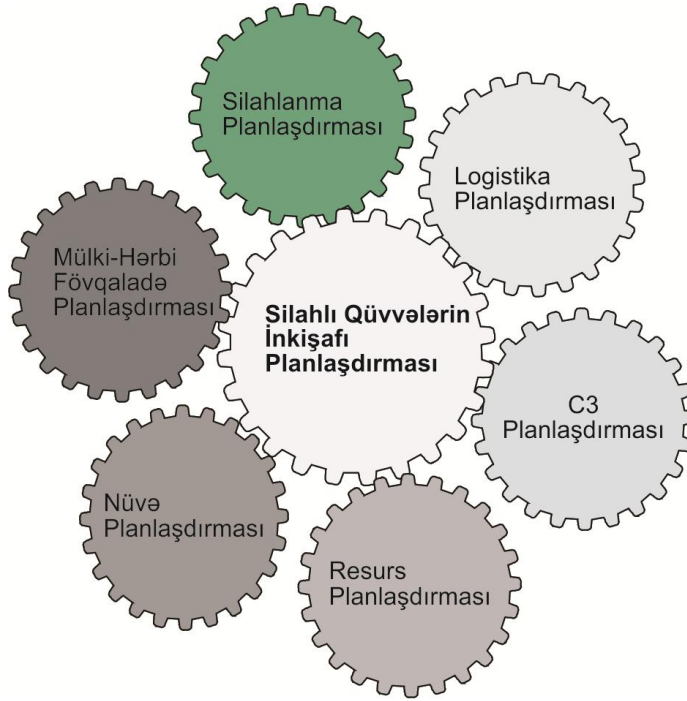
Birinci məsələ strateji və operativ planlaşdırmanı(həm planlaşdırılmış və həm də xüsusi hallar üçün)və həmçinin, döyüş zamanı qoşunların rəhbərliyini əhatə edir. O çox zaman “güc tətbiqi “ kimi də adlanır. İkinci məsələ başlıca müdafiə siyasəti məsələsidir və bu fəsil ona fokuslanmışdır.

Müdafiə siyasəti həm son məqsədləri və həm də bu məqsədlərə nail olmaq üçün vasitələri əhatə etdiyini çox sayda oxucular bilsə də,keçmiş Sovet məkanındakı ölkələrdə bu fərziyyə asan şəkildə başa düşülmür və həvəslə qəbul edilmir. Bunun səbəblərindən biri dildir⁵. Bir sıra dillərdə ancaq bir söz var-politika-və o həm qəbul olunmuş siyasəti və həm də siyasi proseslər olan siyasəti nəzərdə tutur və “siyasi” olan hər şeyə bağlılığı vardır⁶. Buradan da belə ümumi qavrayış ortaya çıxır ki, müdafiə siyasəti siyasətçilərin sahəsidir, lakin terminin özü dar çərçivədə məqsədlər üzrə qərarlar kimi başa düşülür, məsələn, silahlı qüvvələrin yerinə yetirməli olduğu vəzifələrin müəyyən edilməsi kimi.

Digər tərəfdən və post-totalitar ölkələrdə siyasətçilər və onların mülki işçiləri arasında hərbi məsələlər üzrə bilgisizliyin yayılmış olmasından dolayı, çox zaman qəbul edilir ki, qarşıda duran tapşırıqları yerinə yetirmək üçün lazım olan tələbatları müəyyən etməyə ancaq ordunun səlahiyyəti və biliyi vardır(həm də siyasətçilərin qərar verdiyi “siyasəti yerinə yetirmək” kimi başa düşülür). Məsələn, sovet terminologiyasına görə, bu ordu quruculuğu (stroitelstvo) deməkdir. Post-sovet dövründə bu anlayış “hərbi siyasət” kimi dəyişdirilmişdir.

⁵Əlbəttə,ən vacibi deyil.Mülki təcrübənin olmaması,mülki-hərbi münasibətlərin ümumi qəbul edilmiş nümunələrinin olmaması və sirlilik mədəniyyəti,digərləri ilə bərabər müdafiə siyasətinin,planlaşdırma və planların şəffaf və səmərəli olmamasına gətirir.Bax: Daniel Nelson,“Beyond Defense Planning” in *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, ed.Todor Tagarev (Sofia: Geneva Centre for DCAF and George C. Marshall-Bulgaria, 2002).

⁶ Məsələn,Slavyan və Rumın dillərində



Şəkil1: Əsas Hərbi Planlaşdırma Mövzuları

Hərbi planlaşdırmanın məqsədi, xüsusilə uzun müddətli hərbi planlaşdırmanın məqsədi vasitələrin müəyyən edilməsindən ibarətdir, o cümlədən, müdafiə təsisatlarının gələcəkdə ehtimal olunan təhdidlərə səmərəli şəkildə qarşı durmaq üçün gələcək güc strukturunu (GS) müəyyən etməkdir. Beləliklə, uzun müddətli hərbi planlaşdırma hərbi siyasətin bölünməz hissəsidir və onun bölünməz hissəsi kimi də nəzərdən keçirilməlidir.

Silahlı qüvvələr və onların unikal imkanları müdafiə siyasətinin məqsədlərinə nail olmaq üçün əhəmiyyətli rol oynayır. Əlavə olaraq, müdafiə planlaşdırmasına silahlanma, loqistika, komandanlıq, qoşunlar üzərində nəzarət və rabitə (C3) planlaşdırması, resurs planlaşdırması, mülki-hərbi fəvqaladə planlaşdırma və bir sıra hallarda nüvə planlaşdırması⁷ da daxildir. Bu “planlaşdırma mövzularının” bir qismi, silahlı qüvvələrin ümumi imkanlarının ayrıca tərkib hissələri ilə məşğul olur. Ona görə də, təşkilati struktur tədbirlərinin planlaşdırılması müdafiə planlaşdırma-

⁷Bu planlaşdırma mövzuları NATO üçün ənənəvidir. Müdafiə planlaşdırma prosesi ilə yaxından əlaqəli olan çox sayda başqa uyğun mövzular da vardır-hava qüvvələri planlaşdırması, standardlaşdırma, kəşfiyyat, operativ planlaşdırma və səfərbərlik planlaşdırması. Bax: "The Defence Planning Process: What Does It Mean in Practice?" (updated 15 June 2007), www.nato.int/issues/dpp/practice.html.

sında mərkəzi proses sayılır və o da başqa bütün planlaşdırma mövzularını sinxronlaşdırır(Şəkil1)⁸.

Bu fəsilin növbəti hissəsi,nəyə görə hərbi planlaşdırmanın müdafiə idarəetməsi prosesinin əsas hissəsi olduğunu və onun bütün başqa müdafiə sahəsində idarəetmə fəaliyyətlərinin istiqamətlənməsinə necə təsir etdiyini izah edir.

Hərbi Planlaşdırma Dövləri

Ən inkişaf etmiş müdafiə idarəetmə sistemlərində üç cür planlaşdırma dövrünü və onların uyğun proseslərini müəyyənləşdirmək mümkündür:

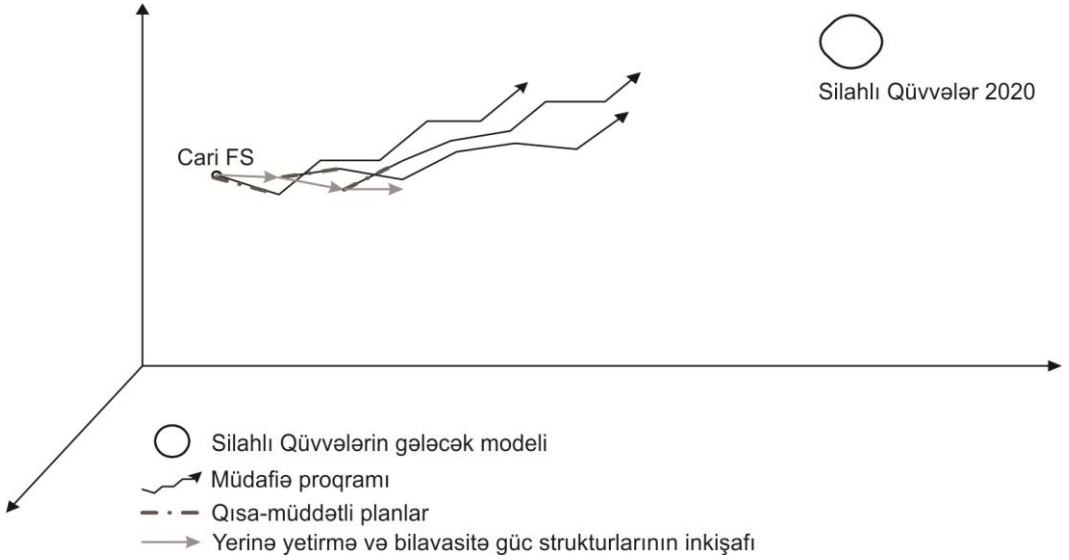
- Uzun müddətli planlaşdırma
- Orta müddətli planlaşdırma, çox zaman proqramlaşdırma kimi müəyyən edilmiş
- Qısa müddətli planlaşdırma

Uzun müddətli hərbi planlaşdırmada, planlayıcılar mövcud təhlükəsizlik mühtində baş verən cərəyanları, o cümlədən, təhlükə və təhdidləri, ittifaqların rollarını və onların siyasətini və təhlükəsizlik və müdafiə strategiyalarını analiz edirlər. Bu cərəyanları analiz edərək, planlayıcılar hərbi tələbatları öncədən görməyə çalışırlar. Onlar texnologiya sahəsində gedən inkişafı və silahlı qüvvələrin ortaya çıxan texnologiyadan yeni metodlarla necə istifadə etməsini dəyərləndirirlər⁹. Onların əsasında, onlar silahlı qüvvələrin gələcək təşkilati strukturlarını, onun əsas parametrlərini müəyyən edir (məsələn, manevr briqadalarının və batalyonların sayını, hava və dəniz eskadriyalarını). Bu cür güc strukturu bəzən “perspektivli” kimi adlanır, amma məsələn, eyni zamanda Fransa isə gələcək hər hansı il üçün silahlı qüvvələrin “modeli” terminindən istifadə edir.

Bir qayda olaraq, planlayıcılar indiki təşkilati strukturadan gələcək struktura keçid zamanı əsas addımları müəyyən etməlidirlər. Həm gələcək təşkilati struktur və ona keçid reallığa əsaslanmalıdır, məsələn, qərar vericilər və planlayıcılar təşkilati struktur və keçid gözlənilən maliyyə,texnoloji,demoqrafik və başqa mühüm məhdudiyyətlər müqabilində həyata keçirilə bilən olmasına əmin olmalıdırlar.

⁸ *NATO Consultation, Command and Control Agency – Overview, Presentation (October 2004).*

⁹ Həm də “əməliyyatlar konsepsiyası” kimi məlumdur. Məsələn,alimlərin və praktiklərin maraqları hal-hazırda iki yeni konsepsiyaya yönəlmişdir və onlar “əməliyyatlara təsir əsaslı yanaşma” və “dövrə təsirli əməliyyatlar” kimi bilinir.(“effects-based approach” and “network-enabled operations”). Ətraflı bax: Edward A. Smith, *Complexity,Networking, and Effects-Based Approaches to Operations* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006), www.dodccrp.org/files/Smith_Complexity.pdf, and the references therein.



Şəkil2: Planlaşdırma dövrləri, planlar və həyata keçirmələr arasındakı əlaqələr

Burada uzun müddətli o deməkdir ki, planlaşdırma dövrü gələcək silahlı qüvvələrin imkanlarını inkişaf etdirmək üçün zəruri olan vaxt müddətini aşır. Adətən bu dövr on ildən on beş ilə qədər dövr olur, xüsusilə də, əgər ölkə hazır silah sistemlərin alışına arxalandığı hallarda, yəni, məsələn, silah sistemləri başqa ölkələr tərəfindən istehsal edildiyi və dünya bazarında alışı mümkün olduğu hallarda¹⁰.

Bir sıra ölkələr daha uzun gələcəyə baxır və hətta daha böyük dövrləri əhatə etməyə çalışır.

Bir qayda olaraq, daha uzun dövrlər aşağıdakı hallarda istifadə olunur:

a) siyasi rəhbərlik və planlayıcılar xarici siyasət və təhlükəsizlik strategiyalarını gözdən keçirir, məsələn, dünyanın 2050-ci ildə necə olacağı analizini etməklə və həmçinin, ittifaqlar qurmaq, qonşularla və başqa ölkələrlə siyasəti müəyyənləşdirmək və s. ; və/və ya

b) ölkənin yüksək texnologiya iddiaları olduqda və zaman keçdikcə, gələcək 25 və ya 30 ildə yeni silah sistemlərinə keçə bilən yeni texnologiyalara sahib olmaq arzusu olduqda.¹¹

¹⁰ Bu cür silah sistemlərinin hər hansı ölkənin silahlı qüvvələrində uzun müddətli planlaşdırma baş vermədən öncə yer alması vacib deyildir, nəzərdə tutulur ki, bu silah sistemi istehsal siklinin son mərhələsindədir və ölkə onu almağa qərar verənə qədər hazır olacaq.

¹¹ Bir qayda olaraq, yüksək müdafiə sənaye arzuları ilə paralellik təşkil edir.

Bu cür niyyətləri işləyib hazırlamaq məqsədləri üçün, təşkilati strukturu onun gələcək parametrləri əsasında və ya onun formasını müəyyən zaman anında vermək mümkündür. Güc strukturunun potensial parametrlərinə qüvvələrin hazırlıq səviyyəsi, ayrıca qoşun növləri birləşmələrinin sayı, şəxsi heyətin sayı, əsas silah sistemləri, qoşunların təlim səviyyələri, sursat anbarları, ehtiyat hissələr və sürtkü yağları daxildir. Bu cür yolla aparılan silahlı qüvvələrin inkişafı trayektoriya kimi təqdim edilə bilər.

AF 2020 kimi müəyyən edilən silahlı qüvvələrin gələcək modeli (Şəkil2-də göstərilən kimi) parametrlər fəzasını müəyyən edir və öndəki illər ərzində silahlı qüvvələrin inkişaf etdirilməsi üçün əsas rol oynayır. Xüsusilə, o, orta müddətli planlaşdırma prosesini istiqamətləndirir. Orta müddətli planlaşdırmanın əsas məqsədi, yenidən təşkil olunma, şəxsi heyətin tərkibinin qurulması, satınalma, hərbi təlim, maliyyə vəsaitlərinin xərclənməsi və s. kimi praktiki müdafiə idarəetmə tədbirləri ilə müdafiə siyasəti məqsədləri və gələcək ordu quruculuğu arasında təminat altına alınmış birbaşa əlaqələrin təmin edilməsidir. Orta müddətli planlaşdırmanın dövrləri dörd ildən səkkiz ilə qədərdir. Bu cür müddət silahlı qüvvələrin döyüş bacarıqlarının inkişafına və ya ən azı keyfiyyət dəyişiminə gətirir.

Uyğun plan çox zaman “proqram” kimi adlanır və orta müddətli planlaşdırma prosesi isə proqramlaşdırma adlanır. Bu cür proqram qərar qəbul edilməsi və başqa idarəetmə məqsədləri üçün yaxşı işlənib hazırlanmış ierarxiyalı struktura malikdir, o cümlədən, əsas müdafiə proqramları, alt proqramlar və s. də bura daxildir¹². Çox sayda NATO ölkələri öz müdafiə proqramları üçün altı-illik planlaşdırma müddətlərindən istifadə edirlər.

Uzun müddətli müdafiə planlaşdırmasında nəzəri cəhətdən cari güc strukturu ilə heç bir əlaqəsi olmayan variantların öyrənilməsi tövsiyə olunduğu halda, orta müddətli planlaşdırma zamanı planlayıcılar silahlı qüvvələrin indiki strukturundan gələcək modelə olan keçidi necə təmin etdiklərini aydın şəkildə göstərməlidirlər(Bax Şəkil2). Həmçinin, resurs məhdudiyəti daha çox əhəmiyyət daşıyır. Orta müddətli plan, xüsusən də onun ilk illərində, ciddi olaraq nəzərdə tutulan resursların çərçivəsində, xüsusilə də müdafiə büdcəsi proqnozları çərçivəsində planlaşdırılır. Qısa müddətli planlaşdırma orta müddətli planın ilk bir və ya iki ilinin detallarını açıqlamağa xidmət edir, çox zaman silahlı qüvvələrin imkanlarını əhatə edən planları, yəni şəxsi heyətə yeni kadrlar toplanma-

¹² Ətraflı olaraq baxın:Todor Tagarev, “Introduction to Programbased Defense Resource Management” *Connections:The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69, <https://consortium.pims.org/introduction-to-program-based-defense-resourcemanagement-0>.

sı, təhsil, təlim, satınalmalar, struktur, və s. və uyğun büdcəni özündə cəmləşdirir¹³. Beləliklə, onlar ciddi olaraq büdcə proqnozları limiti çərçivəsində qurulur.

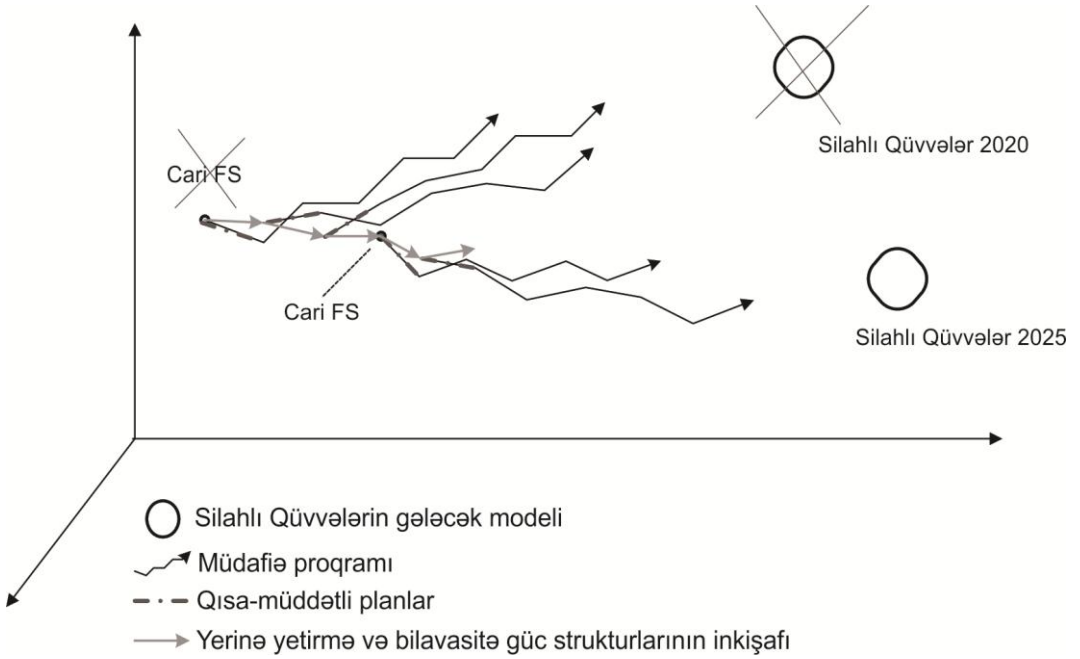
Hərbi planlar bu cür tərzdə qurulduğu halda və dəqiq yerinə yetirildiyi halda, bütün müdafiə idarəetmə fəaliyyətləri koordinasiya edilir və təhlükəsizlik və müdafiə siyasəti məqsədlərinə nail olunmasına aparır. Hətta bu baş verdikdə belə, ətrafda baş verən gözlənilməyən hadisələr və dəyişikliklər qısa müddətli planlardan əyilmələrə gətirir. Nəticədə, silahlı qüvvələrin əsil inkişaf trayektoriyası orta müddətli plan tərəfindən müəyyən edilmiş trayektoriyadan kənara çıxır.

Çox sayda müdafiə planlaşdırması sistemləri, orta müddətli planlaşdırmanın müntəzəm dəqiqləşdirmələr mexanizmi vasitəsilə bu cür növ qeyri-müəyyənliklərə reaksiya verir. Yeni orta müddətli planlar (və ya proqramlar) illik əsasda və ya iki ildə bir qurulur və sonrakı qısa müddətli planlaşdırma və reallaşdırma prosesləri ilə koordinasiya edilir və beləliklə silahlı qüvvələrin inkişafını gələcək model istiqamətinə doğru getməsinə imkan yaranır (bax Şəkil2).

Silahlı qüvvələrin inkişafını əhatə edən mühitdə keyfiyyət dəyişimi –yeni təhlükələrin ortaya çıxması, ittifaqlara qoşulma, dağıdıcı texnologiyaların təsiri, tam müqavimət əsaslı silahlı qüvvələrə keçid, hökumətin prioritetlərində mühüm dəyişikliklər və s. silahlı qüvvələrin gələcək modelini strateji şəraitlərə adekvat olmayan, işlək olmayan modelə və ya hər ikisinə gətirə bilər. Bu cür hallarda, inkişaf etmiş müdafiə planlaşdırması mexanizmlərinə malik olan ölkələr gecikmədən uzun-müddətli planlaşdırma prosesi başlayırlar və çox zaman bu addım “strateji müdafiə baxışının” bir hissəsi kimi olur. Yeni uzun müddətli planlaşdırma sikli silahlı qüvvələrin yeni gələcək modelini ortaya qoyur, məsələn silahlı qüvvələr 2025 modelini və bu modeldən də orta-müddətli planlaşdırmaya və bütün başqa müdafiə idarəetməsi proseslərinə rəhbərlik etmək üçün istifadə olunur (bax Şəkil3).

Gələcək silahlı qüvvələrin strukturunun quruluşuna, əsas aparıcı amillərdən asılı olaraq, müxtəlif perspektivlərdən yanaşıla bilər. Aşağıdakı bölmə müdafiə planlaşdırması üçün əsas alternativ yanaşmaları təqdim edir.

¹³ Yaxşı işlənib hazırlanmış müdafiə planlaşdırması və büdcə idarəetməsi sistemlərinə malik olan ölkələr çox zaman iki illik planlardan istifadə edir. Bu cür yanaşma da ABŞ-da olduğu kimi müdafiə proqramlaşdırmasının iki illik siklinə uyğundur. Son zamanlarda, Birləşmiş Krallıq xüsusi prosedurlarla dörd illik büdcə sikli tətbiq etmişdir və bu prosedurlar gözlənilməyən tələbatları bu uzun müddətli büdcə siklinə daxil etməyə imkan verir.



**Şəkil3: Silahlı qüvvələrin inkişaf hədəfi kimi
“Silahlı Qüvvələrin Gələcək Modeli”-nin dəyişməsi**

Uzun –Müddətli Müdafiə Planlaşdırmasına Alternativ Yanaşmalar

Müdafiə Planlaşdırması üzrə ən etibarlı mənbələrdən sayılan iki mənbə müdafiə planlaşdırması yanaşmalarının oxşar kateqoriyalaşdırmalarını təqdim edir. *Strategiya və GücPlanlaşdırmasının 2004-cü il buraxılışında* Bartlett, Holman və Somes doqquz alternativ yanaşma irəli sürür¹⁴.

Yuxarıdan aşağı yanaşmada silahlı qüvvələrin strukturu ilə bağlı qərarlarda maraqlar, məqsədlər və strategiya aparıcı elementlərdir.

Aşağıdan yuxarı yanaşmada, diqqət mövcud müdafiə imkanlarının və əlaqədar silah sistemlərinin təkmilləşdirilməsinə yönəlir-təkmilləşmə hər şeydən öncə cari əməliyyatların və əməliyyat planlarının tələblərinin qarşılınması məqsədini güdür.

Ssenari yanaşmasında, planlayıcılar bir neçə baş verə biləcək vəziyyəti planlayırlar və onların hər biri silahlı qüvvələrin istifadəsi şərtlərini nəzərdə

¹⁴ Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes, “The Art of Strategy and Force Planning” in *Strategy and Force Planning*, 4th ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), 17-33.

tutur. Sonralar bu ssenarilərdən hərbi missiyaların məqsədlərini və uyğun hərbi imkanları qarşılamaq üçün tapşırıqlar ortaya qoymaqla istifadə olunur.

Uyğun olaraq *təhlükə və zəif nöqtələr* dəyərləndirməsi əsasında qurulmuş bu iki bir-biri ilə sıx bağlı və tamamlayıcı yanaşmada, planlayıcılar problemi həll etmək üçün bu təhlükəyə qarşı həm təhlükə və həm də zəif nöqtələr müəyyənləşdirildikdən sonra vasitələr axtarışında olurlar. Ondan sonra hərbi imkanlar üçün tələbatlar perspektiv düşmənin imkanları ilə müqayisə olunaraq müəyyən edilir.

Yanaşmalardan biri də-həllədiçi vəzifələr və tapşırıqlar-funksional təbiətə malikdir. Bu cür yanaşmada, həm öz və həm də dost ölkənin qüvvələrinə olan hərbi imkan tələbləri ssenaridən, təhlükələrdən və ya qəbul edilən zəif nöqtələrdən asılı olmayaraq müəyyən edilir. Əvəzində onlar həllədiçi vəzifələr kimi müəyyən edilir, məsələn, istənilən ehtimal olunan vəziyyətdə havada üstünlüyə nail olmaq vəzifəsi kimi. Sonra bu həllədiçi vəzifələr hərbi missiya imkanları tələblərinə və sülh, gözlənilməyən vəziyyət və müharibə üçün tələb olunan çoxluqlara salınır.

Hərbi imkanlar əsaslı yanaşma da funksional analiz tələb edir. Gözlənilən gələcək əməliyyatlarda yerinə yetiriləcək funksiyalar və tapşırıqlar hərbi imkan tələblərinə köçürülür. Sonra planlayıcılar bu imkanları səmərəli və məhsuldar həyata keçirmək üçün hərbi güc birləşmələri axtarışında olurlar.

Planlayıcılar *Sığortalama* vasitəsilə riskləri azaltmağa çalışırlar, hərbi qüvvələri indiki vəziyyətdə istənilən baş verə biləcək tapşırığa və həmçinin otuz və ya qırx il bundan sonrakı tapşırığa hazırlayırlar. Bu hərbi imkan tələbləri təhdidlərin geniş spektri boyunca onlara qarşı balans və çeviklik təmin edir, lakin bununla əlaqəli xərclər də həddən artıq olur. Ən yaxın tarixi nümunə Sovet İttifaqının 70 və 80-ci illərdə onun dağılmasına aparan siyasətdir.

Növbəti yanaşmada, planlayıcılar *texnologiya* vasitəsilə əməliyyat və strateji üstünlük əldə etməyə çalışırlar. Bu yanaşma bilik, yaradıcılıq və yeniliklərin üstün silah sistemləri və nəticədə önəmli hərbi təsir mexanizmləri təmin edəcəyi inamı əsasında qurulur.

Nəhayət, müdafiə planlaşdırmasına maliyyə ili(cari) yanaşmasında qərarlar müdafiə büdcəsi məhdudiyyəti güc strukturu üzrə qərarlarda aparıcı olur.

İkinci nüfuzlu mənbə-NATO-nun Müdafiə və Texnologiya Təşkilatı tərəfindən buraxılan *Uzun Müddətli Müdafiə Planlaşdırması üzrə Kitabçadır və bu kitabça* müdafiə planlaşdırması ilə bağlı üç mərhələli strukturda analizlərin fokusuna uyğun olaraq tam fərqli mümkün yanaşmalar siyahısı təqdim edir.

Fokus planlaşdırma prosesi olduqda, analitiklər yuxarıdan aşağı və resurs-məhdudiyyətli planlaşdırma prosesindəki fərqi göstərir.

Texnologiyanın verdiyi optimizmin dərəcəsiindən asılı olaraq və ya əksinə, tarixi baxımdan sübut olunmuş faktlara əsaslanmaq baxımından, təcrübəli planlayıcılar aşağıdakı mümkün dörd yanaşmanı irəli sürürlər:

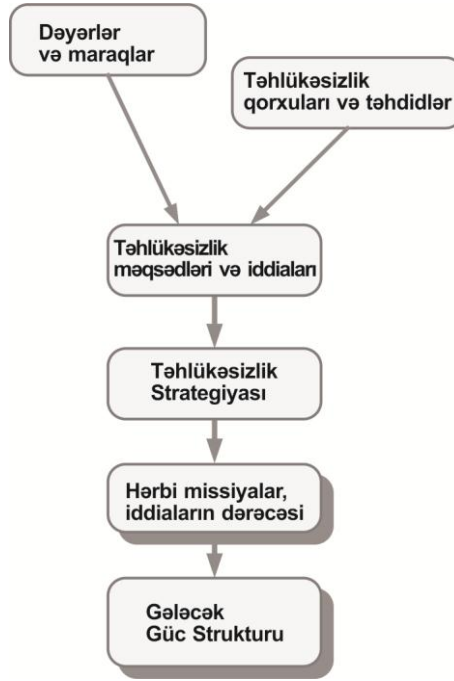
- Texnologiyanın verdiyi optimizm
- Riskdən çəkinmə
- Mərhələli planlaşdırma
- Tarixi təcrübənin hesaba alınması

Bu yanaşmaların son üçü isbat olunmuş konsepsiyalar, mövcud güc strukturları və imkanları əsasında qurulmuşdur və səmərəlilik və məhsuldarlığın yavaş-yavaş artırılmasına çalışır. Müəyyən şərtlər altında onlar yuxarıda göstərilən aşağıdan yuxarı yanaşmanın fərqli növləri kimi izah edilə bilər.

Əsas diqqət funksiyalara və ya konkret ssenarilərə yönəlmiş hallarda, gələcək silahlı qüvvələrin potensial fəaliyyətini ölçən üç əlavə yanaşma da fərqləndirilir. Bu yanaşmalara hərbi imkan-əsaslı planlaşdırma, ssenari əsaslı planlaşdırma və təhlükə əsaslı planlaşdırma daxildir. Bu yanaşmalardan hər birinin üstünlüyü və əlaqəli səhv hesabları vardır və az-az hallarda təmiz formada tətbiq edilir. Praktikada, müdafiə planlaşdırması yanaşması, əsas variantın iki və ya daha çox xüsusiyyətini bir yerə yığa bilər.

Uzun Müddətli Müdafiə Planlaşdırması Kitabçasına görə inkişaf etmiş müdafiə planlaşdırması dairələrində hal-hazırda iki yanaşma üstünlük təşkil edir. Onlar resursların miqyasını dərk edən planlaşdırma (resurs-məhdudluğu olan planlaşdırmanın mülayim forması) və ssenari əsaslı planlaşdırma¹⁵. Bu Kitabça 2003 ilində dərc olunandan bəri, müdafiə planlaşdırmasında əsas səylərin hərbi imkanların artırılmasına yönəlməsidir və əməliyyatlara yeni əməliyyat konsepsiyalarının, xüsusilə də, təsir əsaslı yanaşmanın tətbiqidir. O, həmçinin, təhlükəsizlik mühitində baş verən dəyişikliklərə strategiya qurmağın və planlaşdırma mexanizmlərinin çevikliyinin və cavablılığının artırılması məqsədi daşıyır.

¹⁵ *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003), 4, www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069.



Şəkil 4: Hərbi Məqsədlərin Müəyyənəndirilməsi

Siyasi Məqsədlərin Güc Strukturuna Bağlanması

“Yuxarıdan aşağı” yanaşmalarında, müdafiə siyasətinin işlənilib hazırlanması ölkənin və ya ittifaqın dəyərləri və maraqlarını, təhlükəsizlik strategiyasını və ölkədəki güc vasitələri kontekstində ordunun rolunu təmin etmək və inkişaf etdirmək arzusunun doğru, bütün bunların hamısı müdafiə məqsədlərinin müəyyənəndirilməsinə təsir edir(Şəkil4-də göstərilən kimi). Müdafiə məqsədləri, öz növbəsində çox zaman hərbi tapşırıqlar kimi və ya silahlı qüvvələrin mümkün rolları və hərbi məsələlərdə ordunun iddiaları kimi formalaşdırılır.

Təhlükəsizlik Mühitinin Analizi

Təhlükəsizlik məqsədləri, strategiyaları və hərbi məqsədlər təhlükəsizlik mühitinin hərtərəfli analizi vasitəsilə müəyyən edilmiş dəyərlərdən, maraqlardan, təhlükəsizlik təhdidlərindən, risklər və təhlükələrdən doğur. İndiki zamanda analizlər aşağıdakı halların doğurduğu təhlükələri vurğulayır:

- Beynəlxalq terror
- Kütləvi qırğın silahlarının və onların daşıyıcılarının yayılması

- Baş tutmamış və ya dağılan ölkələr
- Mütəşəkkil cinayət

və həmçinin onların cürbəcür birləşmələri.

Digər risklər etnik gərginlikdən və fərqli etnik, dini və mədəni dəyərlərə hörmət edilməməsindən, dözümsüzlük və ksenofobiya, demoqrafik təzyiqlər və ətraf mühitin aşılmasından yaranır.

Keçid dövrü yaşayan ölkələr silahlı qüvvələrin (başqa təhlükəsizlik sektoru təşkilatlarının) mülki cəmiyyət qarşısında hesabatlılığının olmamasını, ordunun səmərəsizliyini, geniş lazımsız güc strukturlarının saxlanmasını və cürbəcür keçmişdən qalan problemləri həll etmək üçün liderlik bacarıqlarının olmamasını xüsusilə problem olaraq görürlər. Məsələn, Cənubi Şərqi Avropa ölkələri özlərinin “ümmi dəyərləndirmə sənədində”, “müdafiə sektorunda islahatların uğursuzluğunu və Avroatlantik inteqrasiya proseslərinin pozulmasını regional və beynəlxalq təhlükəsizlik üçün mənfi nəticələrə gətirib çıxaracaq xüsusi təhdid olaraq müəyyənləşdirmişlər”¹⁶.

Təhlükəsizlik mühitinin analizi nəticəsi olaraq tam və açıq aydın şəkildə risklərin və təhlükələrin olmamasının bəyan edilməsi, xüsusilə də son dövrə qədər müdafiə siyasətlərinə güclü təsiri olan risklərin və təhlükələrin bəyan edilməsi xüsusilə əhəmiyyət daşıyır. Cənubi Şərqi Avropa ölkələrinin dəyərləndirmələri nümunəsində, bu ölkələr o razılığa gəldilər ki, “Cənubi Şərqi Avropa ölkələri arasında mövcud olan indiki və yaxın gələcəkdəki siyasi mühit bir-birinə qarşı hərbi təcavüz risklərini inkar edir”¹⁷.

Təhlükəsizlik Məqsədləri

Ölkənin təhlükəsizlik siyasətinin məqsədləri cari və yaxın gələcəkdəki təhlükəsizlik təhdidləri, riskləri və təhlükələri aradan qaldırmaq və ölkənin dəyərlərini və maraqlarını və həmçinin iddialarını beynəlxalq təhlükəsizlik forumlarında ifadə etməkdir.

Məsələn, ABŞ-ın 2002-ci ildə qəbul edilən Milli Təhlükəsizlik Strategiyasının məqsədi “dünyanı təkcə təhlükəsiz etmək deyil, həm də daha yaxşı etməkdir”. Bu baxımdan, bu strategiya aşağıdakı məqsədləri və ya “təhlükəsizlik məqsədlərini” irəli sürür:

- Siyasi və iqtisadi azadlıqlar

¹⁶ *South East Europe Common Assessment Paper on Regional Security Challenges and Opportunities – SEECAP* (Budapest, May 2001), para 16 g, <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010530-1.pdf>.

¹⁷ *ibid.*, para 15

- Başqa ölkələrlə dinc münasibətlər
- İnsan ləyaqətinə hörmət¹⁸

Əlavə olaraq, ABŞ Milli Müdafiə Strategiyası müdafiə və təhlükəsizlik baxımından aşağıdakı dörd “strateji məqsədin” tərifini verir və onların hamısı ABŞ Milli Təhlükəsizlik Strategiyası ilə uyğundur:

- Amerika Birləşmiş Ştatlarının birbaşa hücumdan qorunması
- strateji çıxışın təmin edilməsi və qlobal sərbəst fəaliyyətin saxlanması
- İttifaqların və tərəfdaşlıqların gücləndirilməsi
- əlverişli təhlükəsizlik mühitlərinin qurulması¹⁹

Təhlükəsizlik strategiyası

Yaxşı təhlükəsizlik strategiyası, diplomatik, iqtisadi, hərbi və başqa güc mexanizmlərinin istifadəsi ilə təhlükəsizlik məqsədlərinə nail olunması üçün açıq-aydın, real və təsirli konsepsiya təmin edir. Təhlükəsizlik strategiyası təhlükəsizlik riskləri və təhlükələrin dəyərləndirilməsindən, ənənəvi üstünlük, öz və düşmən tərəfin zəif nöqtələrinin və müəyyən edilmiş imkanlarının qiymətləndirilməsindən asılı olaraq, ölkənin güc vasitələri arasında silahlı qüvvələrin cürbəcür rollarını nəzərdən keçirə bilər. Bu rollar çox zaman silahlı qüvvələrin “missiyaları” kimi bilinir.

Hərbi Missiyalar və Məqsədlər

Bolqarıstanın 2002-ci ildə qəbul etdiyi Ağ Sənəd silahlı qüvvələrin aşağıdakı missiyalarını müəyyən edir:

- ölkənin dinc şəraitdə milli təhlükəsizliyinə töhvə
- beynəlxalq sülh və təhlükəsizliyə töhvə
- ölkənin müdafiəsində iştirak²⁰

Birləşmiş Krallıq özünün “müdafiə məqsədlərini” aşağıdakı kimi ifadə edir:

Birləşmiş Krallığın və Kənar Ərazilərin xalqlarını qorumaqla onların təhlükə-

¹⁸ *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002), 1, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USnss2002.pdf>.

¹⁹ *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: Department of Defense, March 2005), iv, details on pp. 6-7, www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa_mar2005.htm.

²⁰ *White Paper on Defence* (Sofia: Ministry of Defence, 2002), 27, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/BulgariaEnglish.pdf>. Bu sənəd Praqa sammitində Bolqarıstanı NATO üzvlüyünə dəvət etməzdən öncə qəbul edilmişdir.

sizliyini, terrora qarşı mübarizə olmaqla təmin edir; və beynəlxalq sülh və sabitliyin möhkəmləndirilməsi üçün xoş məramlı qüvvələr kimi hərəkət edir²¹.

Birləşmiş Ştatların bundan öncə istifadə olunan nümunəsində, ordu, təhlükəsizlik məqsədlərinə dörd əsas yolla nail olmağa kömək üçün səlahiyyətləndirilmişdir (ABŞ milli müdafiə strategiyasının uyğun bölməsinin başlığı hərbi qüvvələrin rolunu təhlükəsizlik siyasətini yerinə yetirməkdə alət kimi vurğulayır; bunlar “müdafiə məqsədləri” kimi izah edilə bilər):

- sadıq müttəfiq və dost olmaq
- potensial rəqibləri çəkəndirmək
- təcavüzün qarşısının alınması və zorla məcburetməyə müqavimət göstərilməsi
- düşmənlərin məğlub edilməsi²²

Hərbi iddialar

Hərbi iddialar vasitəsilə, siyasətçilər və planlayıcılar hərbi məqsədləri daha da aydın və ölçülü müəyyən edə bilirlər. İddialar, hökumətin silahlı qüvvələrin rolları ilə bağlı gözləntilərini, ordunun öz gücünə, başqa ordularla və ya başqa təhlükəsizlik sektoru təşkilatları ilə aparmalı olduğu əməliyyatlarla bağlı gözləntilərini, şəxsi heyətin keyfiyyəti ilə bağlı, silahlı qüvvələrin texnoloji səviyyəsi və müdafiə sənayesinin rolu ilə bağlı gözləntilərini real və konkret formada formalaşdırmağa imkan verir²³.

Məsələn, əməliyyatlarla bağlı ”iddiaların dərəcəsi”, hərbi baxımdan ölkənin və ya ittifaqın aparmalı olduğu əməliyyatların sayını, miqyasını və təbiətini müəyyən edir.²⁴ Əlaqəli termin “əməliyyat temposu” adlanır. O hərbi qüvvələr tərəfindən onun gücünə uyğun olaraq həyata keçirilən missiyanın sayını və miqyasını nəzərdə tutur və bu əməliyyatların mürəkkəbliyini və müddətini nəzərə alır. Yüksək əməliyyat temposu, çoxsaylı hərbi hərəkət səhnəsinə böyük həcmdə, davamlı qoşun göndərilməsi ilə müşayiət olunan halların göstəricisidir²⁵.

Məsələn, NATO-nun bəyan edilən iddia dərəcəsi, İttifaqın ərazisi xaricində eyni zamanda üç əsas birgə əməliyyat aparmaq qabiliyyətində olmasıdır²⁶. 2006-

²¹ www.hm-treasury.gov.uk/d/sr04_psa_ch9.pdf

²² *The National Defense Strategy of the United States of America*, iv, ətraflı bax:səh7-9.

²³ Daha geniş açıq mənbə nümunəsi üçün oxucu aşağıdakıya isnad edə bilər: Todor Tagarev and Valeri Ratchev, *Bulgarian Defence Policy and Force Development 2018* (Sofia: Military Publishing House, 2008).

²⁴ *The Defence Planning Process* [of NATO], www.nato.int/issues/dpp/index.html.

²⁵ *A Role of Pride and Influence in the World: Defence, Canada's International Policy Statement* (Minister of National Defence, 2005), 7

²⁶ Məsələn, bax: Michele A. Flournoy, CSIS, “Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions”(Clingendael Security and Conflict Programme «*Enhancing*

cı ildə qəbul edilən Nazirlik Rəhbər Göstərişlərində, NATO yeni iddialar səviyyəsi müəyyən etmişdir –“keçmişdəkindən fərqli olaraq daha çox sayda kiçik-miqyaslı əməliyyatlar aparmaq imkanında olmaq... ” və eyni zamanda “daha geniş əməliyyatlar aparmaq imkanlarını” əldə saxlamaq²⁷.

2010-cu ilə qədər, Avropa Birliyi üzvü ölkələri özlərini “Avropa Birliyi Müqaviləsi əsasında *böhranların idarə olunması əməliyyatlarının tam spektri boyunca* tam vahid yanaşma tətbiq etməklə, təcili və qəti tədbirlər görmək iqtidarında olmaq şərtilə cavab verilməsi üçün öz üzərinə öhdəlik götürmüşdür. Buraya *humanitar və xilasedici məsələlər, sülh-məramlı əməliyyatlar, sülhyaratma tədbirləri daxil döyüş qüvvələrinin böhranı həll etmək istiqamətində tapşırıqları* daxildir. Avropa Təhlükəsizlik Strategiyasının göstərdiyi kimi bura həm də birgə tərksilah əməliyyatları, terrora qarşı mübarizədə üçüncü ölkəyə dəstək və təhlükəsizlik sektoru islahatı məsələləri də daxildir”²⁸.

Eynilə, hər hansı bir ölkənin “iddia dərəcəsi” hərbi terminlərlə əməliyyatların sayı, miqyası və növü kimi müəyyənləşdirilir və bu göstəricilər, onun əməliyyatları öz başına və ya koalisiya və ya ittifaqın bir hissəsi kimi aparmaq iqtidarında olmasına imkan verir.

Birləşmiş Krallıq, özünün indiki Hərbi Rəsmi Sənədində aşağıdakı iddiaları ortaya qoyur:

- eyni zamanda baş verən üç əməliyyatda iştirak etmək, onlardan biri uzunmüddətli sülh əməliyyatı olur
- öz qüvvələri ilə məhdud əməliyyatlar keçirmək
- kiçik miqyasdan orta miqyasa qədər koalisiya əməliyyatlarına rəhbərlik etmək və ya bu koalisiyada aparıcı olmaq
- Avropada, Aralıq dənizində və Körfəz Bölgəsində uzun müddətli Geniş Miqyaslı əməliyyatlar aparmaq üçün hərbi imkanları əldə saxlamaq²⁹.

Bu iddiaların ikincisi və üçüncüsü geniş spektrli dəniz, quru, hava, loqistik, C4ISR və xüsusi hazırlıqlı qüvvələrin saxlanmasına aparıcı tələblərə gətirir.

European Military Capabilities within the EU and NATO», The Hague, December 14-15, 2005), notes to slide #17, www.clingendael.nl/cscp/events/20051214/Flournoy.ppt.

²⁷ “NATO Sets New Level of Ambition for Operations” *NATO Update* (8 June 2008), www.nato.int/docu/update/2006/06-june/e0608b.htm.

²⁸ *Headline Goal 2010*, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>, emphasis added.

²⁹ *Delivering Security in a Changing World*, Defence White Paper, volume I (London: Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence, December 2004), www.mod.uk/NR/rdonlyres/147C7A19-8554-4DAE-9F88-6FBAD2D973F9/0/cm6269_future_capabilities.pdf.

Fransa özünün 2003-2008 Proqram Qanununda öz hərbi iddialarını çox açıq şəkildə ortaya qoyur və bəyan edir ki, ölkə:

- Qərar və hərəkət müstəqilliyini qorunmalıdır. . . , o cümlədən, zəruri hallarda tək hərəkət etmək imkanını (yəni, suveren ərazilərin müdafiəsini təmin etmək, və... Afrika və Yaxın Şərqdə bağladığı hərbi müqavilələrini yerinə yetirmək);
- Avropada aparılan əməliyyatlarda aparıcı dövlət olmaq üçün imkanlara sahib olmalıdır və müxtəlif miqyaslı hərbi əməliyyatlara, xüsusilə də, intensivliyi daha da yüksək olan əməliyyatlara töhvə vermək üçün lazımı hərbi imkanlara sahib olmalıdır; və
- “Zəruri texnoloji bacarıqlara sahib olmaqla tələb olunan zaman ərzində nüvə və silahı çəkəndirməsinin etibarlılığını təmin etməli, yeni təhlükələrdən qorunma resursları hazırlamalı və sənaye bazasını ” əsas hərbi silahları istehsal etmək üçün³⁰ ... saxlamalıdır.

Fransanın Proqram Qanunu onu da bəyan edir ki, bu səviyyədəki iddiaları qarşılamaq üçün Fransa şəxsi heyətin sayını və müdafiə xərclərini artıracaq. Bu Proqram, büdcənin strukturu və fəal və ehtiyatda olan heyəti cəlb etməklə nail olunacaq məqsədlər barədə, ordunun statusu və silahlı qüvvələrin modernizasiyası barədə ətraflı məlumat verir.

Kanada qəbul edir ki, beynəlxalq səhnədə onun hərbi qüvvələri münaqişələrin bütün spektri boyunca əməliyyatlarda iştirak edəcək, lakin bir qayda olaraq qurulmuş ittifaqın və ya koalisiyanın tərkib hissəsi kimi hərəkət edəcək. Kanada Hərbi Qüvvələrinin beynəlxalq məqsədlərə öz qüvvələri hesabına nail olmaları üçün imkanları yetərli deyil, buna görə də onlar 1999-cı il Kosovo əməliyyatı miqyasında əməliyyatlar aparmaq və hətta belə əməliyyatda aparıcı rol oynamaq imkanında deyildilər. Kanadanın iddiası Birləşmiş Qüvvələrin tərkibinə inteqrasiya oluna bilən “taktiki olaraq özünə əmin birliklərin” təmin edilməsidir. Bu cür qüvvələrə olan minimum tələblər onların ən azı “orta intensivliyi olan əməliyyatlar” apara bilməsidir³¹.

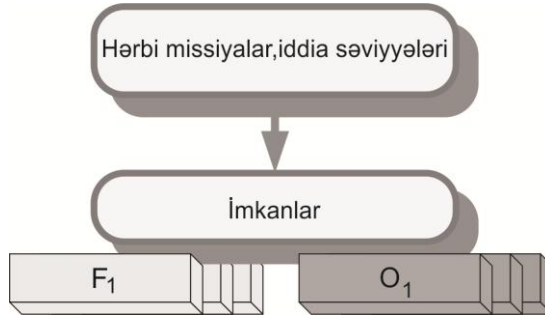
Beynəlxalq səviyyədə İsveçin iddiası “hər biri bütöv batalyon yeridilməsi tələb edən *iki geniş-miqyaslı* beynəlxalq missiyaya və *üç daha kiçik əməliyyata* rəhbərlik etmək və iştirak etmək” iqtidarında olmaqdır. Həm də *bir az öncədən xəbərdarlıq edildiyi* hallarda müəyyən əməliyyatlarda və başqa *uzun müddətli* əməliyyatlara *dəstək vermək üçün* iştirak edə bilər. İsveç Silahlı Qüvvələri onlara həvalə edilmiş istənilən böhranı həll etmə tapşırığını uğurla başa çatdırmaq imkanında ol-

³⁰ 2003-2008 Military Programme, Bill of Law, France, qeyri-rəsmi tərcümə(2002), 4-5, www.infofrance-usa.org/atoz/mindefa.pdf.

³¹ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada:Department of National Defence, May 2002), 14-15, www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp.

malıdır, bu tapşırıqlar inam yaratmaq, münaqişəni önləmək, humanitar və sülhməramlı tapşırıqlardan tutmuş sülh yaratma tədbirlərinə qədər uzanır”³².

Özünün 1999 Hərbi Doktrinasında, Bolqarıstan ölkənin hərbi iddialarını açıq şəkildə müəyyən etmişdir. Həmin vaxt Bolqarıstan NATO üzvlüyü üçün öz niyyətini və planlarını bəyan etmişdir, lakin üzvlük heç də yaxında deyildir. NATO-nun 5-ci Maddəsinin təminatı olmadığı bir dövrdə və yaxındakı Kosovo böhranı özünün ən qaynar mərhələsində olduğu bir dövrdə, siyasi rəhbərlik ölkəyə qarşı təcavüzün olması imkanını qəbul edirdi. Bəyan edilən iddia ölkənin ərazisini və əhalisini qorumaq iqtidarında olmaq idi. Daha əhəmiyyətli, Parlament tərəfindən qəbul edilmiş Hərbi Doktrina mümkün hərbi təcavüzün bir hərbi əməliyyat səhnəsində parametrlərini açıq şəkildə elan etmişdir və bu hazırlıq üçün kifayət qədər vaxt olduğu və təcavüzkarın tam səfərbərlik etmədiyi halda edilmişdir³³.



Şəkil5: İmkanlar Müdafiə Siyasətində Vasitə kimi

Hərbi Məqsədlərdən Hərbi İmkanlara doğru

Sonucda, hərbi qüvvələrin özləri fakt kimi hərbi məqsədlər üçün əhəmiyyət daşıyır, onların hərbi imkanları əhəmiyyət daşıyır və ya daşıyacaq (Bax Şəkil5). Bundan əlavə, imkanların əksər hissəsinin silahlı qüvvələr birlikləri tərəfindən təmin edilməsinə baxmayaraq (5-ci Şəkildə F fiquru ilə işarə edilmişdir), elə hallar olur ki, tələb olunan imkanlar başqa təşkilatlar tərəfindən təmin edilir, məsələn, hərbi xarakteri olmayan kəşfiyyat xidmətləri, polis, gəmi şirkətləri, mülki hava nəqliyyatı vasitəsilə təmin edilir.

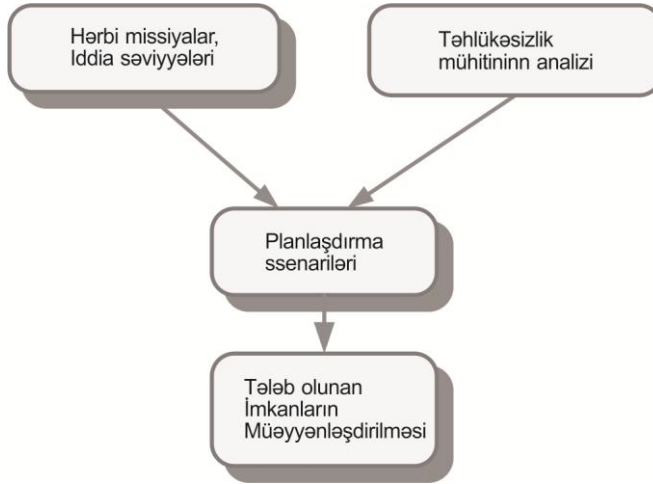
³² *Our Future Defence: The Focus of Swedish Defence Policy 2005–2007*, Swedish Government Bill 2004/05:5, 14, www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/21/19/224a4b3c.pdf.

³³ *Military Doctrine of the Republic of Bulgaria*, 1999-cu ildə Parlament tərəfindən qəbul edilib və 2002-də düzəliş edilib. www.mod.bg/en/doc_konc.html#.

İmkanlara burada aşağıdakı kimi tərif verilir:

Müəyyən resurslar və bacarıqlar ilə şərtlənmiş, xüsusi şərtlər daxilində və xüsusi fəaliyyət standartlarına uyğun olaraq tapşırıqları yerinə yetirərkən ölçülə bilən nəticələrə nail olmaq üçün bacarıq³⁴.

Ona görə də, məqsədlər və imkanlar arasındakı əlaqə düzxətli deyil. Məqsədlərə nail olmaq üçün imkanların müəyyən edilməsi silahlı qüvvələrin istifadə edilə biləcəyi vəziyyətdən və ya ssenaridən və həmçinin, onların hansı variantda istifadə edilə biləcəyindən asılı olur(bax Şəkil6).



Şəkil6: Planlaşdırma Ssenariləri Vasitəsilə Məqsədlərin İmkan tələbləri ilə Əlaqələndirilməsi

Planlaşdırma ssenariləri

Müdafiə siyasətinin qurulmasında və planlaşdırılmasında ətrafdakı vəziyyət və operativ parametrlərdən asılı olaraq, konkret vəziyyəti axıra kimi işləmək zərurəti ortaya çıxdıqda ssenarilərdən istifadə olunur. Planlaşdırma ssenariləri gələcək vəziyyətləri və nəticələri öncədən bilmək üçün edilmir, əksinə onlar silahlı qüvvələrin təşkilati strukturunun və hərbi planların dəqiqləşdirilməsi prosesində istifadə edilir. Onlar bir çox məqsədlərə xidmət edir:

Birincisi, ssenarilər qarşıdağı 10-20 il zaman çərçivəsində üzləşilə bilən təhdidlər və ya təhlükələr əsasında qurulmuş geniş şəkildə potensial hərbi missiyaları

³⁴ Alternativ təriflər buradadır: *Defence Capability Development Manual* (Canberra: Defence Publishing Service, Department of Defence, 2006), 4, www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.

əhatə edir, yəni bu zaman müddəti güc strukturlarının sifətini dəyişən və uyğun silah sistemlərini inkişaf etdirən və orduya təslim edən zəruri vaxt müddəti olur. İkincisi, ssenarilər təhdidlərin və təhlükələrlə əlaqədar məqsədlərin və iddiaların miqyası ilə əlaqəli fərziyyələri formalaşdırır. Üçüncüsü, onlar planlayıcılar tərəfindən əməliyyatları aparmaq üçün imkanları müəyyənləşdirmək aləti kimi istifadə olunur və təklif olunan əməliyyat konsepsiyalarını, imkanlara olan tələbləri və ya sistemə olan tələbləri qiymətləndirmək üçün formalaşmış missiya məqsədləri fonunda sınaq stendi kimi yardımçı olur³⁵.

Siyasi rəhbərlik və planlayıcılar hərbi missiyaların mürəkkəb təbiətini müəyyənləşdirməkdən ötrü və ssenarilər toplusunu seçməkdən ötrü çoxsaylı ssenariləri nəzərdən keçirməlidirlər. Bu toplu ssenarilər müdafiə siyasətində ifadə olunan təhlükəsizlik təhdidlərinə xas olan təhdidlər olmalıdır. Seçilmiş ssenarilər, birləşmiş halda hərbi missiyanın, əməliyyatların və məqsədlər və maraqların tam spektrini əhatə etməlidir. Nəhayət, bütün seçilmiş ssenarilər etibarlı olmalıdır ki, oradan çıxan analizlər və planlar qəbul edilə bilinsin³⁶.

Özünün müdafiə siyasəti və planlaşdırma prosesində, NATO, döyüş səhnəsindən kənar evakuasiyadan başlamış məcburi şəkildə əsas müharibəyə girmək variantlarına qədər 30 –a yaxın daxili müdafiə planlaşdırması ssenariləri hazırlayır və onlar da sonra lazımı imkanların müəyyənləşdirilməsində istifadə olunur³⁷.

Avropanın müdafiəsi üçün təklif edilən Rəsmi Sənəddə, Müstəqil Ekspedisiya Korpusu aşağıdakı beş strateji ssenariləri təklif edir:

1. Geniş miqyaslı sülhü dəstəkləyən əməliyyatlar
2. Yüksək intensivliyi olan humanitar əməliyyatlar
3. Avropanın strateji maraqlarını qorumaq üçün regional müharibə
4. Kütləvi qırğın silahları vasitəsilə edilən hücumların qarşısının alınması
5. Ölkənin müdafiəsi³⁸

Ölkə nümunəsini götürsək, Kanada aşağıdakı daxili ssenarilərdən istifadə edir:

1. Kanadada xilasetmə və axtarış əməliyyatları
2. Fövqaladə halların yaratdığı fəlakətin qarşısının alınması
3. Beynəlxalq humanitar yardım

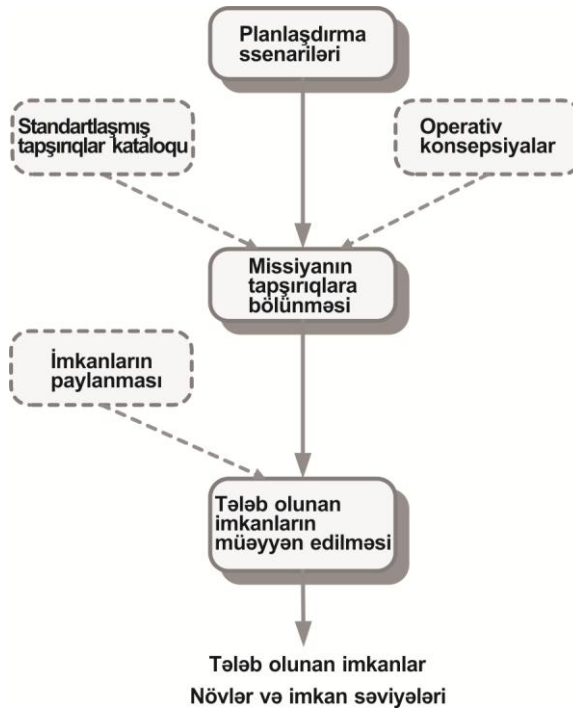
³⁵ Daha ətraflı bax: *European Defence: A Proposal for a White Paper*, Report of an independent Task Force (Paris: EU Institute for Security Studies, May 2004), 67-70, www.iss.europa.eu/uploads/media/wp2004.pdf, and *Handbook on Long Term Defence Planning*.

³⁶ Ssenari seçmək ciddi işdir. Planlaşdırma ssenarilərinin hərtərəfli və geniş spektri zərurəti mütləq olaraq siyasi rəhbərliyin və planlayıcıların məhdud təhlil qabiliyyəti ilə gərginliyə aparır.

³⁷ Flournoy, "Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions"

³⁸ *European Defence: A Proposal for a White Paper*, 71-98.

4. Kanada ərazisinin və ona yaxın ərazilərin müşahidə və nəzarəti
5. Ölkə xaricindəki kanadalıların evakuasiyası
6. Sülhə dəstək əməliyyatları
7. Mülki idarələrə/Hüquq mühavizə orqanlarına yardım
 7. a. Kimyəvi silah işlənən zaman
8. Ölkənin suverenliyi/maraqlarının gücləndirilməsi
9. Sülhə dəstək əməliyyatları(sülh yartama)
 9. a. Baş tutmayan ölkələrdə
10. Şimali Amerikanın müdafiəsi
 10. a. Radioloji silah işlədilən halda
 10. b. Kiber hücum olan zaman
11. Kollektiv müdafiə³⁹



Şəkil7: İmkanların Tapşırıqlara görə Xəritələnməsi

Sonda, ssenarilər operativ mülahizələri geniş şəkildə xarakterizə etmək və imkanlar üçün tələbləri təkmilləşdirmək üçün istifadə olunur.

Son zamanlarda, qeyri müəyyənlik və öncədən proqnoz edilə bilməyən təhlükəsizlik

³⁹ Təsvir nümunələri– Departmental Force Planning Scenarios (Canada: Department of National Defence, May 2005), www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/scen/intro_e.asp.

və texnoloji mühitlə daha səmərəli və məhsuldar çalışmaq üçün, müdafiə planlaşdırıcıları iki səviyyəli ssenarilərdən istifadə edərək daha da inkişaf etmiş planlaşdırma sxemlərinə keçmişlər-biri, silahlı qüvvələrin istifadə olunacağı vəziyyətlərin təsviri(yuxarıda sadalanan ssenarilər növü) və digəri isə müdafiə siyasətlərini formalaşdırmaq üçün mümkün kontekstlər və ya “gələcəyin alternativ variantları” adlanır⁴⁰.

Məqsədlər, Tapşırıqlar və Tələb olunan İmkanlar

Hərbi imkan, xüsusi tapşırığı həyata keçirmək bacarığı kimi geniş mənada başa düşülür. Ona görə də, planlaşdırma ssenarilərindən əməliyyatlarda yerinə yetirilməli tapşırıqları müəyyən etmək üçün istifadə olunur. Hamı tərəfindən başa düşülməsi üçün ssenaride yerinə yetirilməli hər bir tapşırıq ümumi tapşırıqlar siyahısında və ya tapşırıqlar kataloqunda ona uyğun terminlə müəyyənləşir(7-ci şəkildə vizual olaraq göstərilir).

Məsələn, Kanadanın müdafiə siyasətini quranlar və planlaşdırıcılar başqa sənədlərlə bərabər, Kanada “Birləşmiş Tapşırıqlar Siyahısı”-ni imkanlar planlaşdırılmasında ümumi termin kimi istifadə edirlər⁴¹. ABŞ güc planlaşdırması sistemi nümunəsində, konkret ssenarilər üzrə tapşırıqlar toplusu “Missiya üçün Vacib Tapşırıqlar Siyahısı” kimi adlanır. Doğrusu, tapşırıqlar silahlı qüvvələrin istifadəsi üçün hazırlanmış aydın konsepsiyanın və ya “Əməliyyat Konsepsiyasının” xaricində müəyyənləşdirilə bilməz. İndiki transformasiya təşəbbüslərində “Əməliyyatlara Təsir –Əsaslı Yanaşma”-ya aparıcı konsepsiya kimi mühüm əhəmiyyət verilir. Bu yanaşmada, imkanlar arzu olunan nəticələrlə və operativ məqsədlərlə sıx bağlıdır.

Missiya üçün Vacib Tapşırıqlar Siyahısı tapşırıqları həyata keçirmək üçün lazım olan imkanlar növünü müəyyən edir(və ya arzu olunan nəticələrə nail olmaq üçün). “İmkanların paylanması” kimi adlanan digər metodoloji alət bütün müdafiə planlaşdırıcılarını ümumi terminlə təmin edir və əlavə olaraq çox sayda müdafiə sahəsi idarəetməsi fəaliyyətlərində istifadə edilir(baxI Şəkil7). Nəhayət, planlaşdırıcılar tapşırıqları yerinə yetirmək üçün imkanlar səviyyəsini müəyyənləşdirir(və ya “imkanlar məqsədi”).

Silahlı Qüvvələrin Strukturlaşdırılması

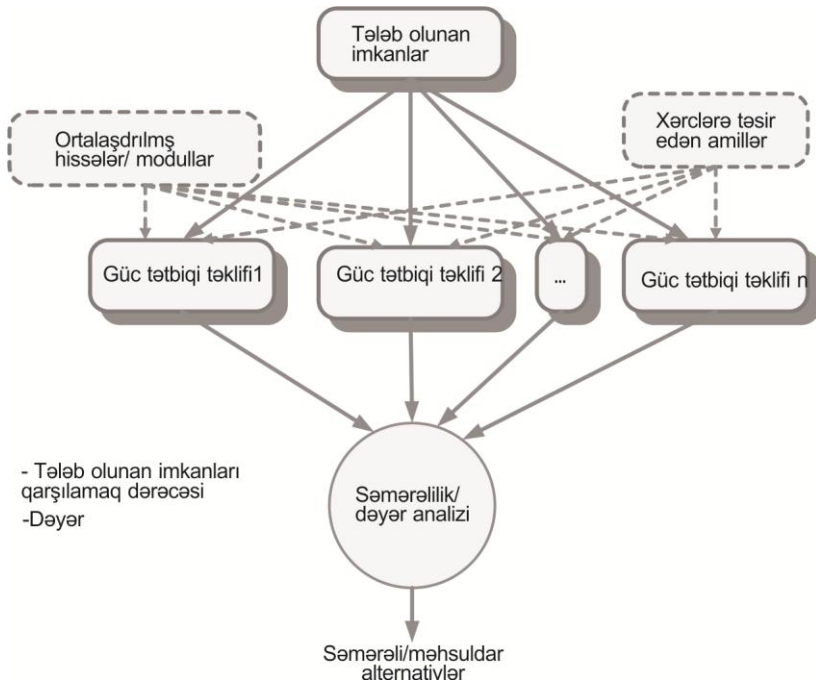
Hər bir ssenari üçün, planlaşdırıcılar bir neçə alternativ güc tətbiqi təklifləri ilə çıxış edirlər və bu təkliflər operativ konsepsiyaları tətbiq etməyə və missiyanın

⁴⁰ Onlayn nümunələr üçün bax: Brian Nichiporuk, *Alternative Futures and Army Force Planning* (Santa Monica, CA: RAND Arroyo Center, 2005), http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG219.pdf; və Valeri Ratchev, “Context Scenarios in Long-term Defense Planning”, *Information & Security: An International Journal* 23, no. 1 (2008): 62-72, <http://infosec.procon.bg/v23/Ratchev.pdf>.

⁴¹ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, 19.

məqsədlərinə nail olmağa və hər bir alternativ variantın xərclərini qiymətləndirməyə imkan verən imkanlar təmin edir.

Təkmilləşmiş planlaşdırma sistemlərində, planlaşdırıcılar kitabxanada modullar və ümumi xərclər göstəricilərini saxlayırlar(bax IŞəkil8). Bu cür metodoloji alətlərdən istifadə planlaşdırma prosesinin məhsuldarlığını mühüm dərəcədə artırır. Güc tətbiqi təkliflərinin ortaya qoyulması üçün açar inteqrasiya edilən konsepsiyadır. Bu konsepsiyaya nümunə kimi aşağıdakıları göstərmək olar: *Avropa Birliyi Döyüş Qrupu, Kanada Taktiki Özünə-Əmin Birliyi, Briqada və ya Batalyon Taktiki qrupu, Missiya İmkanları Paketi və s.* İnteqrasiya edilən konsepsiyanın növü hərbi iddiaların uyğun səviyyəsindən asılı olaraq ölkənin və ya ittifaqın planlaşdırıcıları tərəfindən istifadə olunur.



Şəkil 8: Alternativ Güc Tətbiqi Təkliflərinin Ortaya Qoyulması və Qiymətləndirilməsi

İki və ya daha çox planlaşdırma ssenarilərinin eyni vaxtda və ya faktiki olaraq eyni vaxtda reallaşdırılması hipotezlərinin uçota alınması ilə və birliklərin əməliyyatlarda rotasiyası zərurətini təmin edilməsi ilə, planlayıcılar ay-

rı-ayrı ssenarilər üçün qurulan səmərəli/məhsuldar güc tətbiqi paketlərini sonralar vahid güc strukturuna inteqrasiya edirlər.

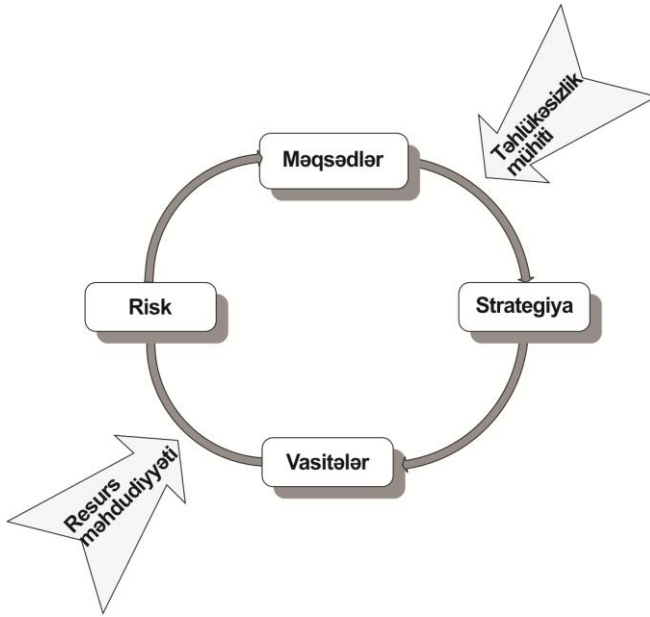
Qabaqcıl planlaşdırma sistemlərində, planlayıcılar birliklərin bir qisminin çox-funksiyalılığını və həmçinin cürbəcür imkanların kombinasiyalarının potensial təsirini ciddi şəkildə qiymətləndirir və uçota alır. Beləliklə, planlayıcılar imkanlar toplusunu(imkanlar səviyyəsini və ya əlaqəli güc tətbiqi paketlərini) konkret bir ssenari üçün optimallaşdırmağa çalışırlar, daha çox imkanlar toplusu həqiqi ssenarilər üçün etibarlı olmalıdır.

Məqsədlərin, Güc strukturlarının və Maliyyə məhdudiyyətinin Uzlaşdırılması

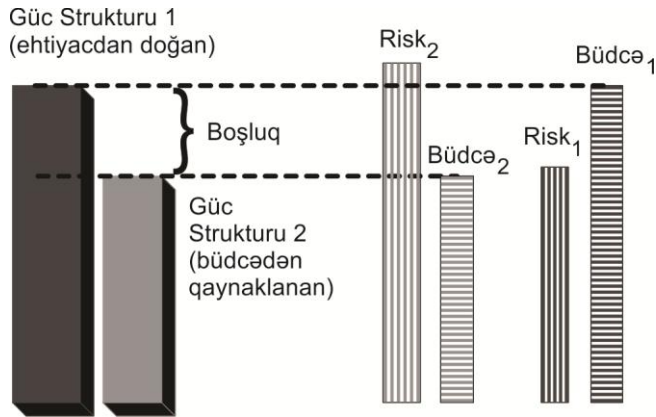
Müdafiə siyasəti qurulmasında və planlaşdırılmasında bir qayda olaraq tələbatlar həmişə əldə olan resurslardan artıq olur. Ona görə də, rəhbərlik və planlaşdırıcılar, risklərin balanslaşdırıcı amil olması ilə bərabər, məqsədləri, strategiya və vasitələri balanslaşdırmaq üçün əzmlə çalışırlar.

Strateji inkişafın rəsonal modelində, planlayıcılar təhlükəsizlik və müdafiə məqsədlərinə, strategiya, vasitələr və planlaşdırma riskləri ilə uyğun balans tapılana qədər dəyişənlər kimi yanaşırlar.⁴² Aydınır ki, balanslaşdırılmış siyasət üçün axtarış, cari və gözlənilən təhlükəsizlik mühitində və resurs məhdudiyyəti çərçivəsində axtarılır (Şəkil9). Ona görə də, reallığa söykənən müdafiə siyasəti o baxışla qurulur ki, bütün mümkün təhlükələrə qarşı təhlükəsizliyi təmin etmək mümkün deyil. Əksinə,o,risk idarəetmə yanaşması əsasında qurulur. Siyasət quranlar və planlayıcılar risklərin dörd növünü fərqləndirirlər:

⁴²Bartlett modeli kimi məlumdur:Bartlett, Holman, and Somes, "The Art of Strategy and Force Planning" 18-23.



Şəkil9: Strateji İnkişafın Bartlett Modeli



Şəkil 10: Güc Strukturu, Risklər və Büdcə səviyyələri

- Əməliyyat riskləri mövcud güc strukturu ilə bağlıdır və tapşırıq qarşıya qoyulsa, o qəbul edilə bilən insani, maddi, maliyyə və strateji xərclər daxilində strategiyani uğurla həyata keçirir.
- Müdafiə planlaşdırması və ya gələcək təhdidlərin yaratdığı risklər, gələcək gözlənilən təhdidlərin geniş spektri çərçivəsində ortaya qoyulan tapşırıqları müvəffəqiyyətlə yerinə yetirmək üçün gələcək imkanlarla bağlıdır.

- Həyata keçirmə və ya hərbi qüvvələrin idarəetmə riskləri güc strukturlarının qərarlarının uğurla yerinə yetirilməsi ilə və ordu quruculuğu planları ilə bağlıdır. Burada başlıca problem hərbi və mülki heyətin tapılıb seçilməsi, təlimi və saxlanması, qüvvələrin təhciz edilməsi və uyğun səviyyədə hazırlıq səviyyəsinin saxlanmasıdır.

- Təşkilati risklər: yeni komandanlığın, idarəetmənin və yeni iş praktikalarının bacarıqları ilə bağlıdır⁴³.

İkinci risk kateqoriyası uzun-müddətli risk planlaşdırması qərarlarını almaq üçün başlıca əhəmiyyət daşıyır. Müdafiə planlaşdırması riski əlverişsiz nəticənin etdiyi təsir və ya gətirdiyi nəticələr vasitəsilə ölçülür, o halda ki, hər hansı hərbi toqquşma və ya başqa mütəşəkkil zorakılıq və ya güc strukturunun güc tətbiqi baş verir. Beləliklə, riskin ölçüsü ehtimal olunandır. O baş verən hadisənin ehtimalı ilə müəyyənləşir və bu hadisə baş verdiyi halda ehtimal olan nəticələri ilə müəyyənləşdirilir və o halda baş verir ki, biz yerlərdə müəyyən güc strukturu və ya hərbi imkanlara sahib oluruq.

Hər bir güc strukturu müəyyən dərəcəli risklərlə bağlıdır. Şəkil 10 vizual olaraq nəzərdən keçirilən iki güc strukturu arasındakı fərqi təqdim edir. Güc Strukturu1 Risk1 ilə əlaqəlidir və o Bütçə1 əldə edilirsə qurula bilər və saxlanıla bilər. Güc Strukturu1 “lazımı” kimi müəyyənləşdiyi halda, hərbi planlaşdırıcılar çox zaman açıq olmasa da qəbul edirlər ki, onunla bağlı olan Risk1 qəbul ediləndir. Planlayıcılar gözlənilən Bütçə miqyasında qurula bilən və saxlanıla bilən “real” güc strukturu tapdıqda (Bütçə2 səviyyəsi, Şəkil10-da), o zaman onlar Risk2 ilə əlaqəli olan Güc Strukturu üçün planlar hazırlayırlar.

Praktikada, ehtiyaclar arasındakı uyumsuzluq, yəni, tələb olunan müdafiə imkanları və resurs məhdudiyyətləri arasında uyumsuzluq qaçılmazdır. O imkanları reallaşdırmaq üçün bütçə olmadığından boşluq yaradır. Bu boşluqla bağlı nə edilə bilər? Almaniya'dakı Marşal Mərkəzinin Beynəlxalq Təhlükəsizlik Tədqiqatları Məktəbinin professoru Dr. Cək Treddinik (Jack Treddinick) bir sıra imkanları sadalayır:

- Hesab et ki, boşluq yoxdur
- Milli təhlükəsizlik və/və ya hərbi strategiyaya yenidən bax
- Tələb olunan güc strukturuna yenidən bax
- Müdafiə üçün ayrılan resursları yenidən nəzərdən keçir
- Məhsuldarlıqda yaxşılaşdırmaya çalış
- Silahlı qüvvələri transformasiya et⁴⁴

⁴³ *The National Defense Strategy of the United States of America*, 11.ABŞ müdafiə strategiyası aşağıdakıları müəyyən edir:operativ riskləri(1),gələcək təhlükələrlə əlaqəli riskləri(2), hərbi qüvvələri idarəetmə riskləri(3) və təşkilati risklər(4).

⁴⁴ Jack Treddenick, “Transparency and Efficiency in Defence Planning and Spending” (paper presented at the PFP Consortium Security Sector Reform Conference, Garmisch-Partenkirchen, George C. Marshall Center, 13 December 2005).

Deməli, boşluğu azaltmaq üçün variant, verilən Bütçə2 daxilində ən yaxşı güc strukturu qurmağa çalışmaqdır, yəni əlaqəli Risk2-ni azaltmaq üçün fərqli imkanlar toplusu yaratmaqla və resurslardan daha da məhsuldar istifadə etməklə. Bu həmişə mümkün olmur. Digər variant, silahlı qüvvələrdən istifadə yollarını dəyişməkdir. Üçüncü variant, təhlükəsizlik strategiyalarına yenidən baxmaqdır-yəni, yeni ittifaqa girməyə çalışmaq, təhlükəsizlik əməkdaşlığını artırmaq, qonşularla inam yaradan tədbirlər tətbiq etmək və s. Dördüncü variant müdafiə sektoruna daha çox pul ayırmaqdır və belə halda silahlı qüvvələrin sayı və döyüş hazırlığı artır. Beşinci, biz təhlükəsizlik məqsədlərinə və iddia səviyyələrinə yenidən baxmağa qərar verə bilərik. Nəhayət, əgər bütün başqa variantlar tükənsə, biz planlaşdırılan güc strukturu ilə bağlı risk səviyyəsini qəbul etməli oluruq.

Əgər güc strukturu ilə bağlı təklif yerinə yetiriləndirsə və onunla bağlı risklər qəbul ediləndirsə, o zaman bu təklif qəbul edilə bilər, yəni hadisənin baş verməsi ehtimalı aşağı səviyyədə müəyyən edilir və ya onun mümkün nəticələri ehtimal səviyyəsinin aşağı olmasından dolayı çox kiçik qəbul edilir.

**Gözlənilən
mənfi
təsir**

Mühüm	Əhəmiyyətli idarəetmə tələb olunur	Riskləri idarə etməli və müşahidə etməli	Geniş miqyasda idarəetmə önəmlidir
Mülayim	Risk ola bilər ki, müşahidə etməklə qəbul edilsin	İdarəetmə söylərinə dəyər	İdarəetmə səyi tələb olunur
Çox az	Riskləri qəbul et	Riskləri qəbul et, amma müşahidə et	Riskləri idarə et və müşahidə et
	aşağı	orta	yüksək
	Ehtimal		

Şəkil11: İlk Risk İdarəetmə Modeli

Təcrübələr, simyulasiyalar və ekspert rəyləri riskləri qiymətləndirmək üçün istifadə olunur. Yanaşmadan asılı olmayaraq, sonucda planlaşdırma riskinin qəbul edilməsi(və ya qəbul edilməməsi)qərar verənin şəxsiyyətindən asılı olur. Bir çox adamlar riski sevmirlər, eyni zamanda başqaları isə riskləri qəbul etməyə hazırdırlar(və ya "risk yönümlü"-dürlər). Beləliklə, hətta rasional qərar qəbul etmə çərçivəsində istənilən risk idarəetmə strategiyası öz təbiətinə görə subyektivdir.

Bütövlükdə, risk qiymətləndirməsi qərar qəbul etmə prosesinin ayrılmaz hissə-


si olmalı və rəqabətli tələblər arasındakı prioritetləri müəyyən etməlidir. Özünü izah edən risk idarəetmə modeli Şəkil11-də göstərilir⁴⁵. Risk qiymətləndirmələri, başqaları ilə bərabər, təşkilatı ierarxiya boyunca risk idarəetmə öhdəlikləri müəyyən edilməsində istifadə oluna bilər.

Əsas Keçid Mərhələlərinin Müəyyən edilməsi

Planlayıcılar, gələcək strateji şəraitlərə adekvat olan, iqtisadi cəhətdən əsaslandırılan və qəbul edilə bilən gələcək güc strukturlarını müəyyən edən kimi, onlar indiki və gələcək imkanları, büdcə boşluqları və artıqları və gələcək güc strukturuna keçid dönməsində önəmli mərhələləri müqayisə edirlər. Bu cür önəmli mərhələlərin arasında aşağıdakılar ola bilər:

- Məcburi çağırış xidmətinin dayandırılması
- Birliyin formalaşdırılması və ya ləğv edilməsi
- Birliyin əməliyyat və ya daimi qüvvələrə töhvəsi, məsələn, NATO Çevik Qüvvələri və ya Avropa Çevik Reaksiya Qüvvələrinə; və/və ya
- Yeni silah nümunələrinin orduya qəbul edilməsi və/və ya onların döyüş əməliyyatlarında tam istifadə imkanlarına çatdırılması.

İmkan sahələri		İmkanların tərkib hissələri	Planlaşdırma ssenariləri				
			Ssenari 1	Ssenari 2	Ssenari 2	...	Ssenari n
İmkan 1		1.1					
İmkan sahəsi		İmkanların tərkib hissələri	Planlaşdırma ssenariləri				
			Ssenari 1	Ssenari 4	Ssenari 3	...	Ssenari n
İmkan 1		1.1					
İmkan sahələri		İmkanların tərkib hissələri	Planlaşdırma ssenariləri				
			Ssenari 1	Ssenari 2	Ssenari 3	...	Ssenari n
İmkan 1		1.1					
		1.2					
		1.3					
İmkan 2		2.1					
		2.2					
		2.3					
		2.4					
...							



Şəkil12: Gələcək Güc Strukturuna Keçid zamanı dəyişən İmkanlar və Risklər

⁴⁵ Adaptasiya olunmuşdur: *Integrated Strategic Risk Management (ISRM) in Defence* (Canada: Department of National Defence, 2003), www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/cosstrat/isrm/intro_e.asp.

Keçid dövrünün özü iqtisadi baxımdan əsaslandırılmalı və keçid strategiyası əsasında aparılmalıdır və ya minimum olaraq, rəqabətli tələblər arasında üstünlük verilən tələblər, yəni, əməliyyatlarda iştirak və ya yeni imkanların yaradılması, texnoloji modernizasiya və ya insan resurslarına yatırım, önə çıxarılmalıdır.

Keçid mərhələlərində planlaşdırma risklərini qiymətləndirmək və qərar qəbul edilməsində uyğun vizual köməklərin edilməsi də tövsiyə olunur. “Özünə əminlik imkanları”, ”büdcə artıqları”, ”kiçik miqdarda çatışmamazlıqlar” və “böyük miqdarda çatışmamazlıqlar”-ı göstərmək üçün müxtəlif rənglərdən istifadə olunur(Şəkil12)⁴⁶.

Yekun Müddəalar

Burada göstəriləndiyi kimi, hərbi planlaşdırmaya qısa girişlə bu mövzuya ətraflı baxış keçirmək və ya əhəmiyyət daşıyan bütün məsələləri açıqlamaq mümkün deyil. Hərbi qərarların verilməsində və hərbi planlaşdırmada iki əlavə məsələ xüsusi əhəmiyyət daşıyır.

Birinci məsələ, planlaşdırma prosesinin kontekstidir. Hərbi rəhbərlik üçün, hərbi planlaşdırma geniş proses olub bütün tələb olunan imkanları əhatə edir, buraya silah sistemləri və idarəetmə vasitələri və uyğun resurslar daxildir və həmçinin silahlı qüvvələrdən başqa digər təşkilatların da verdikləri imkanlar daxildir. Buna baxmayaraq, bu proses digər mühüm proseslərdən ayrı baş verə bilməz.

Beynəlxalq, təhlükəsizlik və büdcələmə kimi üç kontekstdə baxıldıqda onlar milli müdafiə planlaşdırması prosesinə və qərarlarına hədsiz dərəcədə təsir edir. Müəyyən mənada, milli müdafiə planlaşdırması ittifaq müdafiə planlaşdırmasının uyğun prosesləri ilə(məsələn, NATO və AB-də hərbi planlaşdırma zamanı), ölkənin milli təhlükəsizlik sektorunda mövcud olan təşkilatlar arasında rolların və imkanların bölünməsinin müəyyən edilməsi ilə və dövlət büdcəsinin layihələşdirilməsi, müzakirə edilməsi və onunla bağlı qərar verilməsi ilə sıx bağlı ola bilər⁴⁷.

İkinci və ittifaq ölkələri və təhlükəsizlik sektoru planlaşdırması ilə əlaqəli məsələ ixtisaslaşma məsələsidir. İndiki təhlükəsizlik mühitində, çox sayda ölkələr balanslaşdırılmış amma məhsuldar silahlı qüvvələr strukturunu saxlamaq prob-

⁴⁶ *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

⁴⁷ Todor Tagarev, “Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation”, Lecture to NATO Advanced Studies Institute (Bansko, Bulgaria, 10-18 April 2007); under publication in vol. 24 of *Information & Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>.

lemini həll edə bilmirlər⁴⁸. Sayı azaltmaqla balanslaşdırılmış silahlı qüvvələr strukturunu saxlamaq cəhdləri birliklərin xərclərinin həndəsi silsilə ilə artmasına aparır. Digər tərəfdən, ayrı-ayrı imkanlar üzrə ixtisaslaşma kollektiv təhlükəsizliyə yüksək dəyərli töhvə verə bilər. Milli təhlükəsizlik sektorunda imkanlar üzrə ixtisaslaşma qərarları həm də səmərəliliyi artırır.

İxtisaslaşma üzrə qərarlar mövcud güc, əməllər, texnoloji və müdafiə sənayesi iddiaları uçota alınaraq verilir və mütləq olaraq hərbi imkanlar üzrə xüsusi çantaya gətirir.

Ümumilikdə, ssenari-əsaslı imkanlar orientasiyalı hərbi planlaşdırmanın tətbiqi üçün alqoritm yoxdur. Buna baxmayaraq, səmərəli müdafiə siyasətləri silahlı qüvvələr strukturu və ordu quruculuğu planları qurmaq üçün intizamlı yanaşmanı əsas götürür və aşağıdakı bir neçə mərhələdən təşkil olunur:

- Hərbi məqsədlərin, missiyaların və iddiaların müəyyən edilməsi
- Ehtimal olunan ssenarilər və bu missiyaların həyata keçirildiyi şəraitlər qurmaq və razılaşdırmaq (çox zaman, o cümlədən, adekvat əməliyyat konsepsiyalarının hazırlanması və fəaliyyətlər kursunun seçilməsi).
- Ssenari fəaliyyətlərinin tapşırıqlara bölünməsi və “ missiya üçün vacib tapşırıqlar siyahısının” müəyyən edilməsi.
- Qarşıdakı tapşırıqları yerinə yetirmək üçün lazım olan imkanların müəyyən edilməsi. Bu mərhələyə bir neçə alt-mərhələlər də daxildir, son ikisi ardıcıl olaraq bir-birinin ardınca həyata keçirilir:
 - Lazımı növ imkanların müəyyən edilməsi
 - Planlaşdırılmış risklərin qiymətləndirilməsi
 - Qəbul edilə bilən risklə, qarşıda duran tapşırıqları yerinə yetirmək üçün lazım olan imkanları təmin etmək üçün məhsuldar güc paketlərinin hazırlanması
- Bütün gözlənilən missiyalar və ssenarilər üçün uyğun olan silahlı qüvvələr struktunun yaradılması

Bütün bu mərhələlər cürbəcür yollarla həyata keçirilə bilər. Vacib olanı hərbi planlaşdırmaya və şəffafıq və hesabatlılıq prinsiplərinə ağıllı və intizamlı şəkildə yanaşmaqdır. Bu fəsilə təqdim edilən qabaqcıl hərbi qərar vermə və planlaşdırma mexanizmlərinə malik olan demokratik cəmiyyətlərin təcrübələrindən çıxan nümunələr, öz silahlı qüvvələrini səmərəli və məhsuldar şəkildə inkişaf etdirmək üçün səy göstərən ölkələrə kömək edə bilər.

⁴⁸ Məsələn, bax: *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Conference Report (Brussels: Center for Strategic and International Studies in cooperation with the New Defence Agenda, October 2005); Uğurhan G. Berkok, «Specialization in Defence Forces», *Defence and Peace Economics* 16, no. 3 (June 2005): 191-204.

Əlavə oxu materialları

Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr. , and Timothy E. Somes, “The Art of Strategy and Force Planning”, in *Strategy and Force Planning*, 4th edition (Newport, R. I. : Naval War College Press, 2004), 17-33.

Handbook on Long Term Defence Planning, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003), www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069.

Guide to Capability-Based Planning, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

Todor Tagarev, “The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)”, *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 15-34, <https://consortium.pims.org/the-artof-shaping-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

3-cü Fəsil

Silahlı Qüvvələrin Proqram əsasında İnkişafına Giriş

Todor Taqaryev

Giriş

2-ci Fəsildə ifadə olunduğu kimi, uzun müddətli hərbi planlaşdırma prosesi imkanlar baxımından hərbi tələbləri, real əldə oluna bilən imkanlar səviyyəsini və uyğun silahlı qüvvələr strukturunun əsas parametrlərini müəyyənləşdirməyə kömək edir. O, həmçinin silahlı qüvvələrin gələcək strukturu üçün keçid strategiyasını ətraflı işləyib hazırlamaq üçün kömək edir. Bu cür strategiya prioritetləri sıralayır və gələcək imkanların əldə edilməsi istiqamətində ümumi yanaşmanı təsvir edir.

Fərqli səbəblər üzündən uzun müddətli planlaşdırma prosesi zamanı verilən qərarlar qısa müddətli resurs ayrılma qərarlarına birbaşa olaraq köçürülə bilməz, bura hərbi büdcələr üzrə qərarlar, illik əsasda şəxsi heyətin artırılması, illik və ya iki-illik satınalma planları, təlim və hazırlıq səviyyələri və s daxildir.

Əsas səbəblərdən biri odur ki, uzun-müddətli planlaşdırmada müddət adətən 10-15 il olur və baxmayaraq ki, qəbul edilən qərarlar resursların səviyyəsi ilə bağlı xəbərdar olsa da¹, bu qərarlar heç də mütləq olaraq resurslarla məhdudlaşdırılmır, eyni zamanda qısa müddətli planlar proqnoz edilən hərbi büdcəyə uyğun olaraq dəqiqliklə hesablanmalı və məhdudlaşdırılmalıdır. Digər səbəb ondadır ki, uzun müddətli hərbi planlaşdırmanın təsdiq etdiyi müddət ilə uyğun qısa müddətli planlar arasındakı dövr ərzində silahlı qüvvələrin inkişafı şərtlərində dəyişiklik baş verə bilər. Bu cür dəyişikliklərə, gözlənilən və real əməliyyat halları, müəyyən silah sistemlərinin alınmasında gecikmələr, əvvəllər gözlənilən və indi hesablanan şəxsi heyət xərcləri, inflyasiyanın faizi, yanacaq xərcləri, satınalma xərcləri arasındakı dəyişimlər daxildir. Qeyd edilməli üçüncü səbəb o faktla izah olunur ki, silahlı qüvvələrin inkişafı ilə bağlı qərarlar bir sıra fərqli təşkilati proseslər nəticəsində qəbul edilir və bəzən də fərqli qərar vermə orqanları tərəfindən qəbul edilir. Məsələn, uzun müddətli müdafiə planlaşdırmasının nəticələri Hökumət tərəfindən bir dəfə üç və ya beş il üçün təsdiq edilə bilər, eyni zamanda Parlament illik müdafiə xərclərini qəbul edir və əvvəllər nəzərə alınmayan xərclər ilə bağlı da qərarlar qəbul edə bilər².

¹ O mənada ki, silahlı qüvvələrin gələcək strukturu real və iqtisadi əsaslandırılmış sayılır.

² Bir nümunə kimi təbii fəlakətin nəticələrinin ləğv edilməsini maliyyələşdirmək zərurəti ola bilər.

Bundan əlavə, uzun müddətli hərbi planlaşdırmalar imkan-orientasiyalı olduğundan, ayrı-ayrı qısa müddətli hərbi planlar adətən pul, maddi ehtiyatlar, avadanlıqla bağlı müəyyən növ resurslardan istifadə ilə əlaqəli olur və uyğun olaraq hərbi imkanların bu və ya digər hissələrinin inkişafı ilə əlaqəli olur. Ona görə də, praktiki olaraq bütün müdafiə nazirlikləri imkanların bütün tərkib hissələrini inkişaf etdirmək üçün və hərbi resurslardan istifadəni hərbi siyasət məqsədlərinə və uzun müddətli planlara bağlamaq üçün müəyyən növ “mexanizm”-dən istifadə edirlər.

Qısa müddətli hərbi planların koordinasiyası və bu planların hərbi siyasət məqsədlərinə nail olunmasına yönləndirilməsi ilə bağlı iki fərqli yanaşma mövcuddur. Birinci halda, çox zaman büdcə xərclərini bölənlər kimi adlandırılan, hərbi resursları idarə edənlər öz planlarını və həmçinin, müdafiə nazirliyində imkanları inkişaf etdirmək cavabdehliyi daşıyan fərdlərlə bu planların yerinə yetirilməsi zamanı baş verən həlledici fəaliyyətləri koordinasiya edirlər. Böyük Britaniya hərbi idarəçiliyində onları “imkanlar üzrə müdirilər” adlandırırlar. Hərbi planlar və planlaşdırma prosesləri ikinci fərqli yanaşmanın özəyini təşkil edir. Hərbi proqramlar qısa müddətli planları siyasi məqsədlərə bağlamaq üçün və eyni zamanda imkanların bütün tərkib hissələrinin koordinasiyalı inkişafını təmin etmək üçün istifadə edilir.

Bu fəsil hərbi proqramların və proqramlaşdırma prosesinin tətbiqi zamanı həlledici məsələləri gözdən keçirir. Proqram idarəetməsinin ümumi məsələləri üzrə, o cümlədən, funksional əlaqələr, rəhbərliyin baxışı ilə razılıq, məqsəd və vəzifələr, zaman və xərclərin idarəetməsi, liderlik və hesabatlılıq məsələləri üzrə məlumat almaq üçün oxucu çox sayda dərc olunmuş materiallara və onlayn resurslara isnad edə bilər³. Bu fəsil silahlı qüvvələrin inkişafı üçün bir özəl proqram-əsaslı modelə fokuslanmışdır, bilavasitə proqram strukturuna fokuslanmışdır və silahlı qüvvələrin inkişaf etdirilməsi prosesində imkanlar yaradılması ondan asılı olur.

Bu fəsil proqram-əsaslı silahlı qüvvələrin inkişafı prinsipləri və praktikalarını gözdən keçirir və bu aşağıda göstəriləndiyi kimi, proqram-əsaslı hərbi resursların idarəetməsi ilə ekvivalentdir. Bu fəsil proqram və proqramlaşdırmanın istifadə olunmasının arxasında duran səbəbləri göstərir, yaxşı proqram qərarının nə olduğunu və onun proqram strukturunun quruluşundan necə asılı olduğunu göstərir və proqram idarəetmə prosesindəki həlledici fəaliyyətləri və onlar arasındakı əlaqələri ayırır. Yekun hissəsində, keçid dövrü yaşayan ölkələrdə silahlı qüvvələrin proqram-əsaslı inkişafının uğurlu formalaşdırılması və yerinə yetirilməsinə maneə olan problemlər qısa olaraq nəzərdən keçirilmişdir.

³ Məsələn, bax::James T. Brown, *The Handbook of Program Management* (McGraw-Hill, 2007), və isnadlara *Project Management Institute*, www.pmi.org, Xüsusən, 2006-çı il *The Standard for Program Management, and Program Management Professional*, www.programmes.org.

Əsaslandırma

Ölkələr müəyyən miqyaslı risklər və təhlükələrdən özlərinin, ittifaq ölkələrinin vətəndaşlarının təhlükəsizliyini təminat altına almaq niyyətilə öz silahlı qüvvələrinə vəsait xərcləyirlər. Ölkənin təhlükəsizlik siyasətinin yerinə yetirilməsi üçün silahlı qüvvələrin sadəcə mövcudluğu əhəmiyyət daşımır, əhəmiyyət daşıyan ölkənin təhlükəsizlik siyasətinin yerinə yetirilməsini təmin edən imkanların olmasıdır.

Ona görə də, silahlı qüvvələrin idarəetmə sistemlərini və praktikalarını qiymətləndirərkən, məsələn, müşahidəçi çalışır ki, resurs ayrılması qərarlarını siyasi qərarlarla əlaqələndirsin. Bu zaman ortaya çıxan ənənəvi sual, resurs ayrılmasının ölkənin təhlükəsizliyi və müdafiə siyasəti məqsədlərini necə reallaşdırmasıdır. Resurs idarəetməsinin xüsusi tərəfi onun “nəticəyə yönəlmiş” olmasıdır, yəni hərbi resurslardan istifadə ölkənin təhlükəsizlik və müdafiə siyasətini yerinə yetirməkdən ötrü tələb olunan “nəticəyə” necə aparmasından ibarətdir. Son on ildə hərbi planlaşdırma hazırlıqlarının nəticəsi olaraq, bu gün hamı qəbul edir ki, hərbi təşkilatın əsas “nəticəsi” onun imkanlarından ibarətdir.

Əlavə olaraq, yaxşı hərbi planlaşdırma və silahlı qüvvələrin idarəetməsi sistemlərində resursların ayrılması imkanlar toplusunu təmin edir və o, ölkə tərəfindən silahlı qüvvələrin qarşısına qoyulmuş missiyalar spektri boyunca balanslaşdırılır. İmkanlar səmərəli və məhsuldar şəkildə inkişaf etdirilir və saxlanılır, planlaşdırma riskləri ciddi şəkildə qiymətləndirilir və risk qiymətləndirmələri resurslar üzrə qərar vermə prosesində lazımı şəkildə nəzərə alınır. Hərbi resursların idarəetməsinə qiymətləndirən üç əlavə kriteriyaya şəffaflıq, hesabatlılıq və çeviklik daxildir. Bu mövzularda bu fəsilin ikinci hissəsində baxılır.

Əlbəttə, yaxşı hərbi resurs idarəetmə sistemi yaratmaq üçün birdən artıq yol vardır. 1960-cı illərdən başlayaraq ABŞ təcrübəsindən təsirlənmiş çox sayda NATO üzvləri və tərəfdaş ölkələr planları proqramlar vasitəsilə büdcələrə bağlayan resurs idarəetmə sistemlərini tətbiq edirlər⁴.

Beləliklə, müdafiə təşkilatları siyasi tələbləri proqramlar vasitəsilə büdcə ilə bağlamağa çalışırlar. İkincisi, proqramlar gələcək müdafiə və güc strukturlarının planlarını və baxışlarını (adətən, uzun müddətli sənədləri, 10-15 il və ya daha çox müddətdə gələcəyə baxan sənədlər) büdcələmə, satınalmalar, təlim və s. kimi qısa müddətli fəaliyyətlərə çevirməyə kömək edir. Əhəmiyyətli odur ki, hərbi

⁴ ABŞ Müdafiə Nazirliyinin web sitesi həm tarixi kontekst və həm də ABŞ Planlaşdırma, Proqramlaşdırma, Büdcələmə və Yerinə Yetirmə Sisteminin (PPBES) indiki inkişafı ilə bağlı məlumat verir (PPBES). www.dod.mil/comptroller/center/budget/ppbsint.htm. PPBES-in əsas hissəsi burada: Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960).

proqramlar siyasi və büdcələr arasında, uzun-müddətli baxış və qısa müddətli planlar arasındakı əlaqələri şəffaf edir və onlar siyasi rəhbərlik və əsas bütün maraqlı tərəflər tərəfindən başa düşülür.

Müdafiə proqramları mühüm idarəetmə alətləridir. Onlar həm planlaşdırma prosesində həlledici rol oynayır və planların həyata keçirilməsində ciddi nəzarət-edici rol oynayırlar. Müdafiə proqramlarının gedişi ilə bağlı yenilənmiş məlumatlar almaqla, ali mülki və hərbi rəhbərlik müdafiə islahatları və transformasiya səylərinin gedişini real olaraq qiymətləndirə bilirlər və zəruri hallarda, düzəldici tədbirlər həyata keçirirlər. Əlavə olaraq, müdafiə proqramının gedişi barədə məlumatların alınması qanunvericilik və onun ixtisaslaşmış təşkilatları, yəni ölkə audit idarəsi tərəfindən uyğun olaraq nəzarət və audit aparılmasını yüngülləşdirir.

Müdafiə Proqramı Nədir?

Hal-hazırda, üstünlük təşkil edən anlayış ondan ibarətdir ki, müdafiə təşkilatının əsas məhsulu və ya “nəticəsi” ölkənin və ya ittifaqın təhlükəsizlik siyasəti ilə bağlı tapşırıqların yerinə yetirilməsinə zərurət yarandığı zaman onların həyata keçirilməsi üçün lazım olan *imkanlardır*.

İmkanların qurulması doktrinanın, təşkilati strukturların, kadrların, silah sistemlərinin, infrastrukturun, təlimin və s. sıx koordinasiyalı inkişafıdır. .

İkincisi, müdafiə imkanlarının inkişafı, kiçik istisnalar nəzərə alınmasa, uzun prosesdir. Məsələn, əgər ölkə qabaqcıl qırıcı və bombardmançı aviasiyaya malik deyilsə və uzun- mənzilli dəqiq hava zərbələri vuran imkanlar əldə etməyə qərar verirsə, o zaman bu cür imkanlar üçün verilən qərarla onun tam hazırlanması və səmərəli tətbiq edilməsi zamanı arasındakı müddət ən azı on il ala bilər⁵.

Üçüncüsü, yeni imkanların yaradılması çox bahalı ola bilər. İndiki siyasətlə bağlı olmayan imkanların saxlanması da baha başa gəlir.

Dördüncüsü, müdafiə təşkilatlarının cürbəcür tələbatları vardır və gələcək əməliyyatlar üçün imkanların qurulması onlardan biridir. Ümumilikdə, imkanlar yaratmaq üzrə qərarların hansı səviyyədə və hansı zaman çərçivəsində verilməsi daha böyük çərçivədə aşağıdakıları da uçota almalıdır:

- Cari əməliyyatlar üçün tələbat;
- Uzun-müddətli yatırım, məsələn, elm və texnologiyaya, strateji tərəfdaşlığın inkişafına, və s və
- Keçmişdən qalan məsələlərin nəzərə alınması

⁵ Hətta o halda ki, biri imkan tələblərinə cavab verən təyyarə artıq istehsal edir

Bu səbəbdən, müdafiə sektorunun səmərəli idarəetməsi, o cümlədən, silahlı qüvvələrin proqram-əsaslı imkanlarının inkişaf etdirilməsi proqram əsaslı olur. Silahlı qüvvələrin proqram-əsaslı inkişafı məsələsinə keçməzdən öncə, imkanların nədən ibarət olduğunu rəsmi şəkildə aydınlaşdırmağa ehtiyac vardır.

İmkan Modelləri

“İmkan” müəyyən mənada abstrakt konsepsiyadır. Adi halda istifadə etdiyimiz zaman, bu termin, olmaq və ya etmək və ya nəyəsə təsir etmək imkanı mənasındadır. Planlaşdırıcılara, hamının başa düşdüyü tərzdə imkanların bütün tərkib hissələrini əhatə edən “imkanların ümumi çərçivəsi” və ya “imkanlar modeli” lazımdır:

Avstraliya müdafiə planlaşdırıcıları imkana aşağıdakı kimi tərif verir:

Konkret zaman ərzində müəyyən mühitdə arzu olunan operativ nəticəyə nail olmaq gücü və müəyyən edilmiş dövrdə həmən nəticəni əldə saxlamaq⁶.

ABŞ-da Daxili İşlər Nazirliyi aşağıdakı tərifdən istifadə edir:

İmkan, müəyyən şərtlər daxilində və normalara uyğun olaraq bir və ya bir neçə ciddi tapşırığı həyata keçirmək üçün vasitələrlə təmin edir⁷.

İmkanlar cürbəcür yollarla tətbiq edilə bilər. Bir sıra ölkələr modelləri özünü-küləşdirmişdir və onlar həmən sistemin imkanlarını təsvir edir:

• Kanadada imkanları təşkil edən strukturun adı PRICE⁸ kimi bilinir və bu akronim aşağıdakıları ifadə edir:

- Şəxsi heyət
- Tədqiqat və İnkişaf/Operativ hesablamalar
- İnfrastruktur və Təşkilat
- Konsepsiyalar, Doktrina və Kollektiv Təlim
- İnformasiya Texnologiyası İnfrastruktur
- Avadanlıq, Təminat və Xidmətlər

⁶ *Defence Capability Development Manual* (Canberra, Department of Defence, 2006), 5, www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.

⁷ *National Preparedness Guidance*, Homeland Security Presidential Directive 8 (Department of Homeland Security, April 2005), 6-7.

⁸ Başqa adı – *functional components of capability*. Daha ətraflı bax: *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada: Department of National Defence, May 2002), 24-27, www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp (20 January 2006).

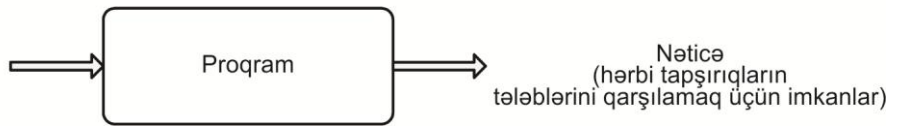
• Avstraliya planlayıcıları, İmkanlara Köklü Töhvələr və ya FİC⁹ adlı səkkiz qrupun birləşdiyi strukturdan istifadə edirlər. Onlar aşağıdakılardır:

- Təşkilat
- Kadrlar
- Kollektiv təlim
- Əsas sistemlər
- Təhçizat
- Obyektlər
- Təminat
- Komandanlıq və İdarəetmə

• Amerika Birləşmiş Ştatlarında planlayıcıların istifadə etdiyi DOTMLP¹⁰ strukturu aşağıdakı mənədadır:

- Doktrina
- Təşkilat
- Təlim və Təhsil
- Maddi ehtiyatlar
- Liderlik
- Şəxsi heyət

Resurslar(əlaqəli xərclər ilə)
-şəxsi heyət
-silah sistemləri
-avadanlıq
-infrastruktur
-təlim
-təhçizat,və s



Şəkil 1: Hərbi Plannın Müəyyən edilməsi

⁹ *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), 7, footnote 4, www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

¹⁰ Yəne orada: 7, mənə 6. Bu konstruksiyadan ABŞ quru qüvvələri planlayıcıları tərəfindən geniş istifadə olunur.(bax. *How the Army Runs*, 10, 38-42),lakin son zamanlar hava Qüvvələri və Dəniz Qüvvələri və həmçinin birləşmiş qüvvələr, “Obyektləri”-də DOTMLP-F əlavə edərək,bu konstruksiyadan faydalanırlar.Məsələn,onlar funksional tələbatları,boşluqları analiz etməyi və müəsisənin təşkilati strukturundan istifadə edərək həll yolları hazırlamağı məqsəduyğun sayırlar.Məsələn,bax:Ted Warner, “DOD’s Ongoing Efforts to Implement Capabilities-Based Planning», *Monterey Strategy Seminar on Capabilities-Based Defense Planning: Building a 21st Century Force* (Monterey, CA: Center for Contemporary Conflict and the Cebrowski Institute for Information Innovation and Superiority, September 2004).

İttifaq Transformasiya Komandanlığının yaranması ilə və onun NATO hərbi planlaşdırması prosesində artan roluna görə, öncədən demək olar ki, ola bilər ki, kiçik dəyişikliklərlə İTK-nın imkanlar modelindən çox sayda ölkələrdə planlaşdırma proseslərində istifadə edilsin. NATO-nu DOTMLPFI¹¹ konstruksiyası aşağıdakıları təmsil edir:

- Doktrina
- Təşkilat
- Təlim
- Maddi Ehtiyatlar
- Liderlik
- Şəxsi heyət
- Obyektlər
- Qarşılıqlı Uzlaşma

Hətta istifadə olunan modellər fərqli olsa da, onlardan hər biri imkanların tərkib hissələri üçün uyğunluq, qarşılıqlı əlaqə və balans təmin etməyə yönəlib, eyni zamanda imkanların inkişaf etdirilməsi insan, maddi ehtiyatlar, doktrina, struktur və təlimin zəncirvari inkişafını tələb edir. Bu cür inkişaf proqramları vasitəsilə təmin edilir.

Hərbi Proqramlar

Hərbi proqramlar əldə olan resurslar daxilində hərbi məqsədlərə nail olunmasını təmin etməyə yönəlmişdir. Hərbi proqram aşağıdakılardan ibarətdir:

Qarşıya qoyulan nəticələrə nail olmaq üçün əldə olan və gözlənilən resurslardan (şəxsi heyət, maddi ehtiyatlar, pul və s) istifadə etmək üçün nəzərdə tutulan birləşmiş plan, məsələn, imkanlar qurulması və saxlanması üçün¹².

Müdafiə proqramının başlıca funksiyası resurslar üzrə qərar verilməsi prosesini, resursların nəticəyə bağlanmasını (Şəkil 1) və “nəticə- yönümlü” siyasət və planların təmin edilməsini dəstəkləməkdir. Bu, adətən, gələcək dörd ildən səkkiz ilə qədər hesablanmış orta müddətli plan olur. NATO özünün hərbi planlaşdırması və baxış prosesində altı illik müddətdən istifadə etdiyindən, məsələn, Müdafiə Planlaşdırması Anketi formatında silahlı qüvvələrin əksər məqsədlərini formalaş-

¹¹Məsələn, bax: Admiral Sir Mark Stanhope, (then) Acting Supreme Allied Commander Transformation, Briefing to the Conference of National Armaments Directors /CNAD/ (26 October 2005), www.act.nato.int/multimedia/speeches/2005/051026asactcnad.html.

¹²MN-nin rəsmi sənədindən adaptasiya edilmişdir Concept for Planning, Programming, and Budgeting in the Ministry of Defence and the Armed Forces (Sofia: Military Publ. House, 2001), 14-15.

dıran zaman, çox sayda NATO üzvləri və üzvlüyə can atan ölkələr altı illik gələcəyə baxan proqramlardan istifadə edirlər. Resursları və nəzərdə tutulan nəticələri bir-birinə bağlamaqdan əlavə, bu proqram uzun müddətli planları büdcəyə və başqa qısa müddətli planlara bağlamağa da kömək edir.

Proqramın Strukturu

Hərbi plan ierarxiyalı struktura malikdir. O proqramlar, alt-proqramlar və başqalarından ibarətdir. Proqram strukturunun qurulması zamanı, müdafiə resurslarının idarəetməsinə proqram əsaslı yanaşma tətbiq edən ölkələrin bir sıra həlledici prinsiplərə riayət etmələri tələb olunur:

- Proqramlar, mümkün olduqca, aydın şəkildə xərclərin “nəticəyə” yəni, imkanlara olan əlaqəsini təmin etməlidirlər(bax: Şəkil1).
- O hərtərəfli olmalıdır:
 - Proqramın xaricində heç bir iş görülməməli və pul xərclənməməlidir
 - O müdafiə üçün sərf olunan bütün pulu uçota almalıdır(MN-i büdcəsi, başqa nazirliklərin büdcəsi, qarşılıqlı proqramlar, NATO, fondlar və s);
 - Bütün proqramlar üçün son qərarlar prioritetlərin obyektiv analizi vasitəsilə eyni zamanda qəbul edilməlidir;
- O, proqramı idarəedənlər arasında səlahiyyətlərin bölünməsinə praktiki yerinə yetirilə bilən şəkildə təmin etməlidir (proqramı idarə edənlər yaxşı proqram qurmaqda və bu proqramı uğurla yerinə yetirməkdə maraqlı olmalıdırlar).
- O, idarəoluna bilən olmalıdır(proqramın strukturu və prosedurları resursların ayrılması prosesində prioritetlərin obyektiv olaraq qiymətləndirilməsi və axtarılmasında imkanlar təmin etməlidir).¹³

Silahlı qüvvələrin inkişafı proqramları sadəcə bu cür geniş proqram strukturunun bir hissəsidir və silahlı qüvvələrin inkişaf etdirilməsi üzrə qərarlar kompleks proqramlaşdırma qərarlarının bir hissəsi kimi qəbul edilir.

Bu tələblərin birincisinin həyata keçirilməsi zamanı Kanada Müdafiə Nazirliyi proqramların aydın şəkildə “imkan proqramları” adlandırdığı proqram strukturundan istifadə edir. Kanada planlaşdırıcıları beş dənə imkan proqramı ilə işləyirlər və bu proqram birlikdə Kanadada “müdafiə məsələlərinin bütün fundamental tələflərini əhatə edir və bunu imkan planlaşdırmasının bütün elementlərini bir yerdə toplayaraq sadələşmiş yox, sadə bir çərçivəyə salmaqda edirlər”¹⁴. Beş imkan proqramı aşağıdakılardan ibarətdir:

¹³Todor Tagarev, “Introduction to Program-based Defense Resource Management”, *Connections: The Quarterly Journal*, 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69. Məqalə həm Rus və Ukrayna dillərində dərc olunmuşdur.

¹⁴ Kanada Milli Müdafiə və Kanada Silahlı Qüvvələri üçün imkan-əsaslı planlaşdırma

1. Komandanlıq və Nəzarət (qoşunların idarə olunması)
2. Əməliyyatların Aparılması
3. Qüvvələrin Təminatı
4. Qüvvələrin xidmət sahəsinə yeridilməsi
5. İdarə siyasəti və Strategiyası

Silahlı qüvvələrin proqram-əsaslı idarəetməsi zamanı, Ukrayna hərbciləri aşağıdakı on dörd proqramdan təşkil olunan mümkün proqram strukturunu müzakirə edirlər:

1. Sülh Əməliyyatları üçün İmkanlar
2. Çevik Reaksiya qüvvələri
3. Ölkənin ərazisinin müdafiəsi
4. Müdafiə potensialının artırılması üçün imkanlar(Səfərbərlik və ehtiyatda olan qüvvələr)
5. Komandanlıq, nəzarət və əlaqə(strateji və operativ C3)
6. Mərkəzi maddi-texniki təminat
7. Müdafiə və Silahlı Qüvvələrin İdarəetməsi(MN, Baş Qərargah və dəstək-verici xidmətlər)
8. Əməliyyatlarda iştirak(ölkə daxilində və xaricində)
9. Elm, Tədqiqat və İnkişaf
10. Təhsil, təlim və orduya yığım
11. Tibbi xidmət(rehabilitasiya və sanatoriya müalicəsi)
12. Evlə təmin etmə
13. Sosial adaptasiya
14. Artıq silah sistemlərindən, avadanlıq, partlayıcılar və infrastrukturadan istifadə

Hər iki proqram strukturları (gözlənilən)cari əməliyyatlarla(Kanadada proqram#2, Ukrayna proqram strukturunda proqram#8), komandanlıq və nəzarət imkanları(uyğun olaraq #2 v #5 proqramları) və mərkəzləşmiş idarəetmə funksiyaları ilə(uyğun olaraq #5 və #7 proqramları) aparılan işlərdə oxşarlıq təşkil edirlər¹⁵. Kanada proqram strukturundan fərqli olaraq, Ukraynanın layihə formasındakı proqram strukturu açıq şəkildə “gələcəyə” qoyulan investisiyaların siyahısını sadalayır(proqram#9), keçmişin mirasları ilə məşğul olmağa (proqram#14 və qismən olaraq #13) və “həyat səviyyəsi” məsələlərində(proqram #12 və müəyyən mənada proqram#11) qoyulan investisiyaların siyahısını sadalayır.

Həm Kanada və həm də Ukrayna proqram strukturları imkan-yönümlü proq-

¹⁵ Bu oxşarlıqlar keçmişə baxışla müəyyən edilmişdir.Ukrayna proqram strukturu qurulan zaman,onu hazırlayan ekspertlər Kanada konstruksiyası haqqındakı məlumat bazasından istifadə etməmişlər.

ramlardır. Başqa ölkələr də proqram strukturlarından istifadə edirlər və onlar ilk növbədə böyük mənada müdafiə təşkilatlarının təşkilati strukturunu əks etdirirlər.

Məsələn, ABŞ-ın “Gələcək İllər Müdafiə Proqramı”(FYDP) aşağıdakı on bir əsas müdafiə proqramından təşkil olunmuşdur:

- Proqram1. Strateji Qüvvələr
- Proqram2. Ümumi Məqsədlər üçün olan Qüvvələr
- Proqram3. Kommunikasiya, Kəşfiyyat və Kosmos
- Proqram4. Yerdəyişən(Mobil) Qüvvələr(hava və dəniz nəqliyyatı)
- Proqram5. Qvardiya və ehtiyat qüvvələri
- Proqram6. Tədqiqat və İnkişaf
- Proqram7. Mərkəzi Təminat və Xidmət
- Proqram8. Təlim, Səhiyyə və şəxsi heyətin başqa fəaliyyətləri
- Proqram9. İnzibati və onunla əlaqəli fəaliyyətlər
- Proqram10. Başqa Ölkələrə Dəstək
- Proqram11. Xüsusi Təyinatlı Qüvvələr ¹⁶

Bolqarıstanın təcrübəsi təşkilati yönümlü proqram strukturunun digər nümunəsidir:

- Proqram1. Quru Qoşunları
- Proqram2. Hava Qüvvələri
- Proqram 3. Dəniz Qüvvələri
- Proqram4. Mərkəzi Komandanlıq və Maddi Təminat
- Proqram5. Qarşılıqlı Uzlaşma və Çoxmillətli Birliklərdə İştirak
- Proqram6. Təhsil və Təkmilləşmə
- Proqram7. Təhlükəsizlik:Hərbi Qüvvələr və Əks-Kəşfiyyat
- Proqram8. Əməkdaşlıq və İntegrasiya vasitəsilə Təhlükəsizlik
- Proqram9. Həyat səviyyəsi
- Proqram10. Elm, Tədqiqat və İnkişaf
- Proqram11. İnzibati İdarəetmə

Proqram12. Komandanlıq, nəzarət, rabitə, kompyuter dövrəsi, kəşfiyyat, müşahidə(C4İSR sistemləri)

- Proqram13. Hərbi Məlumatlar(Kəşfiyyat)¹⁷

İmkanlara-yönəlmiş əsaslar üzərində qurulan proqram strukturu, onların resurslarla bağlı qərarlarının yaratdığı siyasi problemlərin siyasi rəhbərlik tərəfindən

¹⁶ *How The Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook*, 25th edition 2005-2006 (Carlisle Barracks, PA: U.S.Army War College, 2005), 147, www.carlisle.army.mil/USAWC/dclm/html/figureshd.htm (24 April 2006).

¹⁷ *Concept for Planning, Programming, and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defence and the Armed Forces* (Sofia: Ministry of Defence, 2001).

daha yaxşı başa düşülməsini təmin edir. Lakin, proqram strukturunun birinci səviyyəsi daha çox təşkilati yönümlü olduğundan, hərbi resurs idarəetməsindən istifadəni nəticə yönümlü istiqamətə çevirməkdən ötrü əlavə tədbirlər görülməlidir, məsələn, Birləşmiş Krallığın “imkan idarəçiləri”-ni təsisatlandırma təcrübəsini nümunə gətirmək olar.

Proqramlar Kommunikasiya Dili kimi

Bütün ilk səviyyədə olan proqramlar birləşərək “Müdafiə Proqramı”-nı təşkil edir¹⁸. Ayrı-ayrı proqramlar – Müdafiə Proqramlarının tərkib hissələri –ali icra orqanları səviyyələrindəki danışıqlarda və müzakirələrdə(Müdafiə Nazirliyində, Müdafiə və Maliyyə Nazirlikləri arasında, Nazirlər Şurasında), icra və qanunverici orqanlar arasında və parlamentdə müdafiə siyasəti və hərbi büdcə ilə bağlı gedən müzakirələrdə işlənən dilin açar sözlərinin tərkib hissələridir.

Ekspertlər proqramlar və proqram alternativləri hazırlayırlar. İmkanları artırmaq üçün məhsuldar inkişaf proqramlarının hazırlanması və həmçinin,həməm proqramların xərcləri, alternativ proqramlar qurub onların müqayisə edilməsi böyük təcrübə və xüsusi bilik tələb edir.

Digər tərəfdən, həm parlamentdəki və həm də hökumətdəki qərar vericilər ayrı-ayrı proqramlar və alternativ proqramlardan müdafiə siyasətinin qurulmasında inşaat hissələri kimi istifadə edirlər . Hər bir şəxs cümlələr qurmaq üçün sözlərdən istifadə etdiyi kimi¹⁹, qərar vericilər hərbi məqsədlər toplusuna daha yaxşı uyğun olan konstruksiya tapmaqdan ötrü potensial, alternativ proqramlar toplusundan istifadə edirlər²⁰. Qabaqcıl hərbi planlaşdırma sistemlərində bu cür tapşırığa imkanlar cantası yaradılması deyilir.

Məsələn, ABŞ Konqresi 2003-cü ildə təklif olunan hərbi xərclər üzrə müzakirələr zamanı kiçik gücə malik olan və ya “mini atom bombası” sayılan proqramın işlənilib hazırlanması kimi qabaqcıl konsepsiyanı maliyyələşdirməyi rədd etdi. Nümayəndələr palatası bu məsələni müzakirə edərək qərar verdilər ki, bu proqram qanunvericilik tərəfindən müəyyən olunmuş məqsədlər və məhdudiyyətlərə uyğun gəlmir və nəticədə proqramı qəbul etmədilər. Bu proqramın 6 milyard USD civa-

¹⁸ Geniş yayılmış tərif ABŞ-dakı FVDP-dir-Gələcək İllərin Müdafiə Proqramı

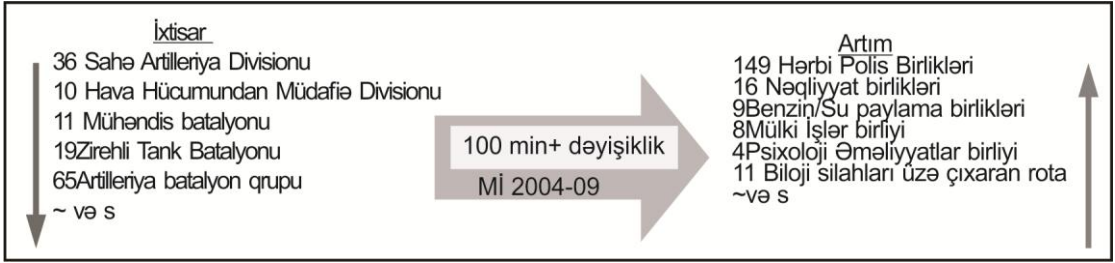
¹⁹ Başqa model, proqramlara və proqram alternativlərinə müxtəlif forma və həcmli inşaat hissələri kimi baxmaqdır və müdafiə siyasətinin memarları əldə olan maliyyə müqabilində yaxşı ev tikmək üçün onların içindən seçməlidirlər.

²⁰ Bu cür konstruksiya əldə etmək axtarışı da cürbəcür məhdudiyyətlərin mövzudur,təklif edilən büdcə səviyyələri də bunlardan biridir.

rında dəyəri var idi və Pentaqon bu 6 milyard dolları ala bilmədi²¹.

Müqayisə üçün, təkcə resursların müzakirəsi (Şəkil 1-də göstərilən) müdafiə siyasətinin müzakirəsi sayıla bilməz. Eynilə, istisna olaraq büdcə kateqoriyaları dili üzrə formalaşdırılan(başlıqlar, ayrılmalar, paraqraflar və s) hərbi büdcə qərarı şəffaf resurs ayrılmaları qərarı sayıla bilməz²².

Əvvəlki nümunədə, Konqres təkcə büdcə ilə bağlı qərar versəydi, Pentaqonun büdcədən 6 milyard dolları bu işə sərf etməsinə heç bir problem olmazdı²³.



Şəkil2: ABŞ Quru Qoşunlarının Yenidən qurulmasının 2004-09 Proqramı

Digər nümunə, ABŞ Konqresinin 2004 büdcə ilində Quru Qoşunlarının büdcəsinin 2003-cü ilə nisbətən faktiki olaraq 20 milyard dollar artırılması və əsgərlərin sayının 30 000 civarında artırılması qərarını nəzərdə tutur. Onu qeyd etmək lazımdır ki, bu qərarlar gedən əməliyyatların tələbatlarını əks etdirirdi, amma 2004-2009 proqramının əsasında verilirdi. Təklif edilən proqram müəyyən imkanların qurulmasını və eyni zamanda Soyuq Müharibədən qalmış bir çox ənənəvi imkanların bir hissəsinin ləğv edilməsini nəzərdə tuturdu. Bu cür dəyişiklikləri Şəkil2 ətrafı şəkildə izah edir²⁴. Beləliklə, büdcə və şəxsi heyət səviyyələri təhlükəsizlik və müdafiə məqsədlərinə nail olmaq üçün zəruri olan imkanlar üzrə qərarların nəticələrindən çıxır.

²¹ Daha dəqiq desək, 2004 Müdafiə Ayrılmaları qanunverici aktı 5 kilotondan az olan, kiçik, aşağı gücü olan nüvə silahlarının tədqiqinə səlahiyyət vermişdir, lakin bu cür nüvə silahlarının düzəldilməsinə və ya istehsalına izn verməmişdir. Əlavə olaraq, 2004 Müdafiə Ayrılmaları Aktına daxil olan bir maddə Prezident Buşdan tələb etmişdir ki, hər hansı geniş miqyaslı yeni nəsil nüvə silahı hazırlanmasına göstəriş verməzdən əvvəl Konqresdən icazə alsın. Bax: Merle D. Kellerhals, "Congress Agrees to Let Pentagon Study Low-Yield Nuclear Weapons", *Washington File*, 23 May 2003, www.iwar.org.uk/news-archive/2003/05-23-2.htm. Əlavə məlumat üçün bax: Justine Wang, "Congressional Bills Passed Support Bush Agenda for New Nuclear Weapons" (Nuclear Age Peace Foundation, 9 December 2003), www.wagingpeace.org/articles/2003/12/09__wang_congressional-bills.htm

²² Burada şəffafıq "aydın başa düşülmüş" mənasındadır, yəni qərar vericilər öz qərarlarının müsbət və mənfi tərəflərini başa düşürlər.

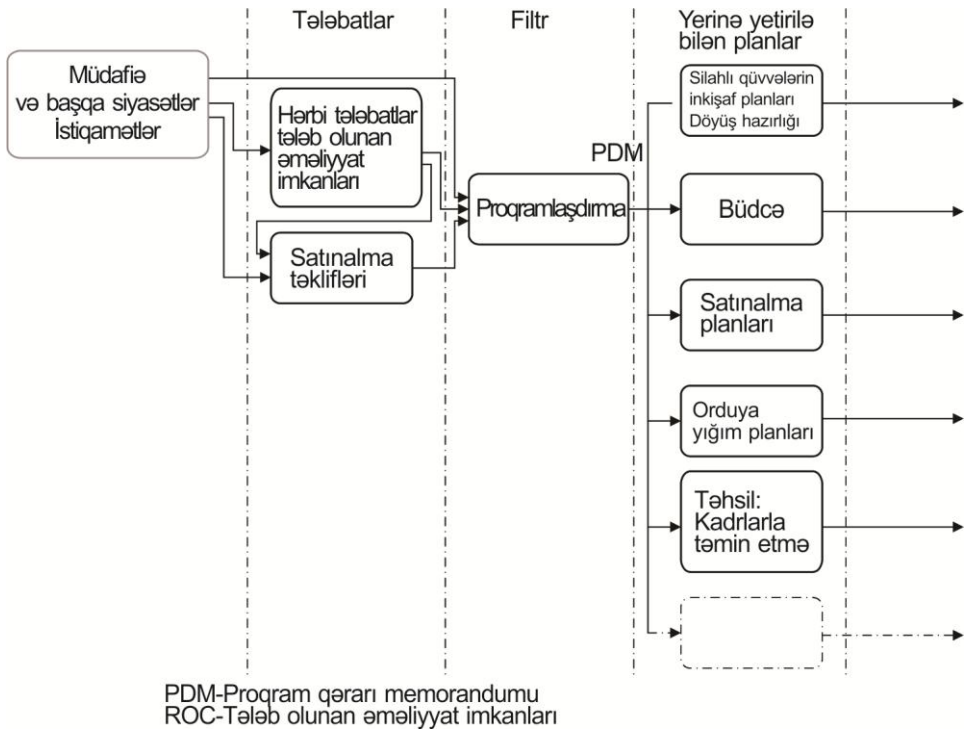
²³ Çox sayda yeni NATO üzvü ölkələrinin və tərəfdaş ölkələrinin qanunvericilərinin etdiyi kimi

²⁴ "Building Army Capabilities", Prezident Buş adından hazırlanmış İşçi Sənəd Layihəsi 28 Yanvar, 2004 www.comw.org/qdr/fulltext/0401armstructbrief.ppt.

Silahlı qüvvələrin inkişafı və müdafiə resursları idarəetmə prosesləri barədə

Resurs qərarları üzrə qərar verənlər bu prosesləri şəffaf proses daxilində qəbul etməlidir. Audit bu prosesi yoxlayarkən milli təhlükəsizlik məqsədlərindən tutmuş, müdafiə məqsədləri boyunca vergi ödəyicilərinin pullarına qədər bütün mərhələlərin izlənməsinə imkan verən şəffaflıq olmalıdır. Resurs idarəetmə prosesinin cüribəcür tələbləri arasında bu fəsil qısa olaraq üç əsas məsələni nəzərdən keçirir:

- İqtisadi əsaslandırılmış resurs planlarını necə qurmalı?
- Qeyri-müəyyənlikləri necə həll etməli?
- Silahlı qüvvələr üzərində demokratik nəzarət nümayəndəsi kimi Müdafiə Nazirliyinin ali mülki rəhbərliyinin səlahiyyətlərini və öhdəliklərini necə dəstəkləməli



Şəkil3: Hərbi Planlaşdırma Rəqabətli Tələblərin Filtri kimi

Program qərarları, büdcə, satınalma və başqa qısa müddətli planların hazırlanması yolunda orientir kimi

Çox zaman, tələb olunan imkanlar və ya ümumilikdə hərbi tələbatlar üçün qəbul edilən qərarlar resursla bağlı olur, yəni ümumiyyətlə real qiymətləndirilir, lakin heç

də resursla məhdudlaşmır, yəni onlar hərbi büdcə proqnozlarının çəçivəsinə sığır. Proqram üzrə qərarlar qəbul edilən zaman, hər bir qarşıdakı il üçün hərbi proqramın xərcləri hərbi xərclər proqnozunun hər bir ili üçün nəzərdə tutulan xərcləri aşmır²⁵.

Yaxşı hərbi proqramlaşdırma mexanizminin olması qərar vericilər üçün prosesin şəffaf olmasını təmin etməyin açarıdır. Bu baş verdikdə, ali rəhbərlik proqram qərarlarına diqqəti yönəldir və təsdiq edilən hərbi proqram faktiki olaraq sonrakı bütün qısa müddətli planlara, o cümlədən, hərbi büdcə, satınalma planları üçün yeganə etibarlı mənbəyə çevrilir.

Burada, proqramlaşdırmanın yuxarıda sadalanan prinsiplərini yadda saxlamaq lazımdır. Hərbi proqram çoxtərəfli olmalıdır, proqram xaricində heç bir şey edilməməli və heç bir pul xərclənməməlidir, resurslardan istifadə etməklə heç bir paralel planlaşdırma prosesləri aparmaq olmaz və bütün proqram qərarları (ən yüksək səviyyədə)qərar vermə prosesi zamanı bir dəfə verilir. Ancaq bu yolla təminat altında almaq olar ki, hərbi proqram yerinə yetirilə bilən olsun və proqramlaşdırmanın bütün rəqabətli tələbləri üçün filtr rolunu oynasın. (Şəkil3-də göstərilir). Beləliklə, resursları idarə etmə prosesinin bu tərəfinin ciddi şəkildə yerinə yetirilməsi bütün qısa müddətli planların yerinə yetirilə bilən (1) və ardıcıl olmasını(2) təminat altına alır.

Qeyri-Müəyyənlik problemi

Hərbi proqramlar və ümumilikdə planlar müəyyən fərziyyələr və proqnozlar əsasında hazırlanır və sonralar dəyişən mühitdə həyata keçirilir. Nəticədə, az-az hallarda proqram və ya plan dəqiq yazıldığı kimi yerinə yetirilir və ya arzuolunan nəticəyə nail olunur. İzahatlardan biri də nəzərdə tutulmayan əməliyyata girişmək və ya əməliyyatda iştirak etmək olur. İqtisadi mühitdə dəyişikliklər, məsələn, inflyasiya dərəcəsi, lazımı sayda əsgərlərin toplanma bilməməsi və satınalma prosedurlarında gecikmələr də səbəblər sırasındadır.

Bu cür qeyri-müəyyənliklərin təsiri ilə məşğul olmağın məhsuldar yolu siklli proqramlaşdırmadan istifadədir, məsələn, yeni proqramlar iki ildə bir²⁶ hazırlanır və ya qeyri müəyyənlik çox yüksək səviyyədə olursa illik²⁷ əsasda hazırlanır. NATO üzvü olan ölkələrin böyük bir qismi bu cür siklli proqramlaşdırma mexanizmlərindən istifadə edirlər. Fransa istisna təşkil edir, burada dəqiq altı illik proqram qanunla təsbit edilmişdir. O yerinə yetirilən kimi, arxasınca parlament tərəfindən qəbul olunan yeni altı illik proqram gəlir. Ukrayna indi oxşar yanaşma tətbiq etmək cəhdi edir, baxmayaraq ki, orada qeyri müəyyənlik dərəcəsi çox yüksəkdir.

²⁵Çox zaman, bu cür tələb hərbi proqramın ancaq ilk iki və ya üç ili üçün ciddi olaraq tətbiq edilir.

²⁶ Məsələn, ABŞ MN-də: DoD *Planning, Programming, Budgeting, and Execution System* (PPBES).

²⁷ Bolqarıstanın Defence Resource Management System-i nümunə ola bilər

Bir çox hallarda, qeyri-müəyyənlik hətta daha da yüksək ola bilər, məsələn, çox yüksək və gözlənilməz inflyasiya dərəcələrinə görə, planlaşdırma təcrübəsinin olmasına görə və işlərin intizamsız görülməsinə görə (proqrama daxil olmayan silah alışı) və s. Bu cür hallarda, büdcə planlaşdırması və yerinə yetirilməsi sikli daxilindəki proqram qərarlarına baxış keçirmək və onları yeniləmək lazım ola bilər. Bu cür mexanizm bəzən öncədən-proqramlaşdırma kimi də adlanır. Büdcə ili çərçivəsində, qanun izn verirsə, bu müxtəlif hərbi proqramlara yeni büdcələrin ayrılmasına apara bilər. Hər iki mexanizm, şəffaflyq və hesabatlılyğı saxlamaqla hərbi resurs idarəetməsində çeviklik yaradır.

Silahly qüvvələrin inkişafına təsir edən, onu əhatə edən mühitdəki keyfiyyət dəyişikliyi, yəni yeni təhlükələr, yeni hərbi ittifaqların yaranması və ya ittifaqlara qoşulma, dağıdıcı texnologiyanın təsiri, hakimiyyətə gələn yeni siyasi partiya və s. məsələlər adi müdafiə resursları idarəetmə mexanizmləri vasitəsilə idarə oluna bilməz. Bu cür qeyri-müəyyənlikləri uçota almaq üçün ölkələr geniş, hərtərəfli analizlər aparırlar, bəzən onlar Strateji Müdafiə Baxışları da adlanır (SDR)²⁸ və onlar yeni, gələcək güc strukturlarının parametrlərini müəyyən etməyə yönəlmiş qərarların verilməsinə kömək edirlər²⁹. Bu, silahly qüvvələrin hədəfdə olan strukturunu nəzərdə tutur və 15 il və ya daha çox müddətə hesablanan və silahly qüvvələrin inkişafı proqramlarını qurmağa rəhbərlik edən baxışdır.

Ali Mülki Rəhbərliyin İştirakı

Minimum olaraq, proqram-əasında qurulmuş müdafiə resurslarının idarəetmə sistemi aşağıdakı mərhələləri əhatə edir:

1. Proqramlaşdırma üzrə təlimatın hazırlanması
2. Proqramların və proqram alternativlərinin hazırlanması
3. Hərbi Proqram üzrə qərarla yekunlaşan proqrama baxış
4. Budcə planlaşdırması
5. Budcənin yerinə yetirilməsi
6. Hesabat
7. Audit

Proqramların hazırlanması (ikinci mərhələ) ekspert fəaliyyəti olub, uyğun sahədə

²⁸ *The Strategic Defence Review-1998* (CM3999). Parlamentə BK-ın Müdafiə Naziri tərəfindən təqdim edilmişdir. London, MN, iyul 1998.) http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf.

²⁹ Adətən, silahly qüvvələr strukturunun ancaq bir neçə parametri müəyyən edilmişdir, Fransız planlaşdırıcıları onları model adlandırır, ABŞ müdafiə planlaşdırıcıları isə müntəzəm şəkildə baxış terminindən istifadə edirlər.

geniş mütəxəssis rəyi və təcrübəsi üzərində qurulur. Hərbi büdcənin layihə şəklində hazırlanması(mərhələ4) proqrama baxış keçirildəndən sonra nazirlik səviyyəsində qəbul edilmiş qərarları ciddi şəkildə əks etdirməlidir. Ona görə də, büdcə planlaşdırmasına adətən strateji sayılan nazirlik qərarları daxil deyil və onların qərarları 3-cü mərhələdə qəbul edilmiş qərarlardan keyfiyyət baxımından fərqlidir. Proqramlı məlumatdan istifadə, büdcənin yerinə yetirilməsi və hesabatların hazırlanmasını və həmçinin, müdafiə sektoru üzərindəki auditlərin(Mərhələ5, 6, 7) geniş şəkildə nəticəyə yönəlməsini gücləndirər.

Bütün bu mərhələlərin hamısı səmərəli müdafiə resursları idarəetməsinə malik olmaq üçün vacibdir. Lakin, ali mülki rəhbərliyin diqqəti, o cümlədən, müdafiə nazirinin diqqəti proqramlaşdırma təlimatına və proqrama baxışa, uyğun olaraq birinci və üçüncü mərhələlərə yönəlir.

Müdafiə Naziri tərəfindən buraxılan proqramlaşdırma təlimatı aydın şəkildə müdafiə məqsədlərini, əsas tələbləri, prioritetləri, ümumi büdcə səviyyəsini və hər bir əsas proqram üzrə ilkin büdcə kvotalarını müəyyən edir, hərbi proqramları qiymətləndirmək üçün zəruri məlumatları verir, səlahiyyətləri müəyyən edir və proqramlaşdırma cədvəlini qurur. Mərhələ3-də ekspertlər proqramın quruluşunun tələblərə cavab verib-verməməsini və proqramlaşdırma təlimatına uyğun olub-olmadığını yoxlayırlar, amma ali rəhbərlik isə maliyyələşəcək proqram və proqram alternativləri üzrə, məsələn, imkanların inkişaf etdirilməsi, saxlanılması və müəyyən imkanların ləğv edilməsi üzrə qərar verirlər³⁰. Bu çür qərarlar sənədlərdə əks olunur və çox zaman “Proqram Qərarları Memorandumu” adlanır və onlar Müdafiə Nazirinin imzasından sonra ali hərbi rəhbərliyin həm siyasi və həm də büdcə qərarları ilə bağlı əsaslı sənədinə çevrilir.

Beləliklə, proqram əsaslı müdafiə resursları idarəetməsi prosesi hesabatlılığa və şəffaflığa aparır. Hərbi və mülki ekspertlər siyasi göstərişlərə uyğun olaraq proqramlar hazırlayır və onların təklifləri qərar vericilərə şəffaf olur. Qərarlar verilən kimi, onlar bu qərarların məsuldar yerinə yetirilməsinə cavabdehlik daşıyırlar. Digər tərəfdən, mülki rəhbərlik həm proqramlaşdırma təlimatı ilə və həm də proqram qərarı memorandumu ilə formalaşmış öz qərarlarının çərçivəsində hərəkət edirlər. Bütün maraqlı tərəflər qərarların nə məna daşdığını başa düşürlər. Nəhayət, proqramlı formatda verilən müntəzəm hesabat qərarların yerinə yetirilməsinə səmərəli nəzarəti təmin edir.

³⁰ Bolqarıstan MN-nin nümunəsində mülki-hərbi münasibətlər ilə əlaqədar ətraflı məlumat üçün bax:Todor Tagarev *Control, Cooperation, Expertise:Civilians and the Military in Bulgarian Defence Planning Experience*, ISIS Research Reports No.14 (Sofia:Institute for Security and International Studies, 2003).

Yekun

Silahlı qüvvələrin proqram-əsaslı inkişafı və hərbi resursların idarəetməsi prinsiplərinin həyata keçirilməsində həm yeni NATO üzvləri və həm də tərəfdaş ölkələr bir sıra oxşar problemlərlə üzləşirlər. Tam siyahıya iddia etmədən bir neçə həlledici məsələni aşağıda göstərməyə çalışacağıq:

- Uyğun hərbi planlaşdırma təcrübəsinin olmaması, xüsusilə biznes proseslərinin idarəetməsində və hərbi proqramların hazırlanmasında, proqram xərclərinin müəyyən edilməsində, proqramların nə qədər məhsuldar olmasının qiymətləndirilməsində və alternativ proqramların analizində, planlaşdırma risklərinin qiymətləndirilməsində və risk idarəetmə metodologiyasının hərbi planlaşdırma prosesinə salınmasında.
- Rəsmi operativ planlaşdırma prosesinin olmaması, hansı ki, o, mövcud güc strukturunda imkanlar boşluğunu dəqiq şəkildə müəyyən edən, operativ məqsədlərə nail olmağı zəruri edən obyektiv göstəricilər ortaya qoyur.
- Təşkilati müqavimət, xüsusilə də hərbi təşkilat daxilində və çox zaman, həmçinin büdcə planlaşdırması və maliyyə idarəetməsi işçiləri arasında sirlilik ənənəsindən istifadə olunur. Əslində, təşkilati müqavimət gözlənilir, çünki yeni növ resurs idarəetməsi metodunun tətbiq edilməsi mütləq olaraq “hakimiyyətin” və ya qərar vermə səlahiyyətinin yenidən bölünməsinə aparır.
- Daha bir xüsusi məsələ, proqram terminindən istifadə edilməsidir. Əgər hərbi təşkilat silahlı qüvvələrin proqram əsaslı inkişafını və hərbi resursların idarəetməsini tətbiq etmək fikrindədirsə, o bu termini hesablayaraq istifadə etməlidir və bu məqalədə ifadə olunan mənada istifadə etməlidir.

Son və ən vacib nəticə ondan ibarətdir ki, istər Müdafiə Naziri olsun və ya nazirin müavini olsun, resursların ali idarəedicisi resursların proqram əsaslı idarəetməsinin prinsiplərinə uyğun hərəkət etmirsə proqramın həyata keçirilməsi uğursuz olacaq.

Hərbi resursların proqram əsaslı idarəetməsi hərbi transformasiyanı idarə etmək üçün çox məhsuldar idarəetmə metodudur və o qərar vermə proseslərinin şəffaflığını təmin edir, silahlı qüvvələr üzərində demokratik nəzarəti və seçilmiş rəsmilər qarşısında hesabatlılığı təmin edir. Bu imkanlar, əsaslı planlaşdırmanı səmərəli şəkildə yerinə yetirmək üçün və planların, proqramların və büdcələrin yerinə yetirilməsini qiymətləndirmək üçün bir neçə əldə olan metodlardan biridir.

Xüsusilə, proqramlaşdırmanın hazırlıq mərhələsi müdafiə siyasətinə maliyyə ayrılımları ilə, büdcə xərclərinin optimallaşdırılması və potensial olaraq silahlı qüvvələr üzərində səmərəli demokratik nəzarətin təmin edilməsi baxımından köklü əhəmiyyət daşıyır. Hərbi resursların proqram əsaslı idarəetməsinin həyata keçirilməsi o zaman asanlaşar ki, Parlament adekvat proqram izahatı ilə müdafiə büdcəsi layihəsinin və

həmçinin, proqram üzrə görülən işlərin proqram əsaslı hesabatının təqdim edilməsini icra orqanından tələb etsin.

Nəhayət, silahlı qüvvələrin proqram əsaslı inkişafı və hərbi resurs idarəetməsi müdafiə siyasətinin inkişaf etdirilməsində mülki iştirakı dəstəkləyir və müdafiə xərclərinin səmərəli, şəffaf və iqtisadi cəhətdən əsaslandırılmış formada idarəetməsinə köklü şəkildə kömək edir.

4-cü Fəsil

Maliyyənin İdarə Edilməsi

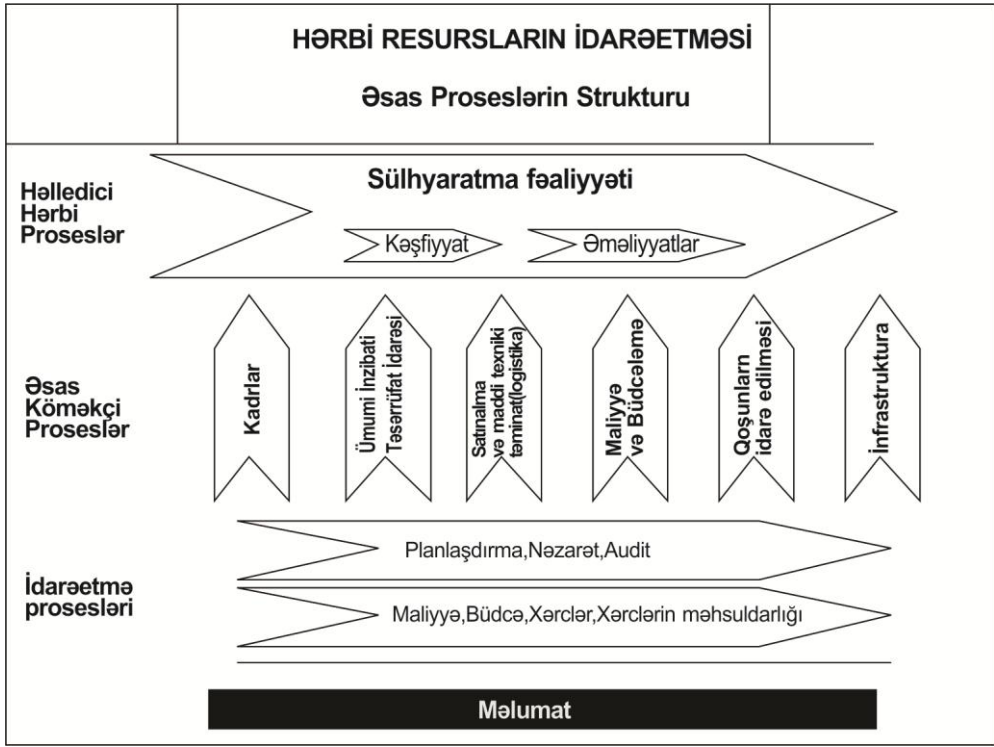
Herd Frorat

Giriş

Müdafiə sahəsində maliyyənin idarə edilməsinə müdafiə resursları idarə etməsinin bir hissəsi kimi baxılmalıdır və o da öz növbəsində bütövlükdə ölkənin resurs idarəetməsinin ayrılmaz hissəsini təşkil edir və burada biz də bu cür yanaşmadan çıxış edirik.

İstənilən ölkənin hərbi büdcəsinə, başqa bütün büdcə ayrılımlarından fərqli olaraq siyasətçilər, vergiödəyiciləri, media mənsubları, iqtisadi və sənaye müəsisələri, hərbi və təhlükəsizlik sektoru və dost və ya dost olmayan qonşu ölkələr və beynəlxalq təşkilatlar tərəfindən daha çox fikir verilir.

Prinsipçə, ölkənin hərbi büdcəsi ölkənin təhlükəsizlik səviyyəsi və ölkəyə yönələn təhlükə ilə müəyyənləşir. Faktiki olaraq, ölkənin məhdud resurslarına görə, büdcə ölkəyə yönələn təhlükə üzərində yox, əldə olan resurslara görə müəyyənləşir. Soyuq Müharibə bitəndən bəri, müdafiə və təhlükəsizlik büdcələrinin azaldılması və az-az hallarda artırılması bütün hökumət səviyyələrində qərar vericilər üçün həyəcanlı oyuna çevrilmişdir. Bir tərəfdən, demokratik ölkələrdə müdafiə və təhlükəsizlik sahəsindəki lobbi qrupları oliqarxların hakim olduğu ölkələrdən fərqli olaraq çox da güclü deyillər. Demokratik ölkələrdə isə hakimiyyəti saxlamaq üçün hərbi qüvvələrə ehtiyac yoxdur. Buradan belə çıxır ki, büdcənin azaldılması və ya silahlı qüvvələrin sayının azaldılması çox zaman seçicilər tərəfindən həvəslə qəbul edilən çox yayılmış siyasi vasitələrdir. Oliqarxik ölkələrdə, uyğun büdcələr dövlət sirliliyinin pərdəsi altına qoyulmuşdur və beləliklə, büdcə ictimaiyyətin nəzarəti xaricindədir. Digər tərəfdən, nəzərə almaq lazımdır ki, indiki dövrdə Avropada təhlükə və təhlükəsizlik anlayışları köklü dərəcədə dəyişmişdir və bu sahələrdə islahatlar daha da lazımlıdır. Ona görə də, diqqət sadəcə müdafiə məsələlərinə yönəlməli deyil, ümumilikdə təhlükəsizliyə yönəlməlidir.



Şəkil: Hərbi Resursların İdarəetməsi

Nəticədə, müdafiə sahəsinin maliyyəsini müzakirə edərkən, biz hər hansı bir ölkənin daxili və xarici təhlükəsizliyini təmin etmək üçün zəruri olan maliyyənin bütün tərəflərini nəzərdən keçirməliyik.

Həm ölkədaxili və həm də beynəlxalq təhlükəsizliyin, o cümlədən, ölkənin müdafiəsinin ictimai rifah olduğunu, yaşam və azadlıq üçün və iqtisadiyyatın, mədəniyyətin müsbət inkişafı və ölkənin çiçəklənməsi üçün mütləq zərurət təşkil etdiyini vətəndaşlara vurğulamaq və izah etmək vacibdir. Ona görə də ictimaiyyət müdafiə və təhlükəsizliyə görə onun qarşılığını verməlidir.

Təhlükəsizlik büdcəsinin, əsasən də hərbi büdcənin və daxili işlər, maliyyə və başqa nazirliklərin büdcələrinin bir hissəsinin bir-biri ilə bağlı olduğu analiz edilməli, araşdırılmalı və başa düşülməlidir. Növbəti bölmə bunun başa düşülməsinə kömək edir (onun başa düşülməsi onunla çətinləşir ki, fərqli ölkələrin orduya, onun idarəetməsi və maliyyəsinə olan baxışı fərqlidir).

Bu fəsildə, oxucu, fəsildəki mövzuların daha asan başa düşülməsi üçün bir neçə siyahı və dəqiqləşdirmələr ilə rastlaşacaqdır. Daha sonra onlardan bir “nəzarət edici cədvəl” kimi istifadə olunacaq. Bu fəsil müəllifin öz tədqiqatı əsasında və həm Avropa və həm də Amerikada dövlət sektorunda və həmçinin özəl sektorda ,

xüsusilə müdafiə sektorunda qazandığı təcrübə əsasında yazılıb. Burada təklif edilən həll yolları və tövsiyələr bu cür zəngin şəxsi təcrübəni əks etdirir. Diqqət müdafiə sektoruna və hərbi resursların xüsusi növü olan maliyyə resurslarının idarəetməsinə yönəlir.

Müdafiə və Təhlükəsizlik sahəsində Maliyyə İdarəetməsi Parametrlər, Məhdudiyətlər və Önemli Amillər

Bu fəsil ölkə(daxili) və beynəlxalq(xarici) təhlükəsizliyin tərkib hissəsi kimi nəzərdən keçirilən müdafiə sektoruna həsr olunmuşdur.

Şəkil1-də hərbi resursların idarə edilməsinə xas olan struktur və idarəetmə sisteminin ayrı-ayrı elementləri arasındakı qarşılıqlı asılılıqlar göstərilmişdir. Burada müdafiə “həllədiçi proses” və bir sıra “əsas köməkədiçi proseslər” kimi müəyyən edilmişdir. Razılaşmaları təmin etmək üçün və bütün başqa proseslərin davamı üçün “idarəədiçi proseslər” zəruridir

Əksər hallarda, parametrlər, məhdudiyətlər və önemli amillər ayrı-ayrı ölkələrdə fərqli olur və onlar maliyyə idarəetməsi üçün unikal mexanizmlər müəyyən edir. Buna baxmayaraq, hər bir ölkə şəffaf, etibarlı, çevik və məhsuldar maliyyə idarəetməsini təmin etmək üçün yollar aramalıdır. Bu cür axtarış zamanı, hər bir ölkə siyasi, iqtisadi və sosial vəziyyətin təsirlərini və ölkənin inkişaf dərəcəsinə nəzərə almalıdır. Digər tərəfdən, maliyyə idarəetməsi müdafiə idarəetməsində gedən bütöv proseslərin stabilliyini və məhdud resursların məhsuldar istifadəsini təminat altına almalıdır.

Belə sistemlərin olmadığı keçid dövrü yaşayan ölkələrdə, maliyyə idarəetməsinə birbaşa təsiri olan aşağıdakı dövlət müdaxilələri və hökumət addımları möhkəm şəkildə tövsiyə olunur.

Yenidən Strukturlaşma	<ul style="list-style-type: none"> ○ Müdafiə və təhlükəsizlik konsepsiyası ümumi siyasi konsepsiyanın tərkib hissəsi kimi(real siyasi vəziyyəti nəzərə almaqla). ○ Dövlət idarəetməsi və vergi sektoru və onların icra edilməsi ○ Sənaye, ticarət və bank(maliyyə) sistemi
Müəyyənləşdirmə	<ul style="list-style-type: none"> ○ Müdafiə xərclərinə sərf edilən ÜDM-nin bir hissəsi ○ Müdafiə və təhlükəsizlik qüvvələrinin sayı və strukturu və onların qarşısında duran məsələlər
Dəstək	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dövlət-özəl tərəfdaşlığı ○ Hərbi konversiyalar və satınalmalar zamanı özəl təşəbbüslər ○ Dövlət mülkiyyətinin və sənayenin özəlləşdirilməsi
Təsis etmə	<ul style="list-style-type: none"> ○ Daxili və kənar audit və dövlət sektorunda nəzarət sistemi

Aşağıdakı faktlar və məhdudiyətlər müdafiə sahəsindəki maliyyə idarəetməsinə birbaşa təsir edir:

- Parlamentin və onun xarici siyasət, müdafiə və təhlükəsizlik komitələrinin dəqiq müəyyən edilmiş rolları
- Mövcud maliyyə, büdcələmə və inzibati qanunlar, təlimatlar və prosedurlar və onların müzakirəsi və tətbiq edilməsi
- Maliyyə və müdafiə idarəetmə proseslərində xüsusi terminlər və iştirakçıların öhdəlikləri
- Planlaşdırma, büdcələmə və nəzarət etmə proseslərində dəyişən beynəlxalq öhdəliklər və iştirak
- Silahlı qüvvələrin sayının artırılması və ya azaldılması və onların strukturu
- Qısa müddətli büdcə ixtisarlara (gəzləniləndən az vergi gəirlərinə görə)
- Fəlakətlər, bədbəxt hadisələr və ağır ziyanlarla müşayiət olunan hadisələrdən doğan gözləniləməyən dövlət xərcləri.
- İnflyasiya dərəcələri və maaşların qalxması
- Mümkün olan informasiya texnologiyaları və kommunikasiya sistemləri
- Rəqabətli beynəlxalq tenderlərin ölkədə iştirakına öhdəliklər (Məsələn, AB və NATO tələblərinə uyğun olaraq)¹
- Şəxsi heyətin peşəkar səviyyəsi, işə münasibəti və intellektual inkişafı (iş intizamı, karyera perspektivi, peşəkarlıq, kollektivin kimiliyi ilə çıxış etmək, sistem dəyişikliyinə arzulanmaması, imtiyazların itirilməsi, korrupsiya, etnik problemlər).

Müdafiə Sahəsində Maliyyənin İdarə edilməsinin Çətinlikləri və Problemləri

İnzibati İdarəetmə, Bürokratik Aparat və Maliyyə İdarəetmə Sistemləri

Əgər biz geniş yayılmış terminologiyadan istifadə etsək, istənilən inzibati idarəçiliyin səmərəliliyi və məhsuldarlığı geniş mənada onun istifadə etdiyi metodlarla bağlıdır və ya onun “bürokratik aparatı” ilə bağlıdır. Bu termin çox zaman mənfi mənada səslənir, bu ondan doğur ki, onilliklər boyu və ya bəzən də əsrlərlə, icra orqanlarının özləri ixtiyari olaraq qanunlar, qaydalar, təlimatlar və idarəetmə metodlarını cəmiyyətin digər təbəqələrinə qəbul etdirmişlər. Bəzən, bürokratiya mənsubları özlərinə imtiyazlar və üstünlüklər əldə edir və hətta bu üstünlüklər iş-

¹ Məsələn, HATO-AC/4-261 və EU-Regulations sənədlərinə əsasən

lərin idarəetməsinin məhsuldarlığına mane olsa da belə onlar tərəfindən saxlanılır. Bu halda, elə imkanlar olur ki, icra nümayəndələri çox zaman az maaşlı olsa da, çox asan formada ictimai marağ və ictimai vəsaitlərin hesabına özünün maliyyə vəziyyətini yaxşılaşdırmaq üçün idarəetmə prosedurları tətbiq edir.

Məhsuldar maliyyə idarəetmə sistemi yaratmaq və tətbiq etmək və bürokratiya səviyyəsini aşağı salmaq məqsədilə, qanunvericilər inzibati və idarəetmə prosedurlarını qiymətləndirmək üçün icra orqanlarının üzərinə müəyyən tələblər qoymalıdır ki, onlar:

- Əldə olan sistemi mövcud siyasi, iqtisadi və sosial vəziyyətə uyğunlaşdır-sın və vəziyyətin dəyişməsi ilə çevik dəyişikliklərin tətbiq edilməsinə imkan yaratsın
- Beynəlxalq standartlar və qaydalara riayət etsin²
- “Yeni dövlət idarəetməsi” qaydalarını tətbiq etsin³
- Yeni iqtisadi metodların tətbiqinə diqqəti yönəltsin⁴
- Müasir informasiya texnologiyası və kommunikasiya sistemlərindən istifadə etsin
- Müxtəlif hesablar üzrə gündəlik xərclər və gəlirlər haqqında məlumat versin
- Gücləndirilmiş məlumat bazası idarəetməsi və məlumat bazalarına çıxış vasitəsilə büdcə məlumatlarının verilməsini asanlaşdırsın, sadələşdırsin və sürətləndirsin
- Şəffaflığı, etibarlılığı, hesabatlılığı və çevikliyi yaxşılaşdırsın
- Yığcam və şəffaf maliyyə idarəetməsi təşkilatı qursun
- Vəzifəli şəxsi heyətin səlahiyyətlərini tənzimləyən dəqiq qaydalar , o cümlədən, bütün təşkilati strukturların iş təlimatları və tapşırıqları hazırlansın və tətbiq edilsin
- İş təlimatlarına uyğun olaraq qərar vermə səlahiyyətləri müəyyən edilsin və hamının səlahiyyətinin olduğu və heç kimin qərar verə bilmədiyi hallardan çəkinilsin
- Dəqiq maliyyə qanunları, başa düşülən bilən təlimatlar yaradılsın və onların müzakirəsi və tətbiqi təmin edilsin
- Hər bir maliyyə əməliyyatının əhəmiyyəti sübut edilsin və sərf edilən vaxt,

² Ən vacibləri arasındakılar:IPSASB (International Public Sector Accounting Standards),IAS (International Accounting Standards) vəIFRS (International Financial Reporting Standards).

³ 1980-ci illərdən başlayaraq hökumətlərin istifadə etdiyi idarəetmə fəlsəfəsi dövlət sektorunun modernləşdirilməsidir: bax,məsələn: http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management).

⁴ Məsələn, "giriş-çıxış-nəticə" fəlsəfəsi

kommunikasiya kanallarının səmərəliliyi və cəlb olunan işçilərin bacarıqları qiymətləndirilsin

- Bütöv maliyyə sistemində nağd pulla işləmək azaldılsın
- Daxili və kənar maliyyə nəzarəti və auditlər üçün strukturlar qurulsun
- Müdafiə nazirliyinin səlahiyyətlərini aydın şəkildə müəyyən etmək və onun başqa nazirliklərlə, xüsusilə də, maliyyə, iqtisadiyyat və daxili işlər nazirlikləri ilə qarşılıqlı münasibətinin prosedurları müəyyən edilsin və həmçinin, ümumi IT sistemlərinin birgə istifadəsi tələb edilsin
- İqtisadiyyat üzrə təcrübəli məsləhətçilər, kadrlar və ekspertlər uyğun proslərə cəlb edilsin

Bir sıra ölkələrin dövlət orqanları və çox sayda mülki sektor idarələri öz işçilərini bu cür qiymətləndirmə və yenilənmə proseslərinə cəlb edərək və ən yaxşı qərarlar vermək üçün özlərinin yaradıcı potensialından istifadə edirlər. Təşkilatda çalışan işçilər təşkilat daxilində təkmilləşməyə aparan tövsiyələr və təkliflər verməyə həvəsləndirilməlidirlər, xüsusilə də, əmək şəraitinin məhsuldarlığı və keyfiyyətinin artırılması və xərclərin azaldılması ilə əlaqədar . Bu cür prosesləri irəliyə aparmaq üçün, ideyaları və onların qısa müddətdə mümkün reallaşdırılmasını qiymətləndirmək səlahiyyəti olan və təkliflərinin həyata keçirilib-keçirilməməsindən asılı olmayaraq bu təklifləri verən şəxsləri mükafatlandıran mərkəzi orqana və ya təsisata sahib olmaq vacibdir. Aşağıdakı mükafatlar və stimullaşdırıcı sxemlərə baxılması məqsəduyğundur: həvəsləndirici ödəmələr, əlavə istirahət günü, hədiyyələr, rəsmi təltiflər, vəzifə yüksəlişi və sanatoriyalara göndərmələr.

Keçid dövrü yaşayan ölkələr “qərb ölkələrindəki müdafiə sahəsi maliyyə sistemi”-ni tam və qismən qəbul etməkdə ehtiyatlı, tənqidi olmalı və tələsgən olmamalıdır. Öz sistemlərini yeniləmək haqqında qərar verməzdən öncə bu ölkələr öz ölkələrinin vəziyyətini, əldə olan resursları, nəzərdə tutulan məqsədləri və imkanları hərtərəfli analiz etməlidirlər. Bəzən ölkələr edilən dəstək təkliflərindən cuşa gəir və onu həvəslə qəbul edirlər və gələcəkdə onları gözləyən maliyyə çətinliklərini öncədən görə bilmirlər. Bir sıra hallarda edilən təkliflər hərbi təşkilatın real ölçüləri ilə münasibətdə daha böyük olur. Praktika göstərmişdir ki, çox zaman kömək təklif edən və ya uyğun avadanlıq təmin etmək istəyən ölkələrin təkliflərinin həyata keçirilməsi ya çox sayda problemlər yaratmış, ya da sonralar baş tutmamışdır.

Hərbi Tapşırıqların və Büdcənin Müəyyən edilməsi və Məhdudlaşdırılması

Şübhəsiz, resurs ayrılması İcra Orqanının və Parlamentin ən çətin missiya və qərarlarından biridir. Əksər ölkələr məhdud resurslara malikdir və nəticədə əsasən bu resursları, maliyyəni və dolaysı ilə, insan və maddi resursları və infrastrukturu

prioritetləri, zəruri tələbatları və çatışmamazlıqları qarşılamaq üçün və son və vacib olan seçiciləri məmnun etmək üçün necə paylamaq problemi yaranır. Bir maliyyə ilindən o birinə keçid zamanı, siyasi rəhbərlik resurs ayırmalarının uyğun balansını saxlamaq problemi ilə üzləşirlər. Ondan çıxış edərək, hərbi büdcəyə də eyni məhdudiyətlər çərçivəsində baxılmalıdır: təhlükəsizlik və müdafiə tapşırıqlarını yerinə yetirmək üçün məhdud resursların balanslı bölünməsi qorunmalıdır.

“Müdafiə” və uyğun olaraq, ”müdafiə məsələləri” terminlərinin müəyyən edilməsi vacib məsələdir, çünki dünyanın əksər ölkələri özlərinin fərdi tarixi və siyasi vəziyyətlərindən asılı olaraq müxtəlif təriflərdən istifadə edirlər. Qeyd etmək lazımdır ki, BMT, NATO, ATƏT, Stokholm Sülh Tədqiqatları İnstitutu, Dünya Bankı, Beynəlxalq Valyuta Fondu kimi öz gündəlik işlərində və missiyalarında hərbi terminlərdən istifadə edən beynəlxalq təşkilatlar “müdafiə məsələləri”-nə və “hərbi büdcə”-yə fərqli təriflər verirlər. Nəticədə onların hesabat vermə kriteriyaları da fərqli olur və bu hal hesabat verən ölkələr üçün müəyyən problemlər yaradır. Bu kontekstdə, şəffaflıq və etibarlılıq prinsiplərinin müzakirə edilməsi cürbəcür beynəlxalq və ölkə tələblərinin təmin edilməsinə kömək edir və həm ölkə və həm də beynəlxalq səviyyədə inam yaradır. Hətta NATO, özünün Hərbi Baxış Komitəsi(Defense Review Committee) vasitəsilə, bütün NATO üzvü ölkələrinin İttifaqın 5-ci maddəsini təminat altına almaq üçün uyğun yükü paylaşmış-paylaşmadıqlarını müəyyən etmək üçün illik əsasda bütün NATO üzvü olan ölkələrin büdcələrini ətraflı gözdən keçirir.

Şəffaflıq və etibarlılıq ictimaiyyətə, media və ölkə və beynəlxalq tərəfdaşlara müdafiənin maliyyə tərəfini nümayiş etdirməyə imkan verir, o mənada ki, azadlıq sıfır xərclə əldə edilmir: bu məqsədə sərf olunan dövlət büdcəsinə və xərclərə diqqətlə nəzarət edilir.

Lakin təhlükəsizlik qayğılarına görə şəffaflığın da limiti vardır və bir çox hallarda hərbi xarakterli məlumatların gizli saxlanması zərurəti yaranır. Hərbi büdcənin müəyyən hissəsi çox məhdud sayda dairənin xəbəri olduğu müəyyən sirli missiyalara aid olur(məsələn, Parlamentin müdafiə və təhlükəsizlik komitəsinin üzvləri və bu işlə məşğul olan nazirliyin əsas aparıcı fiqurları). Bu halda büdcəyə “Sirli Əlavələr” etməklə problem həll edilə bilər və uyğun məbləğ örtülü şəkildə hərbi büdcədə və ya ayrıca əlavə formasında dövlət büdcəsində görünə bilər.

Müdafiə sahəsində maliyyənin idarə olunmasında növbəti problem hərbi büdcəyə gəlirlərin ayrılması və bölünməsidir. Əgər müdafiə sektoru müəyyən fəaliyyətlə pul qazanmışsa, bu məbləğ hərbi büdcəyə keçirilməlidir Çünki müdafiə təşkilatı öz resurslarından istifadə edib bu fəaliyyəti həyata keçirmişdir. Maliyyə praktikasında bu o deməkdir ki, sərf edilən xərclərdən əlavə gəlirlər də açıq olmalıdır. Əgər gəlirin miqdarı öncədən müəyyən edilə bilmirsə, həmən maddə boş saxlanmalı və uyğun rəqəmlər məlum olduqda sonralar doldurulmalıdır. Büdcənin əsas paylayıcısı əksər hallarda

Maliyyə Nazirliyidir və o çalışır ki, bu pulu öz hesabına köçürsün.

Müdafiə gəlirləri nümunələri aşağıdakı kimi ola bilər:

- Yol və ya körpü tikintisində mülki şirkətə kömək edən və ya tikintini aparan hərbi birləşmə
- Beynəlxalq idman yarışlarının təşkilatçılarna şəxsi heyətlə və nəqliyyatla kömək edən hərbi biliklər
- Mülki firmaya kirayə verilmiş lazımsız saxlama anbarı
- Beynəlxalq yangın-söndürmə missiyasına və ya BMT missiyasına cəlb olunmuş hərbi birlik

Prinsipcə, gəlir əldə etmək müdafiə sektorunun məqsədi deyil. Hərbi qüvvələrin bu cür istifadəsi çox məhdud olmalıdır və ancaq istisna hallarda tətbiq edilməlidir. Şərq ölkələrində müşahidə olunan hərbi qüvvələrin qeyri hərbi işlərdə və istehsalatda islədilməsi tendensiyaları ya tam ləğv olunmalı, ya da köklü şəkildə azaldılmalıdır. Hərbi qüvvələr real müdafiə məsələlərinə diqqəti yönəltməlidirlər, baxmayaraq ki, müəyyən, potensial gəlir gətirən hərbi imkanlar dinc zamanda da mümkündür. Əgər silahlı qüvvələrin belə potensialı ikili məqsədlərə tətbiq edilə bilinirsə, onlar əhəmiyyətini saxlayır və bu məsələyə həm büdcə gəlirləri və həm də büdcə xərcləri baxımından baxılmalıdır.

Yeni İqtisadi İdarəetmə Fəlsəfəsi və Prosedurlar

Dünyanın hər yerində dövlət sektorunun resurs çatışmamazlığı ənənəvi resurs idarəetməsi üzrə yeni düşüncə, yeni planlaşdırma yolları və büdcənin yeni icra yollarını tələb edir. Elmin köməyi ilə, dövlət qulluğu üzrə ekspertlər yeni həll yollarını axtarırlar. “Yeni dövlət idarəetməsi” ortaya qoyulan məhsul, proqram, layihə və ya oxşar mövzularda məhsuldarlıq kriteriyaları müəyyən etməlidir. “Məhsul”-un dəyəri öncədən dəyərləndirilir və büdcə planlaşdırılan zaman uyğun fəaliyyətin “dəyəri” limit kimi müəyyən edilmiş göstəriciləri aşmır.

Yeni dövlət idarəetməsi fəlsəfəsinin əsası, bazar iqtisadiyyatı şəraitində, “xərclər” fəlsəfəsindən “son nəticə” fəlsəfəsinə yönələn istiqamətdir. İnformasiya texnologiyasının geniş inkişafı və onun yaratdığı imkanlar dövlət sektoru üçün, o cümlədən, müdafiə sektoru üçün yeni idarəetmə qaydaları və prosedurları reallaşdırmaq üçün yeni yanaşmalar yaradır.

Son nəticəyə yönəlmiş idarəetmə sistemləri dövlət sektorunda geniş istifadə edilir. Bu cür sistemlərin tətbiqi orta əsrlərdən bəri istifadədə olan köhnə sistemləri modernləşdirir ya da əvəz edir. Bu köhnə xərclər üzərində qurulan metodlar o fakta əsaslanır ki, hökumət müəyyən pul miqdarını büdcə ili üçün istifadə edir və

bu pulun büdcə ili ərzində tam istifadəsi nəzərdə tutulur və burada nəticənin nə olacağı üzərində nəzarət olmur.

Lakin, müdafiə sektorunun şəffaflığından danışırsaq, ayrılan pulun hesabına məqsəd və vəzifələrə nail olunub-olunmadığını da bilmək lazımdır. Dövlət sektorunun məqsədi(buraya müdafiə sektoru da daxildir), nəticəni(məhsulun miqdarı) və keyfiyyət və məhsuldarlığı yoxlamaqla xərclərə nəzarət etməkdir.

Bütöv bu konstruksiyanın işini təmin etmək üçün nəzarət sistemlərindən istifadə edilə bilər. Bu cür prosedur üçün ilkin şərtlər yerlərdə məhsuldarlığı ölçmək üçün məhsuldarlıq və prosedurların müəyyən edilməsidir.

Məhsuldarlıq nə deməkdir? İngilis, Alman və Fransız dillərində onun fərqli mənaları vardır. Təbiət elmlərindən götürülmüş aşağıdakı düstur və tərif iqtisadi sahəyə və nəticədə, həmçinin müdafiə sektoruna tətbiq edilə bilər.

Məhsuldarlıq=müəyyən zaman ərzində görülən iş və ya başqa ölçülə bilən amillərlə əlaqəli iş həcmi.

Məhsuldarlıq -istehsal prosesində arzu olunan nəticədir və ya xidmət sektorunda arzulolunan xidmətdir və o ölçülə bilən amil kimi və ya texniki göstəriciləri olan məhsul kimi müəyyən edilir.

Müdafiə sektorunda məhsuldarlıq göstəricilərini və məlumatlarını müəyyən etmək bəzən çətin və mürəkkəbdir, lakin mümkündür.

Bu cür məhsuldarlıq göstəricilərinin məqsədləri aşağıdakılardır:

- Müxtəlif birliklərin, agentliklərin və ya məhsulların, proseslərin məhsuldarlığını müqayisə etmək imkanı
- Müqayisəli analizi tətbiq etməklə daxili müqayisə aparmaq və ən yaxşı nümunəyə doğru orientir götürmək
- Xərcləri və qiyməti hesablamaq
- Maliyyə planlaşdırmasını və büdcənin icra edilməsini təmin etmək
- Mülki şirkətlərlə və tender təşkilatları ilə kənar müqayisəli analiz aparıb və onun əsasında başqa şirkətlər arasında və öz şirkətləri daxilində müəyyən mal və xidmətlər üçün təminatçılar seçmək qərarları vermək
- İqtisadi dəyərləndirmələr aparmaq
- Daxili və kənar nəzarət sistemlərinə dəstək vermək
- İdarəetmə orqanlarını etibarlı məlumatlarla təmin etmək
- Rəhbərliyin dəyişməsi ilə bağlı qərarları dəstəkləmək

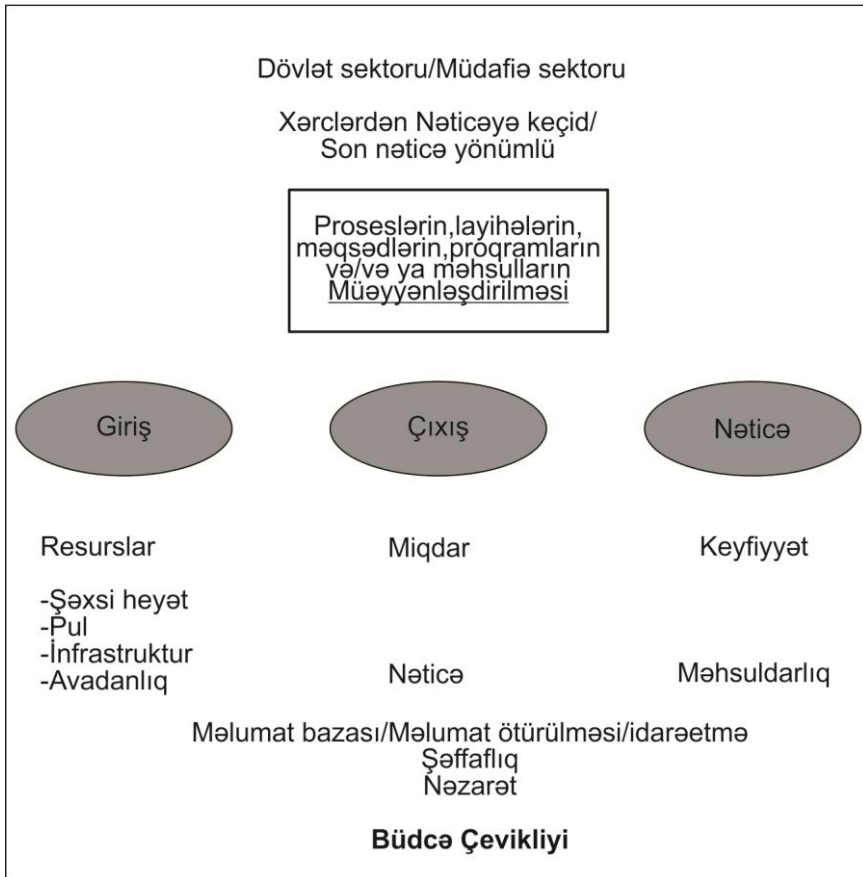
Həm özəl biznes və həm də dövlət idarələrindəki təcrübələr məhsuldarlıq məlumatları və göstəricilərindən faydalanan müasir və məhsuldar maliyyə idarəetməsinin üstünlüklərini aydın göstərir. Çox sayda dövlət xidmətləri və müdafiə sektoru bu sistemləri uğurla tətbiq edir. Lakin onu vurğulamaq lazımdır ki, bu cür fundamental də-

yişiklik ehtiyatla hazırlanmalıdır və mərhələ- mərhələ həyata keçirilməlidir və burada təcrübə qazanmaq üçün bir neçə pilot fəaliyyəti başlamaq lazımdır.

Hökumət tərəfindən Yeni Müəsisələr /Agentliklər yaradılması: Outsorsinq

Açıq bazar iqtisadiyyatında, hökumətlə sənaye müəsisələri arasında əməkdaşlıq sahəsində artan populyarlıq hərbi missiyaları və/və ya hərbi funksiyaları yerinə yetirən agentliklər və ya müəsisələrin yaradılmasıdır və onlar :

- Hökumətə məxsus ola bilər:
- Qismən hökumətə məxsus ola bilər(50 faizdən aşağı və ya yuxarı özəl biznesin əlində ola bilər); və ya
- Tam özəl ola bilər.



Şəkil2: “Yeni Dövlət İqtisadiyyatı” və Qarşılıqlı Asılılıqlar

Bu cür yanaşmanın seçilməsinin səbəbi iqtisadi əsaslı ola bilər və ya silahlı qüvvələrin ixtisar edilməsinin(qəsdən və ya yox)nəticəsi ola bilər. Başa düşmək lazımdır ki,bu cür əməkdaşlıq modelləri silahlı qüvvələrin maliyyələşməsinə və hərbi təşkilat tərəfindən ödəniləcək məbləğə mənfi təsir edə bilər. Bu cür yanaşmaya baxarkən, öncədən aşağıdakı məsələlər aydınlaşdırılmalıdır:

- Müəsisələr/agentliklər vergi ödəməlidirlərmi?
- Gəlir gözləntisi və səhmlərin dəyəri üçün gözləntilər varmı?
- Kim gəlirdən faydalanır(hökumət yoxsa başqa səhmdarlar)?
- Yeni təşkilata keçdikləri zaman şəxsi heyətin yeni statusu necə olur (əsgərlərin, mülki qulluqçuların), məsələn, o mülki şirkət olacaqmı?
- Şəxsi heyətin ixtisarı zamanı işdən çıxma məvəcibini kim ödəyəcək?
- Müəsisə/agentliyə kim nəzarət edir və kim qərar verir?
- Bu modelin uyğun dövlət və hərbi infrastruktura hansı təsirləri var?

Uyğun başlıca variantlar outsorsinq və insorsinq fəaliyyətlərinə və onların maliyyələşdirilməsinə də toxunur.

Outsorsinqlə bağlı qərar verilməzdən öncə, uyğun təşkilati strukturun və ya xidmətin və /və ya missiyanın optimallaşdırılmasından başlamaq tövsiyə olunur. Nəticədə ”optimallaşdırılmış variant”, qiymət baxımından tenderdə iştirak edən mülki iştirakçıların təklifləri ilə müqayisə olunur. Müdafiə sektorunun İstənilən qərar verməsi üçün ilkin şərt təklif edilən qiymətlərdən və təklifin məhsuldarlığından asılı olur. Mülki şirkət tərəfindən edilən təkliflərin dəyərləndirilməsinə məhsuldarlıq məsələləri, vergilər, sığorta tarifləri,gəlirlər, xüsusi ödənişlər, risk ödənişləri, qısa xəbərdarlıq riskləri, hərbi büdcə üçün əlavə yük yaradan ehtiyatların saxlanması daxildir. Əksər hallarda, şirkətlər təqdim etdikləri hesabda hərtərəfli məlumat vermirlər, ancaq ümumi məbləğin hesabını verirlər.

Nəticədə, hər hansı bir mülki şirkətin öz monopoliyasını yaratması da mümkündür və o da sonra müdafiə sektorunun bu şirkətdən asılılığına gətirir və qiymət və təklif edilən xidmətlər baxımından və həmçinin, məhsuldarlıq baxımından ondan asılı qalır. Xidmətləri təmin edən şirkət də problemlərlə üzləşə bilər, məsələn, gərginlik və müharibə zamanında və ya hərbi qüvvələr ölkədən çox uzaq bölgələrdə hərbi əməliyyatlara cəlb edilən zaman. Rast gəlinən bir çox nümunələr aşağıdakılardır:

- Qısa zaman müddəti ərzində xidmətlər mümkün olmur
- Müqaviləçi təşkilatın işçilərinin statusu mülki olduğundan döyüş zonalarına getmələrinə imkan verilmir
- Nəqliyyat vasitələri olmur
- Əlavə riskləri örtmək üçün qiymətlər qalxır, və s.

Bəzən şirkətlərin təklif etdikləri qiymətlər aşağı olur və sonra qiymətlər qaldırılır.

Xatırlatmaq lazımdır ki, müdafiə xərclərinin ölkə daxilində sərf olunan hissəsinin 60 və 70 faizi arasındakı məbləğ birbaşa və dolayısı yolla vergi və sosial yardımlar formasında dövlətə qayıdır. Bu, əlbəttə, xarici şirkətlərlə müqavilə bağlayan zaman qərar vermə proseslərində nəzərə alınan ən əsas amildir.

Yuxarıda ifadə olunan hallar zamanı qərar qəbul edilən zaman, maliyyə işlərinə məsul olan şəxslərin maliyyələşdirmənin yeni yolları haqqında, hökumətin maliyyə siyasətini dəyişməsi haqqında və mümkünsə, qanun və normativ aktlara dəyişiklik edilməsi haqqında düşünmələri lazımdır. Burada bir neçə mümkün variantlar vardır:

- Bazardan(bank sektorundan)maliyyə kreditləri almaq
- Müqaviləyə girən şirkətdən kredit almaq
- Maliyyə Nazirliyindən əlavə maliyyə almaq və uyğun faizləri ödəmək
- Sonrakı maliyyə illərində xərcləri maliyyələşdirmək üçün ehtiyat fondları yaratmaq
- Dövlət mülkiyyətini satmaq(maddi ehtiyatlar, infrastruktur obyektləri) və alınan gəlirləri müdafiə sektorunun hesabına keçirmək

Yeni iqtisadi metodların tətbiqi, məhdud resurslar, dövlət idarəetməsi və hərbi qüvvələrin ixtisarı, müasir informasiya texnologiyasının yayılması, dövlət-özəl tərəfdaşlığı, outsorsinq və daha böyük şəffaflıq və qlobal sistemdə beynəlxalq maliyyə standartlarına uyğunlaşma qaydaları hökumətləri, cəmiyyətləri, ictimai təşkilatları və müdafiə sektorunu yeni həll yolları axtarmağa məcbur edir.

Müdafiə və Təhlükəsizlik Məsələləri

Burada biz əvvəlki bölmədə qoyulan məsələlərə qayıdacağıq: “Müdafiə və/və ya təhlükəsizlik məsələsi haqqında danışdıqda nə başa düşülür?” və “Müdafiə sektoruna necə tərif vermək olar?”. Bu suallara mümkün cavablar, uyğun nazirliklərin həyata keçirdikləri müdafiə və təhlükəsizlik tapşırıqlarının və missiyalarının analizi və praktiki terminlərin istifadəsi nəticəsində tapıla bilər. Almaniya Müdafiə Nazirliyinin təcrübəsi tapşırıqları aşağıdakı kimi müəyyən edir:

- *Həllədic i tapşırıqlar*, məsələn, hərbi əməliyyatlar və hərbi təlimlər
- *Köməkədic i tapşırıqlar*, məsələn, maddi-texniki dəstək, hərbi hazırlıq və təhsil

- *Neytral tapşırıqlar*, məsələn, informasiya texnologiyası sisteminin qurulması, hərbi kazarmaların və ya infrastrukturun təmin edilməsi.

Tapşırıq və funksiyaların bu cür fərqləndirilməsi, döyüş və köməkçi qüvvələrin uyğun sayı üzrə, mülki qulluqçuların dövlət(hərbi) xidmətində yerinə yetirəcəyi tapşırıqlar üzrə və həmçinin, outsorsinq şərtləri ilə kənar təşkilatlara verilən funksiyalar (hökumət və ya qismən qeyri –hökumət agentliklərinə, özəl-dövlət tətəfdaşlıqlara və ya mülki şirkətlərə) üzrə qoyulan suallara cavab verə bilər. Müxtəlif hərbi tapşırıqları müəyyənləşdirən analiz və qərarların nəticələrinə uyğun olaraq, biz bunların hansılarının əsil hərbi tapşırıqlar olduğunu və beləliklə, hansı məsələlərin hərbi büdcədən maliyyələşdirilməli olduğuna baxmalıyıq. Aşağıdakılar bu cür yanaşmaların bir sıra nümunələridir:

- Sosial təminat və səhiyyə sistemi
- İstirahət təşkili sistemləri və obyektləri
- Hərbçilər və mülki qulluqçular üçün yaşayış evlərinin tikintisi
- Dinc dövrdə idarəetmə işləri üçün nəqliyyatın təşkili
- Pensiya sistemi
- Sığorta sistemi
- Orduya çağırılmazdan öncə hərbi hazırlığın təşkili
- Mülki müdafiə sistemi
- Qeyri-hərbi məhsulların istehsalı
- Maddi texniki baza və xidmət köməkləri
- Mülki hakimiyyətə təbii fəlakət və bədbəxt hadisələr zamanı kömək
- İnsan, maddi və infrastruktur konversiyası, tərksilah
- Dövlət təhlükəsizliyi və kəşfiyyat sistemləri

Büdcədən maliyyələşən başqa hökumət idarələri, bir qayda olaraq, öz büdcələrindən bu cür xərclərə ödəmələr etməyə çalışmırlar.

Büdcə Ayrılmalarına Dəyişikliklər

İndi biz hərbi büdcə ayrılmaları üzrə əvvəlcədən qəbul edilmiş qərarlara yenidən baxılan zaman maliyyə planlaşdırması və büdcə idarəetmə prosesləri arasında hansı nəticələrin və qarşılıqlı asılılıqların olduğunu qısa şəkildə nəzərdən keçirəyik. Xərcləmələrə aid olan qərarlar dolaylı yolla çox zaman oxşar nəticələrə gətirir.

Məsələn, əgər, hərbiçilər üçün pulsuz ev vermək qərarı durdurulursa, bu o deməkdir ki, bu hərbiçilərə yüksək maaş ödəmək lazımdır ki, onlar özləri üçün yaşayış evi kiralaya bilsinlər. Nəticədə, kadrlara ayrılan maliyyə xərcləri artır və

bu zaman evlər şəbəkəsi ya satılmalıdır, ya da başqa təşkilatların xidmətinə verilməlidir və ev tikintisi işləri ilə məşğul olan birliklərin və ya agentliklərin strukturu dəyişilməlidir. Uyğun şəkildə, onların büdcələri də dəyişilməlidir.

Eynilə, hökumət (və ya məsul agentlik və ya nazirlik) çox zaman hərbi büdcəyə aşağıdakı məsələlər üzrə maliyyə ayırmaq-ayırmaması haqqında müzakirə aparmalıdır:

- Beynəlxalq hərbi missiyalar üçün (BMT missiyaları, başqa sülhməramlı missiyalar, sülh yaradan missiyalar, humanitar müdaxilələr, təbii fəlakətin qarşısını almaq əməliyyatları, və s);
- Hərbi investisiyaların maliyyələşməsi üçün icarə və ya faizlərdən qazanc əldə edilməsinə
- Şəxsi heyətin xərclərinin artırılması, məsələn, maaşların artırılmasına;
- Mülki təşkilatlar tərəfindən yüksək texnologiya inkişaf etdirilməsinə dəstək verilməsinə;
- Silahlı qüvvələr tərəfindən ətraf mühitə vurulmuş zərərə görə; və
- Sosial ödənişlər
 - Xidmətdə və ehtiyatda olan(veteranlar) şəxsi heyətə
 - Klublar/təşkilatlara
 - Hərbi imtiyazlar; və
 - İdman və mədəniyyətə, və s.

Siyasətçilərdən təşkil olunan hökumət, planlaşdırıcı ekspertlərin köməyi ilə orduya hansı növ tapşırıqların və missiyaların verilməsi haqqında və başqa nazirliklər və agentliklər tərəfindən, qonşu dövlətlər və ya beynəlxalq təşkilatlar tərəfindən həyata keçiriləcək hansı işlərin həvalə ediləcəyi haqqında çox diqqətli qərar verməlidir⁵. Bu o deməkdir ki, qərar vermə prosesi başlamazdan öncə xərclər və məhsuldarlıq hesablanmalıdır⁶.

Əlavə olaraq, ekspertlər risk analizləri aparır və alternativ variantlar hazırlayırlar, o cümlədən, "ən pis-hal" variantlarını. Planlaşdırıcı və maliyyəçilər aşağıdakı problemlər və çətinliklərə reaksiya verməli və ya həll etməlidir:

- Ölkənin sənayesi büdcədə göstərilən məsələləri təmin etmək üçün imkanlara malik deyil
- Ölkə daxilində həlledici müdafiə sənayesini saxlamaqla başqa ölkələrdən asılı olmamaq, işsizliyi həll etmək və vergi itkisinə uğramamaq
- İnflyasiyanın artımı, bazar və ya istehsalat problemləri
- Beynəlxalq tenderlərin ölkə daxilində iştirak öhdəlikləri

⁵ Aralıq variantlarda, missiya və ya tapşırıq iki və ya daha çox təşkilatla birgə həyata keçiriləcək.

⁶ Aşağıda xərclərin uçotu bölməsi ətraflı məlumatlar verir.

- Etibarlılıq və xərclər haqqında məlumat
- Büdcənin ixtisarı
- Ölkə səviyyəsində məlumat toplanması problemi və zəruri maliyyə məlumatlarına çıxışın olmaması
- Planlaşdırmada və büdcənin yerinə yetirilməsində çevikliyin olmaması

Hərbi Büdcənin Strukturu

Hərbi sahədə maliyyə idarəetməsinin əsas məsələlərindən biri büdcənin strukturudur. Hər hansı ölkənin büdcə strukturunu qanun və normativ aktlarla müəyyən olunur və hətta hərbi sahənin maliyyə sistemini gücləndirmək üçün yaxşı təklif edilsə də, o asanca dəyişilə bilmir. Bir sıra hallarda, zəruri dəyişikliyə müqaviməti icraçı kadrlar göstərir.

Aşağıdakı cür müdafiə büdcəsi strukturları uyğun, nümunəvi büdcə kateqoriyaları ilə geniş formada tətbiq edilir:

- Xərclər aparan Qruplar boyunca Struktur: Hərbi və Mülki Şəxsi heyət, İstismar və Təmir, Satınalma, İnfrastruktur, Tədqiqat və İnkişaf, İcra Struktur
- Təşkilatı Məxsusilik boyunca Struktur: Quru Qoşunları, Hərbi Hava Qüvvələri, Hərbi Dəniz Qüvvələri, Ehtiyat Qüvvələri, Dəmiryol və Tikinti İşləri üzrə Qüvvələr, Polis/Sərhəd Polisi/Sahil Gözətçiləri, Kəşfiyyat Xidməti, Gömrük Xidməti.
- Büdcə Ayrılmaları və Təşkilatı Məsələləri birləşdirən Struktur: Müdafiə Nazirliyi aparatı;Maliyyələşmənin ümumi parametrləri(o cümlədən, gəlirləri nəzərə almaqla), Hərbi Komandanlıqlar(şəxsi heyət və onların idarəetmə strukturunu);Mülki administrasiya və kadrlar; Hərbi, dini, rifah və tibbi xidmətlər; Ərzaq təminatı və geyim; Yaşayış yeri/İnfrastruktur;Rabitə, İnformasiya texnologiyası;təsərrüfat təminatı və silahl qüvvələr üçün avadanlıq/partlayıcı maddələr, təyyarə, raketlər və Hərbi Hava Qüvvələri avadanlığı, Hərbi tədqiqat, silah sistemlərinin hazırlanması və sınağı;Mükafatlar, NATO və başqa beynəlxalq təşkilatlara üzvlük haqqı.
- Layihələr, Proqramlar, Proseslər və Məhsullar boyunca qurulmuş Struktur (Nümunələr):Silahlı Qüvvələrin sayının azaldılması; Sosial Proqramlar;Hərbi Hava Qüvvələri;İnfrastrukturun saxlanması/yaşayış evi tikintisi; Sahil Güvenliyi;xilasetmə əməliyyatları;ehtiyatda olan hərbcilərin təlimi;Beynəlxalq öhdəliklər və üzvlük haqları;Yeni nəqliyyat təyyarələri;Yeni Qərargahlar;Rabitə və İnformasiya Texnologiyası.
- Qarışmış Büdcə Növləri;Çox zaman hərbi büdcələr yuxarıda təqdim

olunan bir və ya bir neçə növ strukturun qarışıq strukturu kimi qurulur. Hər bir növün üstünlüyü və çatışmamazlığı vardır. Hansı növ büdcə strukturu növü seçilməsinin əhəmiyyəti yoxdur, əsas məsələ, ordunun tələblərinin qarşılama-sıdır.

Planlaşdırma, Proqramlaşdırma və Büdcələmə

Hesabatlılıq, Çeviklik və Şəffaflıq

Həm hesabatlılıq və həm də şəffaflıq geniş ictimaiyyətin, vergi ödəyiciləri-nin, qanunverici orqanların və beynəlxalq birliyin tələblərinə cavab verən məh-suldar və çevik müdafiə sahəsi maliyyə idarəetməsi üçün əsas amilləridir.

Bu kontekstdə aşağıdakı məqsədlərə nail olmağa çalışılır:

- Etibarlılığı, dayanıqlılığını, hesabatlılığı təminat altına almaq üçün müda-fiə sahəsində planlaşdırmanın, proqramlaşdırmanın və büdcələmə proseslərinin təkmilləşdirilməsi

- Etibarlı büdcə proqnozları vermək üçün real qiymətlər və xərclərin mü-əyyən edilməsi

- İqtisadi məhsuldarlıq prinsipini nəzərə alaraq qiymətlərin minimumlaş-dırılması və məhsuldarlığın artırılmasının təmin edilməsi

- Tam hərbi və həlledici məsələləri silahlı qüvvələrin əlində saxlamaqla, birlikdə kömək göstərilən yerlərdə silahlı qüvvələrin bilavasitə funksiyalarına aid olmayan məsələləri yerli digər təşkilatlar və başqa ölkələrə verilməsi(out-sorsinq və insorsinq).

Almaniyanın təcrübəsi şəffaflıq nümunəsidir. Son İllik Müdafiə Büdcəsi parlamentdən keçməlidir. O təqribən 180 səhifədən ibarətdir və qanun kimi qə-bul edilmişdir. O hamı üçün açıqdır və kitab dükanlarında satılır. Bu cür yolla ictimaiyyət bu büdcənin ən əhəmiyyətli məlumatlarına çıxış qazanır və şəffaf-lığın demokratik qaydası tətbiq olunur.

Lakin, hətta bu cür hallarda planlaşdırma və büdcə göstəricilərini dərk etmək həmişə asan olmur və uyğun göstəricilərin nəyi təmsil etdiyini başa düş-mək üçün təcrübəli büdcə planlaşdırıcısının izahatına ehtiyac duyulur. Bəzən bu göstəricilər maskalanmış formada olur, bəzən yalan göstəricilər olur, bəzən empirik məlumatlar bazası olmadığından onlar dəqiq olmur və bəzən də göstə-ricilər ümumiyyətlə yox olur. Bu cür hallar, maliyyə işlərinə məsul olan rəs-milərin işini və hətta kənar müşahidəçilərin, məsələn, medianın işini daha da problemlidir.

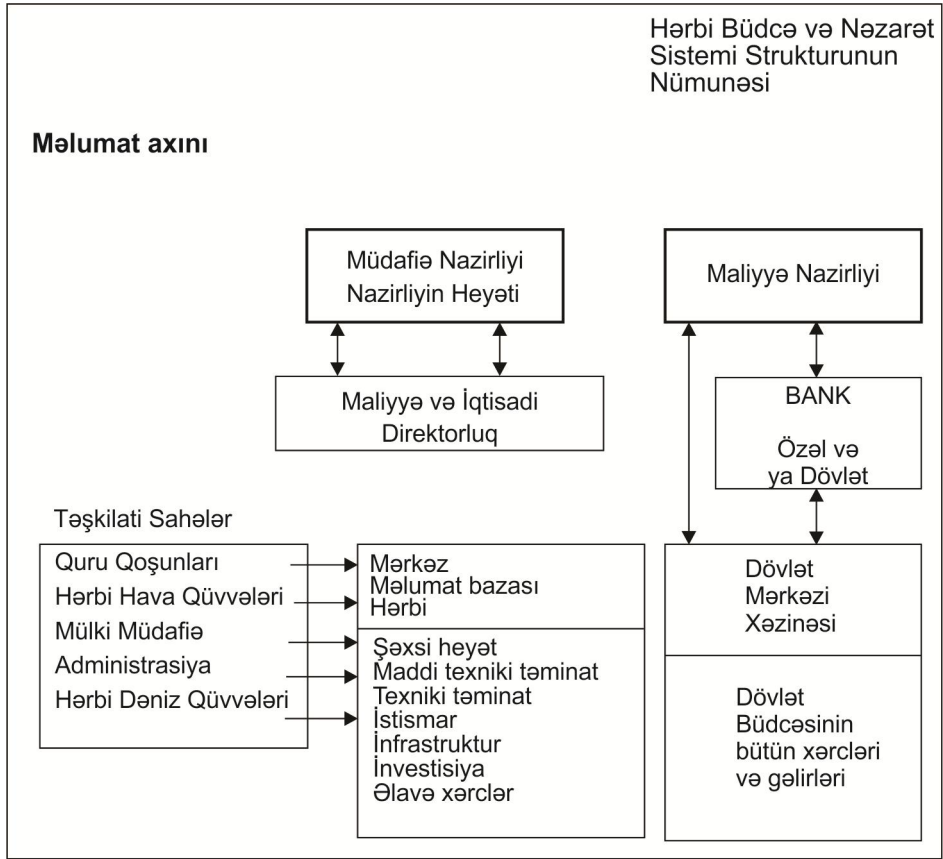
Büdcə Planlaşdırma Sikli

Demokratik ölkələrdə, hökumət və parlament siyasi konsepsiyalar və məqsədlər hazırlayır və büdcəni məsuliyyətlə icra edir. Nəticədə, planlaşdırma və proqramlaşdırma sikllərinin müddətini onlar müəyyən edir. Planlaşdırma və proqramlaşdırma sikli həmişə büdcə ilindən və büdcə siklindən (yəni, iki, üç, beş illik sikl) asılıdır. Bu siklin fərqliliyi onun müddəti ilə bağlıdır: o qısa, orta və uzunmüddətli sikllə ola bilər. Üç və ya çox ili əhatə edən orta müddətli sikl maliyyə planlaşdırmasına və proqramlaşdırma prosesinə müəyyən sabitlik gətirir, lakin gözlənilməyən maliyyə dəyişikliyi olduğu zaman qarışıqlıq riski yaradır. Uzun müddətli sikl çox sayda maliyyə qeyri-müəyyənliklərini nəzərdə tutur və daha çox təqribi göstəricilərlə planlaşdırılır. Əksər hallarda, bu xərclərin nəzərdə tutulan səviyyədən yüksək olmasını və büdcənin yerinə yetirilməsində gecikmələri nəzərdə tutur və gələcəkdə maliyyə idarəetmə problemləri ilə nəticələnir.

Bir çox ölkələrin hərbi doktrinalarına proqramlar, layihələr, məqsədlər daxildir. Proqramlaşdırmanın buraya daxil edilməsi düzgün göstəricilərin əldə edilməsi baxımından “dəyər/məhsuldarlıq hesablamalarını” sual altına qoyur. Planlaşdırma sikli ilə paralel olaraq, Almaniya və bir sıra başqa ölkələr “imkanlar analizi” deyilən prosedur işləyib hazırlamışdır. Bu cür paralel prosedurlardan (əldə məhdud resurslar olduğu halda), məhsuldar fəaliyyəti təmin etmək üçün və tez dəyişən şəraitlərin tələblərinə cavab vermək üçün istifadə edilir, xüsusilə, məsələn, beynəlxalq hərbi missiyalarda iştirak məsələsi ortaya çıxdıqda. Bu cür prosedur nisbətən qısa zaman müddətində “imkanlar boşluğunu”, prioritetləri, planlaşdırmanı və reallaşdırmanı operativ şəkildə müəyyən etməyə imkan verir. Lakin bu cür paralellik qısa və orta müddətli planlaşdırmaya, proqramlaşdırma və maliyyələşdirmə/büdcələməyə böyük təsir edə bilər və əlavə geniş koordinasiya tələb edir.

Xərclərin Uçotu

Maliyyə idarəetməsi zəncirində ən zəif element qiymət və xərclərdən ibarət olan məlumat bazasıdır. Praktikada, maliyyə proqnozlaşdırmasının, maliyyə planlaşdırmasının, proqramlaşdırmanın, büdcələmə və büdcəyə nəzarətin dəyəri və səmərəliliyi əsasən əldə olan məlumat bazasından asılıdır. Əgər əsaslandığı məlumat bazası düzgün olmazsa, köhnəlmiş olursa və ya əgər o məlumatlar etibarlı, şəffaf və qəbul edilə bilən olmazsa, ən yaxşı sistemlər və prosedurlar məhsuldar işləyə bilməz.



Şəkil3:Xərclərin uçotu və Məlumat axını

Xərclərin Uçotu Sisteminin Tətbiqi

Xərclərin uçotu, məhsuldar resurs idarəetməsi üçün və özəl sektorun və həmçinin, dövlət sektorunun və müdafiə sektorunun maliyyə idarəetməsi üçün əsas şərtidir. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət/müdafiə sektoru xərclərin uçotunun mənasını vacib saysa da, bu məsələdə hələ də özəl sektordan çox geridə qalmışdır.

Bir sıra hallarda, hətta “dəyər” və “xərclər” terminləri düzgün tətbiq edilmir. Ümumi təriflər aşağıdakı kimidir: Dəyər dedikdə müəyyən zaman ərzində sərf olunan təqribi maliyyə vəsaitləri başa düşülür. Xərclər həmişə pul ödənməsi ilə bağlıdır (nağd şəkildə, və ya başqa formada), onun xərclənməsi ilə və ya bütçə hesabında saxlanması ilə bağlıdır.

Xərclər üzrə məlumat bazasının tətbiqi və istifadəsi aşağıdakı əməliyyatlar zamanı vacibdir:

- Resurs idarəetməsi , o cümlədən, bütçə və maliyyə planlaşdırması zamanı

- Hərbi xərclərin və gəlirlərin hesabatlılığı üzərində Parlament nəzarəti zamanı
- Məlumatların vətəndaşlara, media mənsublarına, beynəlxalq birliyə (inam yaratma tədbirləri kimi), audit və nəzarət edici təşkilatlara, müdafiə nazirliyi və hərbi təşkilatlara və əsas büdcə sahibi olan Maliyyə Nazirliyinə verilməsi ilə .
- İqtisadi analizlər və hesablamalar zamanı
- İnsorsinq və outsorsinq qərarları vermək üçün qiymət hesablanması və xərclərin müqayisəsi zamanı
- Özəlləşdirmə və dövlət-özəl tərəfdaşlığı zamanı
- Xərclərin məhsuldarlığının və həyat sikli dövründə sərf edilən xərclərin qiymətləndirilməsi zamanı
- Ölkə və beynəlxalq missiyalarda iştiraka görə ediləcək kompensasiyanın hesablanması, missiyada iştiraka görə xərclərin bölünməsinin və maliyyə dəstəyinin hesablanması zamanı

Şəkil 3 Ümumi məlumat bazasına malik olan hərbi təşkilatda mümkün məlumat axınını göstərir. Əsas məlumat bazasını birliklər və xidmətlər təmin edir, eyni zamanda əsas fiqurların əldə olunan məlumat bazasına aydın şəkildə ifadə olunan çıxış hüquqları vardır.

Xərclərin Uçotunun Təşkili

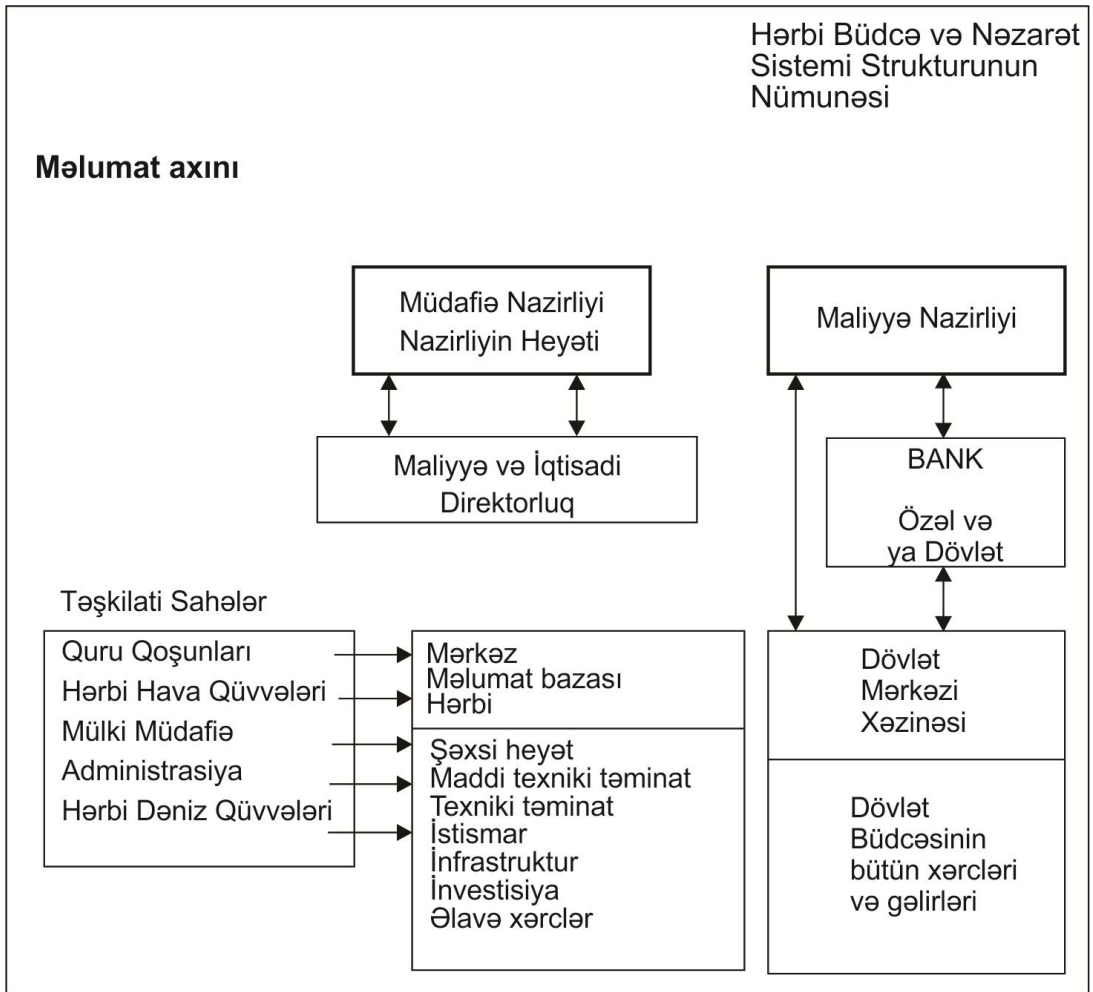
Xərclərin uçotunun təşkili komandanlıq, birliklər, agentliklər, məlumat bazası mərkəzləri, təsisatlardan ibarətdir. O, xərclərin uçotu ilə aşağıdakı məqsədlər üçün xidmət edir:

- xərclərin səmərəli və məhsuldar uçotunu təmin etmək, bütün uyğun məlumatları toplamaq və onlar üzərində işləmlər aparmaq üçün
- aktuallığı, uyğunluğu, şəffaflığı, etibarlılığı, fərqliliyi və dəqiqliyi baxımından yüksək keyfiyyətli məlumat bazası təmin etmək üçün
- məlumat bazasının ötürülməsi üçün rabitə kanallarının qısaldılması və beləliklə vaxt qazanılması üçün
- istifadə olunmayan və ya analiz edilməyən çox sayda məlumatın toplanmasına çalışmamaq(başqa sözlərlə, məlumat bazasının “məlumat qəbristanlığına “çevrilməməsi) üçün
- məlumat bazası mərkəzlərinin(məlumat bazası işləmləri mərkəzi, məlumat bazası anbarları) qurulması və məlumat toplanması və onların üzərində işləmlər aparılmasının mərkəzləşdirilməsi üçün
- Xərclərin uçotunun təşkili ilə məşğul olan şəxsi heyətə təlim keçirilməsi və onların motivasiya edilməsi üçün

- Sirlilik qaydalarını nəzərə almaq şərtilə, ”bilməyə zərurət var prinsipi əsasında” müxtəlif səviyyələrdəki məlumat bazasına tez çıxışın təmin edilməsi üçün.

Kiçik silahlı qüvvələri olan ölkələr üçün, vahid xərclərin uçotu və məlumatların üzərində işləmə mərkəzinin olması kifayət edir. Bu cür struktur, xərclər haqqında məlumatların toplanması, müqayisəsi və onların üzərində işləmə aparılmasını sadələşdirir. Bu mərkəz daha sonra neytral hesablayıcı kimi çıxış edir və parlamenti, hökumətin audit idarəsini və daxili audit strukturlarını iqtisadi analizlərlə təmin edir.

Daha geniş silahlı qüvvələrin mövcudluğu müxtəlif səviyyələr üzrə regional məlumat bazası mərkəzlərinin yaradılmasını tələb edə bilər, eyni zamanda rabitə və məlumat bazası üzərində işləmə qabaqcıl rabitə və informasiya texnologiyaları vasitəsilə aparılır.



Şəkil4: Məlumat Bazası Ötürülməsi Nümunələri

Xərclərin uçotu Metodlogiya və Prosedurları

Xərclərin hesablanması real tarixi və empirik xərclərin göstəriciləri əsasında aparılır. Nəticədə, büdcə ilə xərclərin göstəriciləri və faktiki xərclər haqqında məlumat arasındakı əlaqə əhəmiyyət daşıyır və uçot təşkil etmək üçün onlardan istifadə edilməlidir. İqtisadiyyatda xərclərin bir neçə fəqliliklərindən istifadə olunur və müdafiə sektorunda da istifadə olunmalıdır:

Tam xərclər	Qismən xərclər	Xüsusi xərclər	
Birbaşa xərclər	Dolayı xərclər		
Müəyyən edilmiş xərclər	Dəyişən xərclər		
İstismar xərcləri	Cari xərclər	Texniki xidmət xərcləri	Əmək haqqı xərcləri
Xərclər plyus	Qaimə	İnzibati xərclər	İnvestisiya xərcləri

Bu terminlər istifadə edilməzdən öncə, onların nə mənə daşdığı, onların tərkib hissələri aydın müəyyən edilməlidir. NATO-Rusiya Şurası çərçivəsində NATO İqtisadi Komitəsi bu təriflərin standardlaşdırılmasını başlanan təşəbbüs irəli sürdü, lakin hələ ki, gözlənilən nəticələrə nail olunmayıb⁷.

Xərclərin uçotunu tətbiq edən əksər ölkələrdə, aşağıdakı üç xərc qrupları müdafiə sektorunda geniş şəkildə istifadə edilir.

Tam xərclər

Tam xərclərə bütün elementlərin xərcləri daxildir və onlar iqtisadi analiz məqsədi ilə dövlət sektorunun və mülki şirkətlərin xərcləri ilə müqayisə edilir, müdafiə təşkilatı tərəfindən dövlət sektoruna və ya başqa qurumlara verilən və ya təklif edilən xidmətlərə və məhsullara qiymət qoyulması və hesab qəbzləri ilə hesablanır.

Qismən xərclər

“Qismən sayılan xərclər” bir sıra elementlərin xərclərini hesaba almır. Onlar ölkə və BMT kimi beynəlxalq agentliklər üçün, təsisatlar və xarici işlər nazirliklə-

⁷ NATO-Rusiya Şurasının Xüsusi İşçi Qrupu proqramı2004, Əlavə1 “müdafiə sahəsində iqtisadi və maliyyə terminologiyası üzrə linqvistik seminar”-ın nəticələri.Oxucu bu iki tədqiqatdan faydalana bilər: SAS 028“Cost structure and life cycle costs for military systems” və SAS-054 “Methods and Models for Life Cycles Costing”.Ətraflı burada: www.rta.nato.int/panel.asp?panel=SAS&topic=pubs,

ri üçün müqavilə əsasında hazırlanır və məqsəd hesablamaları sadələşdirmək və bu təsisatlar arasında müəyyən inam səviyyəsi yaratmaq olur. Adətən, bu cür yanaşmadan xidməti təmin edən tərəfin ortaya çıxan əlavə xərclərini müəyyən edib elan etmək üçün istifadə olunur, məsələn, təbii fəlakət zaman edilən köməyə görə, hava nəqliyyatı təmin edilməsinə görə və ya başqa nazirliklərə edilən hər hansı başqa köməyə görə istifadə olunur.

Xüsusi xərclər

Xüsusi xərclər onların məqsədlərindən asılı olaraq müəyyən edilir. Məsələn, fəaliyyətlər və texniki xidmət üçün xərclər (real tələb və əlaqəli xərclər əsasında) və satınalmalar üçün xərclər, və s. büdcə planlaşdırması zamanı müdafiə nazirliyi tərəfindən istifadə olunan proqnoz edilən xərcləri hesablamaq üçün məlumat bazasının əsasını təşkil edir.

Bu xərclər empirik məlumatlara əsaslanır. Bu o deməkdir ki, əvvəlki illər üçün sərf edilən orta xərclərə əsaslanaraq bu xərclər formalaşdırılır. Onların əsasında, xərcləri planlayanlar gələcəyə yönəlmiş fikirləri, parametrləri və niyyətləri nəzərə alaraq yeni xərclər ortaya qoyurlar. Bu cür proqnoz edilən xərcləri hesablamaq daha da çətindir və zəruri olduqda planlaşdırma mərhələsində düzəliş edilməlidir. Müxtəlif fərqli “qrup xərcləri” və yan xərclər üzərində sadə və şəffaf hesablama aparmaq üçün xüsusi standard sxemlər hazırlanır və burada xərclərin müxtəlif növləri və onların ayrı-ayrı elementləri nəzərə alınır. Alman təcrübəsi praktiki nümunədir. İllik əsasda, Xərclərin Uçotu Mərkəzi xərclərin göstəricilərindən və onların tətbiqi üçün təlimatlardan ibarət 160 səhifəlik kitab dərc edir (həm də içindəkilərdən ibarət CD-ROM). Bu cür “xərclər təlimatını” optimallaşdırmaq və tənqid və təkliflərlə təmin etmək üçün, istifadəçilərin müntəzəm şəkildə onun keyfiyyətini və xidmətə yararlı olmasını qiymətləndirmələri tələb olunur. Eyni xərc göstəricilərini müdafiə sektoru boyunca əldə etmək mümkündür və onlardan bir sıra maliyyə idarəetmə məqsədləri üçün, o cümlədən, proqnozlaşdırma, büdcə planlaşdırması, nəzarət və audit məqsədləri üçün, fərdi məhsuldarlıq hesablamaları və iqtisadi araşdırmalar üçün baza göstəriciləri kimi istifadə edilməlidir. Mərkəzin dərc edilmiş təlimatı Maliyyə Nazirliyinə, Federal Audit Təşkilatına, Parlamenta, hərbi birliklərə və agentliklərə və başqa uyğun dövlət orqanlarına göndərmək öhdəliyi vardır.

Xərclərin uçotu ilə bağlı bir sıra əlavə problemlərlə daimi üzləşilir:

- Qaimənin (malların siyahısının) qiymətləndirilməsi (ayrıca birlikdən başlayaraq müdafiə nazirliyinə qədər)
- İnflyasiya səviyyəsi və valyuta mübadiləsi kursunun nəzərə alınması

- Dəyər və xərc hesablamalarının qarışdırılması
- Müəyyən edilmiş və dəyişən xərclər arasındakı əlaqənin dəyişməsi və xüsusilə də, bununla bağlı ümumi xərclərin qiymətləndirilməsi.

Xərclərin uçotunun məhsuldar sistemi bu və başqa problemləri həll edir:

Biz, məhsuldar xərc hesablamaları üçün tələblərin necə yerinə yetirildiyini göstərən nümunədən istifadə edəcəyik: şəxsi heyətə ödənişlər tamamilə mərkəzləşdirilir və ən vacibi odur ki, bu ödənişlər nağd yolla yox, bank hesabına köçürmələr vasitəsilə edilir. Ödənişlərlə bağlı bütün məlumatlar gecikmədən məlumat bazası mərkəzinə köçürülür. Nəticədə, məlumatlar üzərində işləmlər prosesi qısa müddət ərzində şəxsi heyətin xərcləri haqqında əsil məlumatları verə bilər. İstənilən zaman ərzində, xərclərin uçotu mərkəzi yenilənmiş məlumatları ala bilər və cari və növbəti maliyyə ili üçün xərclərin göstəricilərini hesablayır, yəni büdcənin yerinə yetirilməsi, planlaşdırılması, nəzarəti və yuxarıda deyilən digər məqsədlər üçün.

Faydalı məlumat bazası və məlumat bankı qurmaq üçün ən mühüm tədbirlər aşağıdakılardır:

- Standardlaşdırma, yəni prosedurların və xərclərin hesablanması qaydaları
- Mərkəzləşdirmə, yəni, məlumat bazası mərkəzi tərəfindən məlumatların bir yerə yığılması
- Reallaşdırma, yəni, xərclərin və tez həyata keçirilən köçürmələrin gündəlik əsasda uçota alınması
- Məlumatların/məlumat bazasının ötürülməsi, yəni, mövcud elektronik-poçt sistemi ilə
- Ümumi standard kompyuter proqramı (müdafiə sektorundakı və başqa nazirliklərdəki bütün agentliklər üçün).
- Şəxsi heyətin təlimi (sistemi idarə etmək üçün zəruri təcrübələr)
- Məhsuldarlıq əsaslı hesablamaların bütün daha geniş birliklərdə və agentliklərdə aparılması (mərhələli olaraq ən mühüm birliklərdən başlayaraq, "pilot layihəsi" kimi)
- Məlumat bazasının təminatı, məlumatların qorunması və təhlükəsizliyinin təmin edilməsi.

Xərclərin Məhsuldarlığının Uçotu

Xərclərin uçotu sistemi qurulandan sonra növbəti addım xərclərin məhsuldarlığı uçot sisteminin tətbiqidir. Xərclərin məhsuldarlığı uçot sistemi kimi mürəkkəb sistemin reallaşdırılmasının əsasında işlək xərclərin uçotu sistemi və ekspertlərin müəyyən etdiyi səmərəlilik/ məhsuldarlığın müxtəlif aspektləri dayanır (Şəkil 2-yə bax).

Keçmişdə, hərbi təşkilatlarda resurslardan istifadənin gətiridiyi keyfiyyət və ya

kəmiyyət göstəriciləri üzərində nəzarət yox idi. Özəl sektorun mühasibat sistemi uyğun ölçü və nəzarət tələblərinin yerinə yetirilməsi yollarını tapdı. Müdafiə sektoruna tətbiq edildikdə bu o deməkdir ki, işin məsuldarlığı görülən iş, xidmətlər, proqramlar, proseslər, layihələr, məqsədlər, missiyalar və qarşıda duran tapşırıqlar qiymətlərə görə müəyyən olunmalı və qiymətlərə bağlanmalıdır. Sonra, uyğun fəaliyyət yerinə yetirilən kimi, biz aşağıdakı suala cavab vermək iqtidarında olmalıyıq: "Xərclərin məsuldarlığı məqsədinə nail olundumu və zəruri olduqda, özəl sektorun xərclərlə bağlı əldə etdiyi göstəricilərlə müqayisə apara bilərikmi və ya özəl sektorun müdafiə təşkilatının bir sıra funksiyasını yerinə yetirməsilə bağlı (outsorsinq)müqayisə apara bilərikmi və ya başqa məqsədlərlə?"

Keyfiyyət/kəmiyyət nəzarəti xərclərin məsuldarlığı uçotu üzərində qurulmuşdur və o hərbi təşkilatın məsuliyyətli komandanı və ya hərbi təşkilatın istənilən səviyyəsinə məsul olan komandir üçün gözlədiyi nəticəyə və ya missiyaya məsuldar olaraq nail olduğunu sübut etməyə qiymətli alət olacaqdır. Qeyd etmək lazımdır ki, bir sıra pulla ölçülməyən fəaliyyət növləri üçün, yəni, sosial xidmət, motivasiya, əsgərlərin və ya silah sistemlərinin döyüş hazırlığı və ya peşəkarlığı/təlimi üçün biz hələ də "standard məsuldarlıq göstəriciləri" hazırlamalıyıq.

Xərclərin və onun verdiyi qazanclar arasındakı fərqlə bağlı (rentabellik) hesablamalar da bu istiqamətdə aparılır, baxmayaraq ki, "qazanc" sözünün tərifinə də müəkkəbdir. Bu daha çox hərbi satınalmalara, infrastruktur inkişafına və təlimlərə və ya maddi texniki sektora tətbiq edilə bilər. Rentabellik göstəriciləri çəkilən xərclərə görə qazancı göstərir. Qazancın müəyyən edilməsi və ya qazanc göstəriciləri subyektiv hesablama və qiymətləndirmədən ibarətdir.

Texniki Reallaşdırma

Məhdud müdafiə resursları olduğu halda, əksər hərbi təşkilatlar, məsələn, müasir rabitə və informasiya sistemləri qurmaq üçün əlavə maliyyə almağı nəzərdə tuturlar, hansı ki, bu sistemlər qısa zaman ərzində qabaqcıl büdcələmə prosesini və xərclərin uçotunu uyğun səviyyədə aparmağı təmin edir. Ona görə də, əldə olan sistemlərin analizindən başlamaq və mərhələ-mərhələ yeni və ya optimum işləmlər sisteminin necə quraşdırılmasını araşdırmaq lazımdır.

Son zamanlarda, müəyyən müdafiə və maliyyə idarəetmə sektorları informasiya texnologiyasının inkişafı fonunda çox sayda cürbəcür məlumatlar üzərində işləmlər prosesi sistemləri qurmuşlar və indi onlar bütün bu fərqli sistemlərin birləşdirilməsi və ya əvəz edilməsi problemi ilə üzləşirlər. Bütün nazirliklərin və bütöv maliyyə və biznes idarəetmə təşkilatlarının eyni sistemlə təhciz edilməsi "qızıl həll" olardı. Texniki avadanlıq standard olmalı, özəl şirkətlərdən alınmalıdır və

maliyyə sektoru və uçot əməliyyatlarından başqa, bu cür avadanlıq maddi texniki təminat sahələrinə, kadrlar idarəsinə, satınalmalar, infrastruktur qurulmasına və nəzarət və administrasiyaya xidmət etməlidir və bunlardan bir qisminin sonralar əlavə edilməsi və mövcud duruma uyğunlaşdırılması da ola bilər.

Beynəlxalq uçot standartlarına orientasiyanı nəzərə alaraq, özəl sektorda uğurla tətbiq edilən universal kompyuter proqramının seçilib tətbiq edilməsi mümkün ola bilər⁸. Nisbətən kiçik sayda silahlı qüvvələri olan və çox məhdud maliyyə, insan və maddi resurslara sahib olan ölkələr sadə məlumat bazası ötürülməsi üçün mövcud onlayn və ya telefon sistemlərindən istifadə etməklə problemlərini həll edə bilərlər. İstifadə olunan informasiya texnologiyaları sistemi istismar vaxtına qədər tətbiq edilməlidir və paralel olaraq addım-addım “standard” sistemə keçməlidir. Planlaşdırıcılar, əsas maliyyə idarəetmə xidmətlərinin işini kəsmədən müəyyən zaman ərzində, ola bilər ki, uzun zaman ərzində, həm köhnə və həm də yeni sistemin paralel istifadəsinin zəruriliyini nəzərə almalıdırlar. Buna nail olmaq da asan deyil.

Sistemin quraşdırılması ilə paralel olaraq, bütöv maliyyə/şəxsiyyət/üçot sisteminin prosedurları və qaydalarına düzəlişlər edilməli və dəyişdirilməlidir. Xarici ekspertlərin təcrübəsi burada faydalı ola bilər.

Büdcənin Yerinə Yetirilməsi

Büdcənin icrasında ən böyük problemlərdən biri odur ki, maliyyə ili başlamazdan bir və ya iki il əvvəl müəyyən edilmiş büdcə rəqəmləri, nisbətən uzun və mürəkkəb planlaşdırma prosesinə görə və bu rəqəmlərin Maliyyə Nazirliyi, Parlament və Audit İdarəsi ilə razılaşdırma prosesinə görə görə, dəqiq olmur. Məsələnin həll yollarından biri, büdcənin son oxuma periodu zamanı və ya büdcə icra edilməyə başlamazdan lap öncə edilən düzəliş və yeniləmələrin parlament tərəfindən qəbul edilməsi vasitəsilə ola bilər.

Digər variant real maliyyə vəziyyətinin müzakirə edilməsi və büdcə vəsaitlərinin istifadəsi üzrə müəyyən çevik yanaşmaların tətbiq edilməsinə imkan verən məsələlərin həll edilməsidir. Bir sıra problemlər büdcə çevikliyi qaydaları müəyyən etməklə həll edilə bilər, məsələn, bir fəsil/ayrılmalar vahidindən digərinə pul köçürməyə izn verməklə, bu ilki maliyyə ilindən növbəti ilə, bir proqram/məqsəd/layihədən digərinə və bir nazirlikdən digərinə pul köçürməklə.

Bu cür büdcələmə praktikası faktiki olaraq bütün səviyyəli büdcə icrasına tətbiq edilə bilər. Bir təşkilat xidmət gözləyən büdcənin bir bölməsi üzrə pula qənaət edirsə, o zaman həmən təşkilatın bu qənaət edilmiş maliyyəni büdcədə nə-

⁸ SAP R3 növü kimi, IBM və oxşarları kimi

zərdə tutulan başqa məsələyə və ya məqsədə sərf edilməsinə müəyyən məhdudiyət çərçivəsində izn verilməlidir. Belə olduqda bu işə məsul şəxsin ayrılmış büdcəni məhsuldar istifadə etməsi məsuliyyətini artırır və bu şəxslərə motivasiya və anlam verir ki, həyata keçirilən qənaət həm şəxsi və həm də təşkilati qazanclara gətirəcək. Burada ilkin şərt, rəhbərlik ilə tabeçilikdə olanlar arasındakı inam dərəcəsidir və bu cür maliyyə əməliyyatları ortada olan bu cür inamı qırmalı deyil. Ayrı-ayrı birliklər daxilində büdcəni icra edən zaman çeviklik resursların qənaəti ilə və tövsiyə proqramları ilə bağlı olmalıdır(yuxarıda qısaca verilib). Bir sıra ölkələr belə çevik büdcə prosedurlarından istifadə edərək müsbət nəticələrə nail olmuşlar.

Bir sıra keçid dövrü yaşayan ölkələrdə, maliyyə məlumatlarının ən aşağı səviyədəki birlikdən təşkilati struktur vasitəsilə birbaşa müdafiə nazirliyinə çatdırılması vaxtı dörd aydan altı aya qədər sürə bilər. Belə gecikmələr, büdcənin icrasında çevik qərarlar qəbul edilməsini tələb edən maliyyə göstəriciləri kimi ən vacib məlumatları praktiki olaraq mənasız edir.

Bu kontekstdə bir nümunə də “Dekabr zökəmi” adlanır. Keçmişdə, resursların müəyyən miqdarı ya cari maliyyə ili üçün, ya da müəyyən edilmiş vaxt dövrü və ya missiya üçün ayrılırdı. Büdcə dövrü üçün bütün resurslar istifadə olunub ifadəsi həmişə sevimli oyun olmuş və olmaqda da davam edir və belə hal resursların təminatçısına(büdcə sahibinə) gələn il üçün də eyni məbləği və ya daha çox məbləği ayırmağa inandırır. Maliyyə ilinin sonunda, əksər ölkələrdə bu Dekabrın sonudur, müdafiə təşkilatı Dekabr zökəmindən əziyyət çəkir və qalan bütün maliyyəni istifadə etməyə çalışır və bəzən də mənasız yerlərə və bu işlər sadəcə gələn il üçün büdcənin azaldılmasına imkan verməmək məqsədilə edilir. Ona görə də, bir maliyyə ilindən digərinə pul köçürmək çevikliyi ilə bu pulu mənasız yerə xərcləmək halından qaçınmaq olardı.

Nəzarət və Audit

Maliyyə Nəzarəti

Nəzarət və audit büdcənin idarə olunmasının demokratik, məhsuldar və məsuliyyətli elementləridir və ona görə də, maliyyə idarəetmə sisteminin ən vacib elementləri kimi gözdən keçirilməlidir. Maliyyə nəzarəti ilə auditin bir-biri ilə qarşılıqlı asılılığı o qədər güclüdür ki, onları bir-birindən açıq fərqləndirmək həmişə mümkün deyil. Maliyyə işləri üzərində nəzarət tam nəzarət sisteminin ayrılmaz bir hissəsidir. (Şəkil2 və onu izah edən mətnə bax).

Müdafiə sahəsi idarəetməsi çərçivəsində audit maliyyə göstəricilərinin riya-

zi hesablamasını, mühasibat uçotu zamanı səhvlərin buraxılmamasını, çirkli biznes və korrupsiyanın qarşısının alınmasını, israfçılığa yol verilməməsini, aydın maliyyə prosedurları və öhdəliklərinə riayət edilməsini nəzərdə tutur. Maliyyə nəzarəti, vergi ödəyicilərinin pulunun məhsuldar və qənaətcil şəkildə və yüksək məsuliyyətlə sərf edilməsini təminat altına almaq niyyəti ilə aparılır və mövcud nəzarət mexanizmindən istifadəni təmin edir.

Maliyyə nəzarətini aparmaq üçün aşağıdakı ilkin şərtlər olmalıdır:

- Vaxt müddəti(maliyyə illəri)
- Şəffaflıq, xərclərin düzgün uçotu
- İxtisaslaşma və istisnalıq, hər bir başlığa/nömrəyə uyğun büdcənin müəyyən edilməsi və məqsədin və ya proqramın xüsusi izahatı
- Bütün gözlənilən xərclərin və gəlirlərin tam siyahısı
- Orta və uzun-müddətli planlaşdırma maddələrinin və qiymətlərin, xərclərin və gəlirlərin xüsusi şəkildə aydınlaşdırılması
- Maliyyə məlumatlarının ciddiliyi, dəqiqliyi və etibarlılığı.

Daxili və kənar nəzarət və audit orqanları qurulmalıdır. Aşağıdakı izahat nəzarət və audit idarəetməsi üçün ideala yaxın həll yolu göstərməyə xidmət edir⁹.

Parlament nəzarəti sikli büdcə planlaşdırma prosesi ilə başlayır və parlament tərəfindən nəzarət edilən Dövlət Audit Ofisinin (DAO) və ya başqa oxşar təşkilatın təqdim etdiyi hesabatla yekunlaşır. Parlament, audit ofisinin təqdim etdiyi nəticələri Parlament Audit Komitəsində Müdafiə Naziri və ya Maliyyə Nazirinin müavini, Silahlı Qüvvələrin Baş Komandanı və Büdcə Direktörünün iştirakı ilə müzakirə edir. Başqa cavabdeh şəxslər bu komitəyə hesabat verməyə yönləndirilirlər. Əgər işin müzakirəsi komitənin ciddi narahatlıqları ilə üzləşirsə, parlamentarlar tərəfindən düzəldici addımların atılması tələb olunur. Bu cür düzəldici addımların atılması DAO-nun nəzarətində ola bilər. Parlament üzvlərinin və onların işçilərinin öz audit missiyalarını yerinə yetirmələri üçün onların büdcə qaydaları və prosedurları ilə əlaqədar təcrübələrinin olması vacibdir. Bəzən bu adamlar düşünə bilər ki, bu işlər həddən çox vaxt aparan işdir, buna baxmayaraq onlar həmişə öz zəruri peşəkar səviyyələrini artırmalıdırlar, çünki pul ən vacib resursdur. Bu çətin işdə parlamentarlar, parlamentin ştatlı işçiləri ilə iki və ya üç il birgə işləyən və parlamentlə nazirliklər arasında körpü yaradan komandanlığın təcrübəli zabidləri tərəfindən(Polkovnik leytenant, Polkovnik rütbəsində olan zabidlər və ya uyğun peşəkar səviyyəsi olan mülki işçilər səviyyəsində) kömək edə bilər. Nazirliklərlə və DAO ilə ya-

⁹ Bu cür strukturlar müdafiə sahəsində nəzarət və audit idarəetməsi üzrə Almaniya təcrübəsindən götürülmüşdür.

xın əməkdaşlıq da vacibdir.

Siyasi göstərişlər və ayrı-ayrı şəxslərin niyyətləri bu prosesə təsir edə bilər. Maraqlı tərəflər və nüfuzlu parlamentarlar vasitəsilə auditin qarşısı alına bilər və ya audit müəyyən istiqamətə döndərilə bilər. Bəzən, beynəlxalq, ölkə, regional, lobbici, hərbi, təhlükəsizlik, sənaye, özəl və ya başqa maraqlar auditin baş verməsinin qarşısını almağa cəhd edir. Bilmək vacibdir ki, bu cür halların mümkün nəticələri və zərərləri ilə bağlı hərbi rəhbərliyi məlumatlandırmaq və onlara məsləhət vermək məsuliyyəti də işçilərin üzərinə düşür.

Audit Ofisi büdcə xərcləri və gəlirləri üzərində parlament nəzarətinə yardım edir. Dövlətin Audit Ofisi, Konstitusiyaya görə, Parlament Büdcə Komitəsi qarşısında cavabdehdir və uyğun olaraq onun alt komitəsi olan Parlament Audit Komitəsi qarşısında da məsuldur. Beləliklə, o ya parlament adından və ya öz adından hərəkət edir. Bu cür neytral təsisat ancaq özünün konstitusiya vəzifələrini həyata keçirərək şəffaf büdcələr əsasında xərclərin, gəlirlərin və qənaətlərin auditini aparır. Auditin üzvləri hakimlər kimi müstəqildirlər. Onlar resursların idarəetməsini təkmilləşdirmək üçün ideyalar və tədbirlər təklif edirlər. Digər tərəfdən, israf edilən maliyyəyə görə məsuliyyət daşıyan şəxslər edilən etinasızlığa görə vurulan zərəri ödəmək üçün kompensasiya ödəməyə məcbur edilə bilərlər. Beləliklə, DAO-nun apardığı audit bütün büdcə və maliyyə işlərinin nəzarəti üçün çox faydalı alət hesab olunur.

Daxili Audit və Nəzarət Təşkilatı

Hərbi büdcənin nəzarəti və idarəetməsi ilə bağlı bütün prinsiplər və prosedurlara, zəncirin sonunda, yəni pulun sərf edildiyi yerdə ciddi nəzarət həyata keçirilməzsə onların çox da faydası olmayacaq. Bu cür son nəzarət Büdcə Direktoruluğu, fərqli maliyyə idarələri və büdcə və nəzarət strukturları və nazirliklərə tabe olan çümbəcür səviyyəli təşkilatlar üzərində daxili auditorlar və müfəttişlik yoxlamaları tərəfindən həyata keçirilir. Bu nəzarətə mühasibat uçotunun, kassirlərin və daha aşağı səviyyələrdəki (məsələn, batalyon səviyyəsində) maliyyə əməliyyatlarının düzgünlüyünün auditü və əlavə olaraq, daha yüksək səviyyələrdə iqtisadi cəhətdən məhsuldar xərclərin nəzarəti (yəni, hərbi divizionlar, geniş agentliklər, məktəblər, satınalma idarələri və təmir idarələri) daxildir. Auditorların məsləhətçi rolu həmişə buraya aiddir və arzu ediləndir.

Maliyyə Nazirliyi dövlətin əsas büdcə paylayıcısı olaraq davamlı şəkildə audit aparma prosesindədir və aşağıdakı məqsədlər və öhdəliklər ilə həm icra orqanlarına və həm də parlamentə kömək edir:

- Zəruri hallarda maliyyə ili ərzində büdcədən istifadənin tam və ya qis-

mən dondurulması, büdcənin azaldılması və ya artırılması ilə əlaqədar qərarlar vermək

- İlk qəbul edilmiş büdcə xərclərini aşan dərəcədə xərclər qəbul etmək , məsələn, beş milyon Euro həcmində(başlığa görə, altbaşlığa, layihəyə, proqramına görə) və parlamenti xəbərdar etmək

- Əsas tikinti layihələrini təsdiq etmək

- BMT, NATO, AB-i kimi beynəlxalq təşkilatlar və ya dövlətlər qarşısında yeni öhdəliklər götürməzdən öncə ilkin müraciətləri təsdiq etmək

- Büdcələrin necə qurulması və hansı gəlirlərin ora daxil edilməsi haqqında maraqlı nazirliklə birgə əməkdaşlıqda qərar vermək

Əgər təşkilat daxilində müfəttiş və ya uyğun nəzarətedici element mövcud olarsa, onlar birbaşa olaraq resurs idarəetməsinə məsul olan təşkilati rəhbərliyin üzvünə tabe olur.

Başqa Kənar Auditorlar

Müəyyən hallarda, kənar auditorlar və məsləhətçilərdən hərbi təşkilatlara kömək etmək xahiş olunur, əksər hallarda bu hallar iqtisadi məsələlərin həlləri zaman və qəbul edilən qərarlara baxılan zaman baş verir. BMT, NATO, AB, ATƏT, Dünya Bankı kimi beynəlxalq təşkilatlar və başqaları hər hansı ölkəyə və ya təsisata maliyyə yardımı etməyə baxdıqları zaman bu ölkənin və beynəlxalq təsisatın büdcəsini öncədən audit edirlər.

Nəzarət və Auditin əhəmiyyəti

Hər bir ölkə və onun xalqları üçün daxili və beynəlxalq təhlükəsizlik və müdafiə məsələləri ən vacib məsələlərdən biri sayılır və ona görə də onlar təhlükəsizliyin təminatı üçün əhəmiyyətli dərəcədə resurslar sərf etməli olurlar. Digər tərəfdən, bu proseslər audit olmalı və onlara nəzarət edilməlidir.

Resurslardan istifadə və lazımi audit və nəzarət aşağıdakı məsələlərin həllinə kömək etməlidir:

- Siyasi təhlükəsizlik və müdafiə konsepsiyasının məqsədlərinə nail olunmasına

- Ölkənin təhlükəsizliyi ilə, onun başqa missiyaları, məsələn, sosial həyatı, təhsil və iqtisadiyyatı arasında balans saxlanmasını təmin etməlidir

- Dövlət büdcəsinə nəzarət, təkcə xərcləri izləməklə yox, həmçinin, hətta daha vacibi-alınan son nəticə və məhsuldarlığa da nəzarət edilməsi ilə təmin edilməlidir

- Büdcənin bir çox maddələrinin icrasının dayandırılmasına, bərpa edil-

məsinə, büdcənin azaldılmasına və ya artırılmasına kömək etməli

- İqtisadiyyatın və yaxşı idarəçiliyin prinsiplərinə riayət etməklə ictimaiyyətə etibarlı təhlükəsizlik və ya təhlükəsizlik məhsulu təmin etməklə

- “Büdcə Kodeksinə” və başqa dövlət qanun və normativ aktlarına dəqiq qaydalar qoymaqla, o cümlədən, audit etməklə

- Büdcələmə prosesində və bütövlükdə müdafiə resursları idarəetmə prosesində öhdəliklərin müəyyən edilməsinə

- İctimaiyyətə, parlamentə, ölkənin nazirliklərinə, təhlükəsizlik qüvvələri və agentliklərinə və beynəlxalq tərəfdaşlara şəffaf, ciddi, etibarlı büdcə təqdim edilməsinə

- Tərəfdaşlarla Inam səviyyəsi yaratmaq və əməkdaşlığı yaxşılaşdırmaqla

- Yuxarıda təsvir olunan öhdəlikləri və missiyaları yerinə yetirmək üçün maliyyə idarəetməsi ilə məşğul olan işçilərə təhsil, təlim vermək və onları motivasiya etməklə

Əgər bu ilkin şərtlər qarşılınsa və müəyyən struktur elementləri mövcud olarsa(hətta ancaq müəyyən dərəcəyə qədər)məhsuldar audit və maliyyə nəzarəti qurmaq mümkün olardı. Maliyyə müdiri və rəhbərlik bu cür proseslərin əsasında duran elementlərdir.

Beynəlxalq Normalar, Standardlar və Maliyyə İdarəetməsi sahəsində Əməkdaşlıq

Maliyyə idarəetməsi baxımından ölkələr və təşkilatlar arasında güclü fərqlər mövcuddur və onlar da ümumi qəbul edilmiş normaları və standartları həyata keçirməyə mane olur. Eyni ölkə daxilindəki nazirliklər də çox zaman ümumi standartların tətbiqinin zəruriliyini nəzərə almadan maliyyə işlərinin idarə edilməsində fərqli prosedurlar və alətlərdən istifadə edirlər. Çox zaman, bir çox ölkələrdə müdafiə sektorunun öz maliyyə idarəetmə sistemini dəyişdirməsi və ya mövcud şəraitə uyğunlaşdırması mövcud dövlətin büdcə tənzimləmə qaydalarını əyintiyyə aparırsa, ona icazə vermirlər.

Bundan əlavə, NATO, AB, ATƏT, SİPRİ kimi beynəlxalq təşkilatlar və başqaları müdafiə və təhlükəsizlik büdcəsinin və planlaşdırma prosesinin fərqli formalarını tətbiq edirlər. Bu cür hal məlumat bazası izahatının geniş variantlarına gətirir, müxtəlif beynəlxalq təşkilatlarda siyasi anlaşılmazlıqlara gətirə bilən, ayrı-ayrı ölkələrin bir-biri ilə uyğunluq daşmayan göstəricilərinin istifadə olunması risklərini artırır. Ona görə də, maliyyə idarəetmə sistemində ümumi normalar və standartların yaradılması istiqamətində geniş iş görmək ehtiyacı vardır.

NATO Standardları

NATO və başqa beynəlxalq təşkilatlar mühasibat uçotu və maliyyə işləri üzrə ümumi qaydalar və normativ aktlar hazırlamağa çalışırlar və başqa ölkələri də bu səyləri dəstəkləməyə çağırırlar. Çox sayda NATO və NATO üzvü olmayan ölkələr maliyyə məsələləri üzrə əməkdaşlıq edirlər. Qarşılıqlı güzəşt və balans əsaslı bir sıra NATO razılaşmaları, müqavilələri və ikitərəfli və çoxtərəfli anlaşma memorandumları mövcuddur və onlar bu cür razılaşmalarda tərəfdaşlar arasındakı fəaliyyətləri, maliyyə və köməkçi qaydaları müəyyən edirlər. Bu nümunələr arasında aşağıdakılar vardır:

- NATO üzvü olan ölkədə təlim poliçonlarının və obyektlərin istifadəsi
- Xarici ölkələr tərəfindən təklif edilən kurslarda iştirak
- Dəniz qüvvələrinin gəmiləri tərəfindən portların imkanlarından istifadə, fəvqaladə hallar zamanı kömək edilməsi, və s.¹⁰

Bu hallarda tam xərclər qiymət fakturasına daxil olmur. Daha çox ehtimal olunur ki, sadəcə uyğun şəxslər və ya birliklərin məişət xərcləri daxil olur.

Maliyyə əməkdaşlığı ilə bağlı başqa nümunə kimi Avropa Hava Qrupunu (European Air Group) göstərmək olar və o qarşılıqlı hava nəqliyyatı imkanlarını dəstəkləyən səyləri tənzimləyir. Bu Qrup hər bir ölkə üçün göstərilən xidmətlərin dəyərlərini sadələşdirmək üçün, müxtəlif növ təyyarələr üçün edilən xidmət göstəricilərini dəyişdirə bilən xüsusi prosedurlar hazırlamışdır. Dəyişdirilən göstəricilər, müxtəlif qismən xərclər və ölkələrin məhsuldarlıq hesabları əsasında edilir və maliyyə işçilərinin hesab-faktura çıxarmasını sadələşdirir. Qarşılıqlı hava nəqliyyatı xidməti baş verdikdə, qəbul edilmiş vahid standartlar əsasında ölkələr arasında balans uçotu yaradılır. Yaradılmış bu dəyişdirilən -rəqəmlər balansında meydana çıxan borclar, hər bir borc vahidi üçün ayrıca hesab-faktura çıxarılmadan, hər bir ölkə tərəfindən iki ildən bir ödənməlidir.

¹⁰ Bu siyahını hazırlamaq üçün aşağıdakı sazişlərdəki nümunələrdən istifadə olunub: Dəniz qüvvələri Səfərləri üzrə Almaniya-Rusiya Anlaşma Memorandumu, Quru Qoşunları Təlimləri Poliçonu üzrə Almaniya-Polşa-Fransa Anlaşma Memorandumu, Eurocops üzrə çoxmillətli Anlaşma Memorandumu və Baltik Ölkələrinin axtarış və xilasetmə əməliyyatları üzrə Anlaşma Memorandumu.

Beynəlxalq Standardlar

Başqa beynəlxalq strukturlar da maliyyə idarəetməsində ümumi qaydalar və standartlar qurulmasına çalışırlar. Avropa və Şimali Amerika ölkələri Beynəlxalq Maliyyə Uçotu Standardları Komitəsi (İASB) və Beynəlxalq Dövlət Sektoru Maliyyə Uçotu Standardları Komitəsi (İPSASB) kimi beynəlxalq təşkilatların fəaliyyətlərini dəstəkləyirlər. Onların əsas tapşırıqları maliyyə strukturlarının şəffaf, müqayisə olunan və bir çox hallarda həyata keçirilə bilən olması üçün beynəlxalq maliyyə, maliyyə uçotu və dövlət sektoru normativ aktları, qaydaları və normaları hazırlamaqdır.

Bu komitələr aşağıdakı normativ sənədlər toplusu hazırlamışdır:

- İAS-Beynəlxalq Mühasibat Uçotu Standardları
- İFRS-Beynəlxalq Maliyyə Hesabatı Standardları
- İPSAS-Beynəlxalq Dövlət Sektoru Maliyyə Uçotu Standardları

Bu standartlar Avropa Birliyi və bir neçə qərbi Avropa ölkələri tərəfindən qəbul edilir və o cümlədən, bu ölkələrin müdafiə sektoru tərəfindən tətbiq olunur..

İASB və İPSASB-in fəaliyyətləri Beynəlxalq Audit və Təminat Standardları Komitəsi (IAASB) və Beynəlxalq Mühasiblər Federasiyası (IFAC) tərəfindən tamamlanır və onlar da maliyyə idarəetməsi üçün beynəlxalq normalar və tövsiyələr hazırlanmasına kömək edir¹¹. Bütün bu cür normativ aktlar özəl sektorun maliyyə idarəetməsi sahəsindəki yaxşı praktikalardan ortaya çıxır və şəffaflığa və beynəlxalq müqayisələr üçün yeni imkanların yaranmasına kömək edir. Xüsusilə, onlar aşağıdakıların hərtərəfli şəklini verir:

- Mühasibat balanslarının;
- Aktivlər, təmiz kapital, əmlak və maliyyə bəyannamələrinin;
- Bütün aktivlərin və borcların dəyərinin hesablanması;
- Bütöv maliyyə vəziyyəti və cərəyanlarının

Nisbətən son dövrlərdə yaranan problemlər mühasibat uçotunu apararkən “iki-li-giriş mühasibatı” adlanan sistemin və ona uyğun olan maliyyə idarəetməsi və mühasibat sisteminin tətbiqidir. Bu sistem beynəlxalq azad bazar mühasibat sisteminə yaranmışdır. Bu cür sistem yuxarıda deyilən maliyyə standartlarını dəstəkləmək üçün potensiala malikdir, amma bünün üçün mühasibat uçotunun və maliyyə işinin paradiqmasının intensiv şəkildə dəyişməsi lazım gələcək.

¹¹ Beynəlxalq Mühasiblər Federasiyasının websitesi bu bölmədə isnad edilən bütün Komitələr və standartlar seriyası üzrə məlumatlara çıxış verir. Bax: www.ifac.org

İslahatların Yerinə Yetirilməsi üçün Həll Yolları və Təvsiyələr

Hərbi sahənin maliyyə sektorunda islahatlar iqtisadi, sosial, əmək/maliyyə bazarı və dövlət idarəetməsi islahatları ilə bir sırada və dəyişən təhlükəsizlik mühitini nəzərə almaqla aparılmalıdır.

Hökumət tərəfindən, həm təhlükəsizlik və həm də hərbi məsələləri bərabər və tələblərə cavab verən şəkildə nəzərə alan ümumi konsepsiya hazırlanmalıdır. Ancaq bir neçə hökumət bu cür konsepsiyayı öncədən hazırlamışdır. Ancaq bu sahədə işlər sistemli şəkildə deyil, ayrı-ayrı bölünmüş istiqamətlər üzrə aparılır. Lakin, bu, heç bir vəzifəli şəxsi onun məsul olduğu sahənin islahata uyğun olub olmadığını nəzarətdə saxlamaq məsuliyyətindən azad etmir. Burada qısa şəkildə təqdim olunan maliyyə idarəetməsi prosesləri boşluqları, zəiflikləri və tələb olunan forma dəyişikliklərini üzə çıxaracaqdır. Öz düşüncələrində və fəaliyyətlərində sərbəst olan seçilmiş ekspertlər qrupuna variantların analiz edilməsi və hazırlanması tapşırıqları etibar edilməlidir. Bu cür qrup həm hərbi və həm də mülki ekspertlərdən, xaricdən gəlmiş ekspertlərdən və hətta biznes məsləhətçilərindən təşkil oluna bilər. Mövcud, yaxşı işləyən və tanış sistemlər və prosedurlar, imtiyazlar, iş prosesləri və s gözdən keçirilməli və ciddi şəkildə amma konstruktiv olaraq qiymətləndirilməlidir.

Siyasi və hərbi rəhbərliyin və həmçinin, bütün işçilərin dəstəyini almaq çox vacibdir. Bu qrupun tam şəffaf hərəkət etməsi və məlumat axını, bu cür dəstəyin əldə edilməsinə kömək edir. Mənim özümün şəxsi təcrübəmə və nöqtəyi nəzərimə görə, mənim adlandırdığım "inandırıcı kampaniya" başlamaq da mühümdür. İslahatların və dəyişikliklərin uğurlu olması üçün, işçilər inandırılmalıdırlar ki, aparılan islahatlar həm ümumi və həm də daimi maaş, karyera perspektivləri və işsizlik riskini inkar edən şəxsi qazanclar gətirəcəkdir. Aparıcı prinsiplər "keçmişə tənqid etməmək, irəliyə baxmaq və gələcək işləri təkmilləşdirmək" olmalıdır.

İşçilərin yaradıcı potensialı da islahat prosesində tam olaraq istifadə olunmalıdır, çünki "yerli ekspertlər" çox zaman islahatların yerinə yetirilməsində hədsiz dərəcədə faydalı olan görkəmli ideyalar ortaya qoya bilərlər. "Yaradıcı təkmilləşmə proqramından"¹² istifadə edərək, maliyyə və başqa stimullar işçilərin işini motivasiya etmək və qiymətləndirmək üçün faydalı olar. Yeni variantları yerinə yetirmək üçün resurslar da təmin olunmalıdır. Çox zaman təşki-

¹² Bu cür yaradıcılıq potensialını inkişaf etdirmək proqramı dövlət sektorunun bir neçə təsisatında tətbiq edilir, məsələn, Almaniya MN-i, Köln şəhəri və Siemens, Mercedes, BMW, Volkswagen və RWE kimi azad bazar şirkətlərində..

latlar səhv edərək öz işlərində işləyən işçiləri də tam ştatlı olaraq islahat prosesində işə cəlb edirlər. Onlar siyasi proseslərin naminə, lazımi infrastruktur və maddi texniki baza olmadığı halda islahatların getməsini tələb edirlər.

Bir sıra ölkələr artıq özlərinin müdafiə sahəsindəki idarəetmə sistemlərində mövcud olan boşluqları və çatışmamazlıqları müəyyən etmişlər, lakin bu sistemləri islah etmək üçün zəruri olan resurslar çox məhduddur və ya hətta yox dərəcəsindədir. Lakin bu fakt, müdafiə sektoru rəhbərliyi və ali rəhbərlik üçün lazımi islahatları aparmamaq üçün bəhanə ola bilməz.

5-ci Fəsil

İnsan Resurslarının İdarəetməsi

Cək Treddenik

Giriş

Hərbi resursların əsasını insan resursları təşkil edir. Ancaq yüksək peşəkarlığa və motivasiyaya sahib olan adamlar büdcələri və silah sistemlərini tələb olunan məhsuldar hərbi imkanlara çevirərək ölkənin tələblərə cavab verən təhlükəsizliyini təmin edə bilər. Onu idarə etməklə və onu çox səliqəli idarə etməklə, yerində olan adamları bacardığı işə lazımı anda gətirməklə və onları yaxşı və ağıllı şəkildə işləməyə motivasiya etməklə hərbi uğurların əsası qoyulur. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, insan motivasiyası haqqında söhbət gedən zaman, xüsusilə də, hərbi həyatı kontekstində baxıldıqda, insan resurslarının idarəetməsi geniş mürəkkəbliklə müşayiət olunan idarəetmə məsələsi kimi görünür¹.

Bu fəsil bu cür mürəkkəblikləri araşdırır. O ilkin olaraq xülasə bölməsi ilə başlayır və hesab edir ki, istənilən hərbi təşkilatda insan resursları idarəetməsi prosesinin son məqsədi ölkənin təhlükəsizlik tələblərinə uyğun olan güc strukturunun qurulmasıdır. Buradan belə çıxır ki, kadrların idarəetmə prosesi kvazi-bazar mexanizmi kimi olmalıdır, yəni elə mexanizm ki, o hərbi təşkilatın insan resurslarını bu təşkilatın tələblərinə uyğun təmin etsin. Tələb sahəsindəki problem qarşıya qoyulan tapşırıqları yerinə yetirmək üçün silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin sayının nə qədər olduğunu və onun peşəkarlıq səviyyəsinin nə dərəcədə olduğunu bilməkdir. Bu parametrlər silahlı qüvvələrin inkişafı üzrə aparılan proqramlaşdırma prosesi daxilində müəyyən edilməlidir, hansı ki bu prosesdə şəxsi heyətin sayı ilə əlaqədar qərarlar hərbi avadanlıq, silahlı qüvvələrin istifadə edilməsi ilə bağlı yanaşmalar

¹ Hərbiçilərin idarəetməsi ilə cari məsələlərin geniş səpgili müzakirəsinə bax: Curtis Gilroy and Cindy Williams, eds., *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006), and Cindy Williams, ed., *Filling the Ranks: Transforming the U.S. Military Personnel System* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004). Hərbi təşkilatın insan resurslarının idarəetməsinin iqtisadi tərəfləri aşağıdakı tədqiqatlarda yer alır: Beth J. Asch, James R. Hosek, and John T. Warner, "New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era", in *Handbook of Defense Economics*, Volume 2, ed. Todd Sandler and Keith Hartley (Amsterdam: Elsevier, 2007), 1076-1138. Bu sahədə daha öncə edilmiş araşdırmalar üçün bax: John T. Warner and Beth J. Asch, "The Economics of Military Manpower" in *Handbook of Defense Economics*, Volume 1, eds. Keith Hartley and Todd Sandler (Amsterdam: Elsevier, 1996), 347-398.

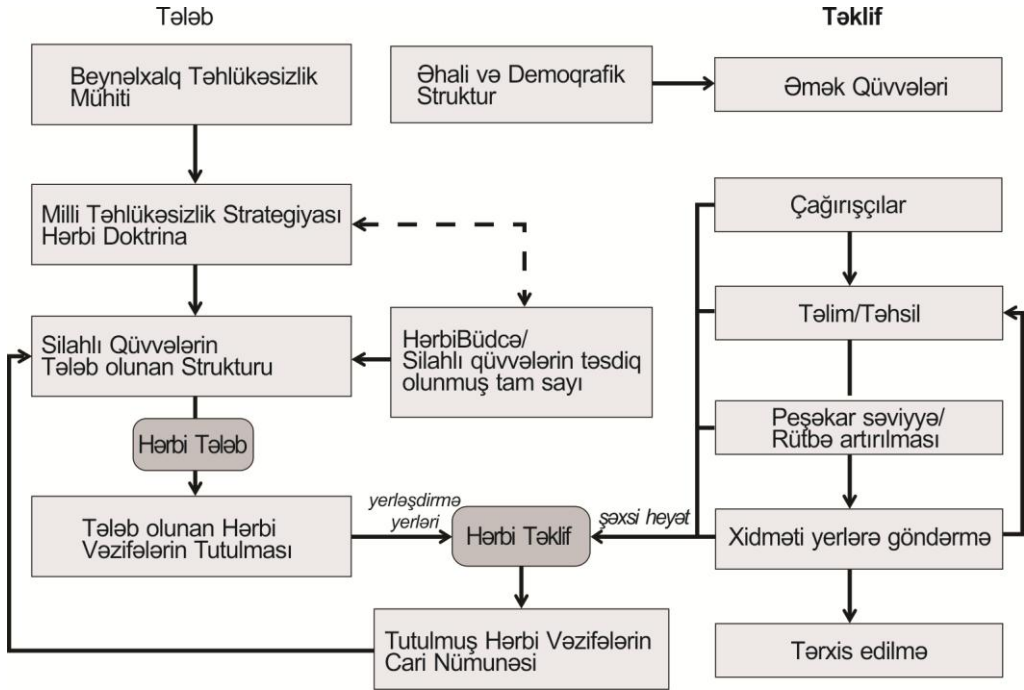
və ordunun strukturu ilə əlaqədar qərarlarla birgə eyni vaxtda müzakirə olunur. Lakin sonucda, silahlı qüvvələrin sayı və strukturu ilə bağlı qoyulan tələb dörd önəmli yanaşmadan asılı olur: beynəlxalq təhlükəsizlik mühitinin vəziyyəti; hərbi qüvvələrin bu mühitdə tələblərə cavab verən şəkildə hərəkəti; aparılan müharibənin texnoloji səviyyəsi; və həmişə olduğu kimi, maliyyə imkanları. Bu amillər və onların silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin tələbatları üçün təsirləri bu fəsilin üçüncü və dördüncü bölmələrində müzakirə olunur

Təklif sahəsində əsas problem əsgərlərin orduya çağırılması, hazırlığı, rütbə artımı, müəyyən xidmət yerinə göndərilməsi və nəhayət düzgün sayda əsgərin ordudan tərxis edilməsini əhatə edən tam həyat siklini idarə etməkdir və elə edilməsidir ki, silahlı qüvvələrin lazımi səviyyədə gücünü saxlaması üçün tələb olunan əsgər sayı və peşəkar hazırlıq lazımi səviyyədə olsun. Bu fəsilin beşinci fəsilə bu prosesi ətraflı şəkildə gözdən keçirir, xüsusilə də demoqrafik dəyişikliklər və əmək bazarında gedən dəyişikliklər fonunda silahlı qüvvələrin insan resurslarının idarəetmə problemləri haqqında məsələlərə baxılır. Altıncı fəsil bu məsələlərin həlli ilə məşğul olmaq üçün bir sıra ideyaları nəzərdən keçirir, o cümlədən, insan resursları təminatı proseslərini islah etməklə hərbi tələbatlara daha çevik və ona görə də təminatı daha yaxşı həyata keçirən sistemin qurulması məsələlərinə baxılır. . Sonuncu bölmə insan resursları idarəetmə islahatının vacib olduğunu yekunlaşdırır və bu islahatların nə qədər dərin və nə qədər sürətlə gedəcəyini müəyyən edən amilləri əks etdirir.

Silahlı Qüvvələrin İnsan Resurslarının İdarəetməsi:Xülasə

Konseptual baxımdan, silahlı qüvvələrin insan resursları idarəetməsinin məqsədi tam aydındır:bu istənilən zaman ərzində tələb olunan səviyyədə güc strukturları saxlamaq üçün peşəkar hazırlıq, təcrübə, yaş və rütbə səviyyələri ilə bərabər lazımi sayda şəxsi heyətin əldə olmasıdır. Problem ondadır ki, tələb olunan güc strukturları daimi olaraq inkişaf edir və təhlükəsizlik mühitində baş verən dəyişikliklərə, hərbi texnoloji dəyişiklikliyə, ölkənin iddialarına və maliyyə məhdudiyətlərinə cavab olaraq özünü transformasiya edir. Digər tərəfdən, müxtəlif göstəricilər üzrə silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin kadr strukturunu saxlamaq üçün, bir qayda olaraq, şəxsi heyətin orduya çağırılması, hərbi hazırlığı, yerləşdirilməsi, rütbəsinin artırılması və tərxis edilməsi çox vaxt alır. Və bütün bu mərhələlərdə şəxsi heyətin motivasiyası kimi mürəkkəb problemlər həll edilməlidir.

Şəkil1-də bu problemin xülasəsi sxemli şəkildə verilmişdir. Beynəlxalq təhlükəsizlik mühitinin gətirdiyi təhlükələr və imkanlara cavab olaraq hər bir ölkə özünün milli təhlükəsizlik strategiyasını formalaşdırmaqla onlara cavab verir.



Şəkil 1: Silahlı Qüvvələrin Kadr İdarəetməsi

Həmən geniş strategiyanın bir hissəsi kimi fərdi strategiya formalaşdırılır və o da həmən təhlükələr və imkanlara qarşı hərbi qüvvələrin yerini və rolunu əks etdirir. Bu strategiyanı yerinə yetirmək üçün tələb olunan güc strukturu sonra həm say baxımından və həm də tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsi baxımından hərbi kadrlar tələb edəcək. Lakin güc strukturu və şəxsi heyət maliyyə tələb edir və sonucda silahlı qüvvələrin tələbatları eyni zamanda ölkənin büdcəsindən və onun strateji tələbatlarından asılı olur. Maliyyə məhdudiyyətlərindən başqa, silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin tələbatları hökumətlər və parlament tərəfindən silahlı qüvvələrin sayına qoyulmuş hüquqi və inzibati məhdudiyyətlər ilə də məhdudlanacaq. Lakin hallar olur ki, maliyyə çatışmamazlığı və silahlı qüvvələrin sayı milli təhlükəsizlik maraqlarına cavab vermir. Nəticədə, ortaya çıxan güc strukturu ölkənin hərbi iddiaları ilə iqtisadi imkanlarının kompromis nəticəsi olur. Praktikada bu büdcə isə bir tərəfdən müdafiə nazirliyindəki siyasi və bürokratik elementlərin və digər tərəfdən iqtisadi və maliyyə nazirliyindəki rəsmilərin bir-biri ilə rəqabətinin nəticəsi olur.

Siyasi proseslərin gətirdiyi məhdudiyyətlər daxilində, hərbi planlaşdırıcılar və idarəçilər ayrılan vəsaitləri bir neçə müxtəlif səviyyələr üzrə bölməyə qərar verməklə silahlı qüvvələrin strukturları üzrə seçim edirlər: şəxsi heyət və avadan-

lıq arasında, müxtəlif qoşun növləri arasında, hərbi qoşun növünün daxilindəki fəaliyyətlər arasında, və nəhayət hər bir fəaliyyət daxilində şəxsi heyətin və avadanlığın müxtəlif növləri arasında seçim edirlər. Lakin, yenə də, silahlı qüvvələrin strukturları dəyişməz deyil: onlar davamlı şəkildə avadanlıq, hərbi doktrina və təşkilati baxımdan dəyişir və ona görə də şəxsi heyətin sayı ilə bağlı qərarlarda dinamiklik olur.

Bu o deməkdir ki, silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinə həm say baxımdan və həm də tələb olunan peşəkarlıq baxımdan qoyulan tələblər ani şəkildə baş vermir, bunun üçün uzun müddət tələb olunur. Hətta ən diqqətli planlaşdırma olduğu halda gözlənilməyən büdcə dəyişiklikləri formasında sistem həmişə şoklar yaşaya bilər, silahlı qüvvələrin tam sayında artmalar və azalmalar baş verir, silah sistemləri üzrə siyasi motivasiyalı qərarlar verilir, təşkilati islahat aparılır, qoşunların yeri dəyişdirilir və sadəcə olaraq işlər müxtəlif yollarla görülür. Silahlı qüvvələrin şəxsi heyəti üçün qoyulmuş tələbatların yerinə yetirilməsi müəyyən zaman tələb edir və bu zaman ərzində planlaşdırıcılar şəxsi heyət üçün dəyişən tələbatları toplaması və bu məlumatları şəxsi heyəti təmin edən təminatçılara çatdırması vacibdir. İdeal olaraq, bu gözlənilməyən şoklarla məşğul olub onları həll etmək üçün silahlı qüvvələrin sayının və strukturunun dəyişməsi ilə bağlı tətbiq edilən sistemlər müəyyən çevik mexanizmlərə malik olmalıdır.

Silahlı qüvvələr daxilində kadrların idarəetməsi prosesində ən vacib məsələ (Şəkil-1-də Hərbi Tələb kimi göstərilən) ilk növbədə bütün bu amilləri anaiz etmək və bu analizlər əsasında dəyişikliklərlə bağlı müəyyənləşmək və bu dəyişiklikləri həyata keçirmək üçün proqram tərtib etməklə, proqramın hər bir paraqrafında şəxsi heyətə qoyulan bütün tələbləri, o cümlədən, onun hərbi hazırlıq səviyyəsi, peşəkarlıq səviyyəsi, yaşı və rütbəsi ilə bağlı məsələləri dəqiqləşdirməkdir. Daha sadə desək, bu cür proqram hansı vəzifələrin, nə zaman və harada tutulacağına dəqiq cavab verməlidir.

İkinci əsas məsələ lazımi adamları lazımi peşəkarlıq səviyyəsi, təcrübə, yaş və rütbə səviyyəsi ilə təmin etməklə, şəxsi heyətdə tələb olunan dəyişikliklər çantasını doldurmaqdır. Bu hərbi qüvvələrin kadrlarının idarəetməsinin təklif tərəfinin işidir və bu Şəkil-1-də Hərbi Təklif kimi diaqramın sağ tərəfində gedən proses kimi göstərilmişdir. Buradakı məsələ, il ərzində çağırılan, rütbəsi artırılan, hazırlıq keçən və tərxis olunan fərdlərin sayı haqda qərar verməkdir. Müəyyən mənada bu proses hər hansı başqa dövlət və ya özəl təşkilatın öz əmək qüvvəsini idarə etdiyi prosesdən heç də fərqlənmir. Lakin burada bir mühüm fərq vardır. Hərbi təşkilatlar digər əksər təşkilatlardan fərqli olaraq nisbətən qapalı təşkilatlardır. Onlar əsasən yeni kadrları minimum bilik səviyyəsində işə qəbul edirlər və yüksək vəzifələrə kənardan kadrlar qəbul etməirlər və bunu onunla izah edirlər ki, unikal mənəviy-

yat, xarakter və təşkilat hissi tərbiyə etməklə hərbi xidmətə xas olan özəl xarakter ancaq bu yolla aşılanı bilər. Bu cür silahlı qüvvələr, xidmətə qəbul edilənlərin dəqiq yaş məhdudiyəti ilə və uniformalı karyera yolu ilə xarakterizə olunur, rütbə artırılması və tərxis olunma ilə, yəni “yüksəl və istefa et” prinsipi ilə.

Rütbə artırılmasının özü yaxşı işlənilib hazırlanmış tapşırığın yerinə yetirilməsindən asılıdır, o cümlədən, köklü təlim və təhsil mərhələlərini keçməklə, kəmandanlıq məsuliyyətləri ilə və tez-tez təyinatını və xidmət yerini dəyişməklə qazandığı geniş təcrübədən asılıdır. Quruluşuna görə, bu cür kadrlar sistemi şəxsi heyətin tez yenidən təşkilini sürətləndirir, xüsusilə aşağı səviyyələrdə, və ona görə də silahlı qüvvələri gənc və güclü saxlayır. Eyni zamanda, hərbi birləşmələrin rəhbərlərinin nisbətən tez-tez dəyişdirilməsi daimi rəhbər vəzifələrin boşalması mənasına gəlir və belə hal gənc zabitlərin özlərini təkmilləşdirməyə və xidməti vəzifələrinin artmasına can atmasına stimulyaradır. Beləliklə, bu cür növ qapalı sistemlər hərbi təşkilata bu cür mühüm üstünlüklər verir. Lakin digər tərəfdən, bu cür sistemin indiki strateji qeyri-müəyyənlik dövründə və dəyişən sosial və iqtisadi strukturlar və dəyişən əmək bazarı fonunda silahlı qüvvələrin heyəti üçün dəyişən tələbləri zəruri çevikliklə təmin etmək iqtidarında olması da tam da aydın deyil.

Beynəlxalq Təhlükəsizlik Mühiti və Hərbi Qüvvələrin Əhəmiyyəti

Beynəlxalq təhlükəsizlik mühiti ölkələrin öz silahlı qüvvələrindən necə istifadə etməsini dəyişir və nəticədə o silahlı qüvvələrin sayı və strukturu ilə bağlı tələblərə də öz təsirini göstərir. Kökü informasiya texnologiyalarına dayanan qloballaşma ölkələrin səlahiyyətlərinin daha da bölünməsinə gətirmişdir. Dövlətlərin səlahiyyətləri transnasional subyektlərlə əməkdaşlıqdan dolayı azalmış və burada kimlik siyasəti, qəbilə siyasəti, etnik qruplar və din, ənənəvi olaraq beynəlxalq münasibətlərin hakim olduğu dövlətlər sistemini dəyişmişdir. Eyni zamanda qloballaşma, inkişaf etməmiş ölkələrin xalqlarına, öz ölkələri ilə inkişaf etmiş ölkələr arasındakı şəraitlərlə bağlı geniş fərqləri görmək və anlamaq imkanı vermişdir və bütün bunların hamısı həm də qıbtə, əhvalın korlanması, narazılıq və qeyri-sabitliyə də yol açmışdır. Nəticədə daha da mürəkkəb, daha da qeyri-sabit və daha da öncədən bilinməyən beynəlxalq təhlükəsizlik mühiti ilə üzləşirik.

Bu cür mürəkkəblik çərçivəsində, bir tərəfdən artan iqtisadi asılılıq böyük dövlətlər arasında müharibə ehtimalını azaltmış, lakin əlbəttə aradan qaldırmamışdır. Digər tərəfdən, Soyuq Müharibənin bitməsi asılı ölkələrin davranışındakı ehtiyatlılıqların azalmasına gətirmiş və Soviet İttifaqının dağılması bloklaşma siyasətində köklü dəyişikliklərə gətirdiyindən regional münaqişələrin miqyası artmışdır.

Bundan əlavə, qloballaşma beynəlxalq stabilliyi terror aktları ilə, üsyanlar və başqa qeyri-adi müharibə formaları ilə, o cümlədən, potensial olaraq kütləvi qırğın silahları ilə sarsıda bilən qeyri-dövlət subyektlərinə həm stimullar və həm də vasitələr yaratmışdır. Bu vəziyyət həm də onlara baş tutmamış və ya dağılan ölkələr daxilində sığınacaq yaratmışdır, iqtisadi və siyasi orientasiyalarını itirmiş bu ölkələr ya qloballaşma prosesində iştirak edə bilmədiklərinə görə, ya da səmərəli şəkildə iştirak etmədiklərinə görə bu hala düşmüşlər.

Ərazi iddiaları ilə üzləşən ölkələrdən başqa, beynəlxalq təhlükəsizlik baxımından əksər ölkələr üçün xarakterik olan onların ənənəvi xarici hərbi təhlükədən azad olmasıdır. Əksinə, ayrı-ayrı ölkələrin təhlükəsizliyi dolayısı ilə beynəlxalq sabitliyin durumu ilə bağlıdır. Lakin bu sabitlik regional münaqişələr ilə, baş tutmamış və baş tutmamaqda olan ölkələr tərəfindən və beynəlxalq tarazlığı pozmaqda marağı olan və ya bu maraqlarla beynəlxalq terrorçulara sığınacaq verən dövlətlər tərəfindən pozula bilər. Əgər beynəlxalq sabitlik təmin olunmalıdırsa, bu cür təhlükələr diplomatik, iqtisadi və siyasi yollarla və mümkün olursa zəruri hallarda hərbi yollarla aradan qaldırılmalıdır. Minimum olaraq, qeyri hərbi vasitələrin fəaliyyətlərinin təsirli olması üçün tam təhlükəsizlik və sabitlik mühitinin yaradılması önəmlidir və burada hərbi qüvvələrin rolu tələb olunur. Lakin hərbi qüvvələrin indiki dünyada cəlb olunduğu əməliyyatların təhlükəsizlik, sabitlik və dövlətlərin normal fəaliyyətinin qurulmasına nə qədər yararlı olacağı sual doğurur. Bu cür əməliyyatlarda, hərbi fəaliyyətlər başqa beynəlxalq və yerli agentliklər vasitəsilə gücləndirilməli və birləşdirilməlidir və onlar baş tutmamış ölkələrin sabit, işlək qurumlar olmasının təmini üçün zəruri olan yardım və quruculuq işlərini təmin etməlidir ki, bu ölkələr beynəlxalq sabitlik üçün təhlükə mənbəyi olmasın.

Vacib olanı odur ki, başqa ölkələrin həyati maraqlarını birbaşa təhlükə altına almayan bu növ əməliyyatlar legitimlik qazanmaq üçün çoxmillətli koalisiya qurulmasını tələb edir, lakin həm də bir sıra ölkələr bu cür yükün altına təkbaşına girməyə ya hazır olur ya da bu gücə sahib olur, xüsusilə də, belə əməliyyatlar başqa ölkələrin həyati maraqlarına birbaşa təhlükə yaratmadıqda. Son dövrlərin tarixi göstərir ki, hərbi qüvvələrin 21-ci əsr ölkəsinə qarşı daha da ehtimal olunan operativ istifadəsi çoxmillətli əməliyyatlar səviyyəsində aparılacaqdır. Əgər bu doğrudursa, o zaman hərbi qüvvələrə qoyulan tələbatlara da onun mühüm təsiri olacaqdır. İlk növbədə, bu cür növ əməliyyatlar böyük əmək tələb edir və kiçik və orta səviyyəli ölkələrin səmərəli şəkildə töhvəsi üçün onların silahlı qüvvələrində böyük gərginliklər yaradır. Bu cür köməyi daimi saxlamaq daha da çətin olacaq. Bu cür yük daha da ağır ola bilər, xüsusilə, əksər əməliyyatların uzun zaman ərzində davam etməsi gözlənilən halda, çünki bu zaman başqa ölkələrin hərbi qüvvələri-

nin müntəzəm şəkildə dəyişməsi tələb edilir. Digər tərəfdən, bu cür növ əməliyyatlarda iştirak edən ölkələrin hərbi qüvvələri ekspedisiya qüvvələri olmalıdır; bu o deməkdir ki, onların əməliyyat yerinə gəlib çıxmaları üçün vasitələrə sahib olmalıdırlar və orada əməliyyatlar ərzində bu vasitələrlə öz fəaliyyətlərini aparmalıdırlar. Orada olduqları zaman, bu qüvvələr çoxmillətli qüvvələrin komandanlıq və hərbi idarəetmə sistemləri ilə birgə çalışmaq imkanında olmaq və həmçinin, yerli əhali ilə və əməliyyatın tərkib hissəsi kimi gözlənilən çoxsaylı beynəlxalq təşkilatlar ilə öz fəaliyyətlərini koordinasiya etmək üçün hazırlıq və texnoloji imkanlara sahib olmalıdırlar.

Əgər bu cür növ sabitləşdirmə əməliyyatları gələcək onilliklərin normasına çevriləcəksə (hadisələrin bu günkü gedişi göstərir ki, bu belə də olacaq), o zaman güc strukturlarının qurulması və silahlı qüvvələrə qoyulan tələblərin sayının müəyyənləşdirilməsi ilə bağlı ikinci əsas problem bizim müharibə aparılması ilə bağlı düşüncələrimizə köklü şəkildə yenidən baxılması zərurəti ilə ortaya çıxır. Çox zaman odlu silah işlədilməsinə az ehtiyac duyulduğu və hətta faydasız olduğu bu cür əməliyyatlarda uğur qazanılması düşmənin qüvvələrinin məğlub edilməsini çox da tələb etmir, çünki belə əməliyyatlar daxili siyasi bütövlük və sonucda global sabitliyə töhvə verən hökumət və beynəlxalq davranış üzərində qurulmuş ideyaların

əhali tərəfindən qəbul edilməsini qazanmağa yönəlmişdir. Belə olduqda, bütövlükdə bizim hərbi qələbə kimi başa düşdüyümüz bütöv bir konsepsiya transformasiyaya uğrayır və bununla da hərbi qüvvələrin rolları və əməliyyat metodları da dramatik dərəcədə dəyişməli olur.

Sabitləşdirmə əməliyyatlarına cəlb olunan hərbi qüvvələr eyni əməliyyat daxilində, çox zaman kiçik coğrafi məkanda və çox zaman eyni gün ərzində döyüş əməliyyatları ilə, sülhü saxlama və humanitar yardım əməliyyatları ilə məşğul olmaq bacarığında olmalıdırlar. Bu kontekstdə, əməliyyat mühitinin tezliklə dəyişə bilməsi kiçik birləşmələrin hazırlığını, çevikliyi, düzgün məlumat almasını tələb edir və xüsusilə, hərbi rəhbərliyin mürəkkəb, çox-sahəli mühitdə dəyişən şəraitlərə tezliklə və təsirli şəkildə reaksiya verməsini tələb edir.

Hələ də çox sayda ölkələri inandırmağa çalışacaq ki, onların ordu quruculuğu və şəxsi heyətin sayı ilə bağlı planlaşdırma fəaliyyətlərinin əsas diqqəti beynəlxalq sabitləşdirmə əməliyyatlarına doğru yönəlməlidir, lakin bu ölkələr bir tərəfdən ölkədaxili humanitar dəstək əməliyyatlarından başlamış, digər tərəfdən ölkənin suverenliyini qorumaq və böyük adi müharibələrə qoşulmağa qədər öz silahlı qüvvələrindən istifadə edilməsi tələbini gözdən keçirə bilməzlər. Ölkələrin əlaqədar siyasi, iqtisadi və hərbi gücləri, xüsusilə regional əsasda davamlı şəkildə dəyişdikcə, dövlət-əsaslı təhlükənin olması da aydın hala çevrilir. Lakin, informasiya texnologiyalarının və kompüter sistemlərinin tək-cə müharibə səhnəsində yox və

həm də cəmiyyətin həyatında mühüm rol oynadığı əsrdə daxili kompyuter sistemlərinə və həmin sistemlərin müdafiəsinə yönəlmiş uzaqdan komanda edilən hücumlar hərbi fəaliyyətin başqa bir fokus nöqtəsinə çevrilir. Ona görə də, minimum formada bütün bu rəngarəng imkanlar üçün ehtiyatlılıq tədbirləri görülməsi üçün uzaqgörənlik tələb ediləcəkdir. Çətinlik ondadır ki, onların hər biri fərqli texnologiyalar və şəxsi heyət və silah sistemlərinin fərqli toplusunu tələb edir, Onlardan bir qismi daha da yüksək texnologiyalı silah sistemləri tələb edir, digərləri daha çox insan resursları tələb edir, mühüm olanı odur ki, onların hər biri istisna keyfiyətlərə malik hərbi kadrlar tələb edir.

Silahlı Qüvvələrin İnsan Resurslarına olan Tələbatı

Hər bir ölkə öz təhlükəsizliyinə qarşı yönəlmiş bu cür yeni təhlükələrə fərqli şəkildə cavab verir. Ona görə də, özünün hərbi imkanlarını yaratmaq üçün hər bir ölkənin özəl fərqli yanaşmaları olur və bu yanaşmalar tarix, mədəniyyət, iqtisadi inkişaf səviyyəsi və ölkənin yerləşdiyi coğrafi ərazi əsasında formalaşır. Uyğun olaraq, hər bir ölkənin öz silahlı qüvvələrinin sayının və tərkibinin müəyyən edilməsində öz yanaşması olur. Xüsusi özəlliklərindən başqa, istənilən ordu quruculuğu işində qaçılmaz olan bir sıra müəyyən ümumi mülahizələr də vardır. Onların ən fundamental olanı odur ki, istənilən insan resursları strategiyası ölkənin hərbi strategiyası ilə dəqiq formada uzlaşmada olmalı və onun vasitəsilə də ölkənin təhlükəsizlik maraqlarına uyğun olmalıdır. Bu cür əlaqə olmadan, silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin idarəetməsi öz istiqamətini itirir və mənasız bir şeyə çevrilir.

Tələb olunan ordu quruculuğu məntiqi olaraq ölkənin təhlükəsizlik strategiyası ilə başlayır və onun özü də öz növbəsində ölkənin dəyərləri və maraqları əsasında, bu maraqlara qarşı qavranan təhlükələr əsasında, beynəlxalq təhlükəsizlik mühiti çərçivəsində ölkənin geosiyasi vəziyyəti və daha ciddi, ölkənin beynəlxalq iddiaları əsasında formalaşır. Bu mülahizələr ölkənin silahlı qüvvələrinin hansı rolları həyata keçirəcəyini formalaşdırır (ən azı formalaşdırmalıdır) və ona görə də onlar silahlı qüvvələrin tələb olunan forması və sayı ilə bağlı başlıca aparıcı amil olacaqdır. Amma bu tənliyə başqa amillər də daxildir. Onların arasındakı ən əsas amil iqtisadi mülahizələr olacaqdır. Hərbi büdcənin həcmi və eyni dərəcədə vacib olan məsələ, bu büdcənin necə xərclənməsi istənilən təklif edilən ordu quruculuğu təklifinin işlək olmasına ciddi sərhədlər qoyacaqdır.

Maliyyə yönümü olmayan başqa məhdudiyətlər də qoyula bilər. Məsələn, silahlı qüvvələrin maksimum sayı ilə bağlı və silahlı qüvvələrin tam strukturu çərçivəsində konkret növ qoşun hissələri ilə bağlı başqa qanunvericiliklə müəyyən edilmiş məhdudiyətlər də qoyula bilər. Bu məhdudiyətləri nəzərə alaraq, silahlı

qüvvələrin insan resurslarına tələbatı iki amillə müəyyən edilir. Öncə hansı konkret hərbi imkanlar əldə edilməlidir və bu imkanlar hansı miqyasda olmalıdır mülahizələri və sonra bu cür imkanların necə əldə edilməsi mülahizələri ilə (yəni insan resursları və silah sistemləri arasındakı mütənasiblik necə olmalıdır nəzərə alınır.

Maliyyə Məhdudiyyətləri

Təsirli hərbi büdcələmə şəxsi heyət, əməliyyatlar və təminat və investisiya xərcləri arasında balans yaradılmasına nail olunmasını tələb edir. Məsələn, ödənişlərin miqyası və başqa şəxsi qazanclar bütöv hərbi büdcədəki artımları aşırırsa, onlar ya şəxsi heyətin ixtisar edilməsi ilə və ya silah sistemlərinə ayrılan maliyyənin ixtisar edilməsi ilə və əməliyyatlara və təmir işlərinə ayrılan maliyyənin ixtisarı ilə kompensasiya edilir. Əgər əmək haqlarının artışı üçün büdcədən əlavə maliyyə əldə etmək üçün şəxsi heyətin sayı dəyişirsə və silah sistemləri alışı üçün xərclər azaldılırsa, o zaman silah sistemləri ilə şəxsi heyət mütənasibliyinin pozulması ölkənin hərbi imkanları və ordunun məhsuldarlığı baxımından öz rolunu oynayır.

Köhnə texnikanın saxlanması balansın bu cür pozulmasını gücləndirər, çünki istismar və təmir xərclərinin artması yeni silahlar almaq baxımından büdcə imkanlarını daha da sıxır. Bu cür təzyiqlər hərbi planlaşdırıcıların şəxsi heyətə, silah sistemlərinə və istismar xərclərinə ayıracağı büdcələr haqqında çətin seçimlər etməyə məcbur edir. Büdcələr (ölkənin hərbi imkanlarını ciddi şəkildə zədələmədən) artan şəxsi heyət və hərbi avadanlıq xərclərini ödəyə bilmədiyi hallarda, ordunun əldə olan resurslarla yerinə yetirə biləcəyi məqsədlər və tapşırıqlara yenidən baxılmalıdır. Yəqin ki, arzu olunan silahlı qüvvələr strukturunu geniş şəkildə təftiş edərək, onun sayını və peşəkar səviyyəsini mühüm dərəcədə dəyişən və maliyyə imkanlarına daha da uyğun olan güc strukturu qurulacaqdır. Ona görə də, silahlı qüvvələrin kadrlarının idarə edilməsi, bu cür vəziyyətləri öncədən proqnozlaşdırmaq və ona uyğunlaşmaq üçün bacarıqlar inkişaf etdirməlidir.

Maliyyə xaricində olan Məhdudiyyətlər

Hərbi büdcələrin gətirdiyi maliyyə məhdudiyyətlərindən əlavə, kadrlar idarəsi müdirləri və hərbi planlaşdırıcılar silahlı qüvvələrin sayı ilə bağlı hökumət və ya parlamentin qoyduğu məhdudiyyətlər çərçivəsində işləməlidirlər. Bu cür məhdudiyyətlərin təsiri nəticəsində, büdcənin imkan verdiyi miqyasda optimal güc strukturu müəyyən edilməsi üçün, planlaşdırıcıların və insan resurslarına məsul olan şəxslərin çeviklik dərəcəsi daha da azalır. O hətta planlaşdırıcılara mənfi təsir edə

rək onları silahlı qüvvələrin sayını artırmaqla şəxsi heyətə verilən maksimum səviyyəyə nail olmağa həvəsləndirər, nəinki şəxsi heyət ilə hərbi avadanlıq arasında ortaq məxrəcə gələrək əldə olan büdcə ilə daha da səmərəli güc strukturu qurulmasına. Buradan çıxan nəticə budur ki, şəxsi heyətin sayı maksimuma çatdırılırsa və onların xərcləri ödəniləndən sonra yeni hərbi avadanlıq üçün nəzərdə tutulan xərclər azaldılırsa, o zaman güc strukturları ciddi şəkildə formadan düşər.

Hərbi Texnologiya

Son onilliklər ərzində hərbi texnologiyalar dramatik dərəcədə dəyişmişdir. Bu xüsusilə informasiya texnologiyasının və şəbəkələrinin istifadəsinə verilən önəm artması ilə daha açıq-aydın görünür, lakin həm də daha sürətli, radarlara düşməyən, dəqiq və ölümcül silah sistemlərinə verilən önəm ilə xarakterizə olunur. Hərbi təşkilatların bu cür yeni texnologiyalardan fayda qazanmaq cəhdləri çərçivəsində, onlar özlərinin hərbi əməliyyatları aparmaq qaydalarını, özlərinin struktur baxımından təşkilini və özlərinin şəxsi heyətlə komplektləşdirilmələrini transformasiya edirlər.

Şəxsi heyətin planlaşdırılması nöqtəyi nəzərindən bu hal, güc strukturlarında tələb olunan peşəkar hazırlıq və təcrübə toplusunun davamlı şəkildə yenidən balanslaşdırılması deməkdir. Texnologiya getdikcə əmək qüvvəsini əvəz etdiyindən, şəxsi heyətin sayının azaldılması ordunun imkanlarını zəiflətmir. Sayın təsirinin olub-olmaması əlbəttə hərbi təşkilatların gələcəkdə həyata keçirəcəkləri missiyaların növlərindən asılı olacaq, bir çox hərbi missiyaların həyata keçirilməsi çox sayda hərbiçilərin iştirakını tələb edir, hətta missiyaya cəlb olunan qüvvələr daha yaxşı silahlarla təmin olunsa da. Silahlı qüvvələrin sayına təsirindən asılı olmayaraq, digər tərəfdən, aydın olan odur ki, hərbi texnologiyada irəliləyiş hərbiçilərin bacarıqlarının, sözsüz ki, yaxşılaşmasını tələb edəcək.

Keyfiyyət dəyişiklikləri: Yeni Əsgər Modeli

Texnologiya və gövrək beynəlxalq təhlükəsizlik mühitinin təsiri ilə müharibənin dəyişən təbiəti hərbi qulluqçuların peşəkar səviyyəsinə, hazırlığına və təhsilinə mühüm təsir etmişdir. Həm aşağı intensivliyi olan sabitləşmə əməliyyatlarına və həm də yüksək intensivliyi olan şəbəkə əsaslı müharibəyə tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsi keçən əsri xarakterizə edən müharibə növlərinin tələblərindən mühüm dərəcədə fərqlənir. Əgər, beynəlxalq ekspedisiya xarakterli sabitlik yaratmaq missiyaları indiki əsrin normasına çevrilirsə, o zaman ideal əsgər təkə peşəkar və cəsarətli əsgər yox, həm də təsirli diplomat, mülki administrator və polis

olması üçün idarəetmə bacarıqlarına və göndərildiyi ölkənin mədəniyyəti haqqında bilgilərə sahib olmalıdır və o bütün bu bacarıqları həssaslıq, səbr və özünə nəzarət ilə birləşdirməlidir. Bu keyfiyyətlər bir qayda olaraq döyüş meydanında olan əsgərlərdən tələb olunmur, lakin münaqişənin çətinlikləri içərisində qalmış yerli əhali ilə münasibətlər üçün zəruridir və ikincisi, hətta kiçik bir hadisəni böyük beynəlxalq siyasi və diplomatik böhrana çevirə bilən media ilə iş üçün zəruridir². Əsgərin həm də dil bilmək bacarıqları olmalıdır, həm göndərildiyi ölkənin dilini və həm də beynəlxalq əməliyyatda istifadə olunan dil üzrə, adətən İngilisi dili üzrə təcrübəsi olmalıdır. Onun həm də geniş diapazonlu cürbəcür şəraitlərdən təşəbbüs göstərib çıxması üçün təlim və təhsil səviyyəsi olmalıdır, bu cür hallar çox zaman lazımi məlumat olmadan və çox zaman yüksək rəhbərliyin göstərişi olmadan baş verir. Gənc komandirlərin üzərinə böyük yüklər və məsuliyyətlər qoyulur və onlar hərbi ləyaqətə xas olan bütün keyfiyyətlərə sahib olmalıdırlar ki, qeyri-müəyyənlik və hədsiz stress halında düzgün qərar vermək bacarığına sahib olsunlar. O zaman arzu olunan hərbi keyfiyyətlər kimi bu əsgərlərin təcrübəsi, fikir yürütmə bacarığı, təşəbbüsləri və texniki ustalıqları getdikcə artır. Hərbçilərin gənc və qorxmaz olması əhəmiyyətlidir, lakin bu keyfiyyətlərin vacibliyi getdikcə azalır. Bu cür gediş güc strukturlarının şəxsi heyətinə və strukturuna dərin təsir edəcəkdir və silahlı qüvvələrin şəxsi heyətlə təminatının fundamental dinamikasını önəmli dərəcədə dəyişəcəkdir.

Silahlı Qüvvələrin Şəxsi Heyətlə Təminatı

Silahlı qüvvələrin şəxsi heyətlə təminatının əsas məqsədi silahlı qüvvələrin planlaşdırma sistemində şəxsi heyətə həm say və həm də keyfiyyət baxımından qoyulan tələblərin qarşılınmasını təmin etməkdir. Praktik baxımdan bu, mürəkkəb və qarşılıqlı asılı sistem olan çağırış, hazırlıq, rütbə artırma, xidmət yerinə yerləşdirmə və tərxis etmə fəaliyyətləri vasitəsilə şəxsi heyətin gəliş və gedişini diqqətlə sinxronlaşdırmaq deməkdir. Bu cür sinxronlaşmanın düzgün idarə edilə bilinməməsi şəxsi heyət strukturlarının balansının ciddi şəkildə pozulmasına gətirə bilər və bir çox sahələrdə say, peşəkar təcrübə, rütbə və yaş səviyyələrinin çatışmamazlığına və digər sahələrdə isə onların həddən artıq olmasına gətirər. Bu zaman hər iki hal məhdud hərbi resursların düzgün ayrılmasına və hərbi imkanların ciddi şəkildə zərər görməsinə gətirə bilər. Hərbi strukturların bir-birindən

² Bu hal strateji kapral(Strategic corporal) deyilən anlayışın üzə çıxmasına səbəb olmuşdur, aşağı rütbəli əsgərin atdığı addım birbaşa taktiki vəziyyəti deyil, tam strateji vəziyyətə təsir edə bilər. Bax: Charles C. Krulak, "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War", *Marines Magazine* 28, no. 1 (January 1999), www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm.

yüksək dərəcədə asılılığına görə, məsələn, bir sahədə görünən çatışmamazlıq potensial olaraq bütöv hərbi təşkilatın səmərəli işinə mane ola bilər. Şəxsi heyətin həddən artıq olması da eyni dərəcədə pozucu ola bilər, çünki o şəxsi heyətin lazımsız xərclərinə gətirər, hansı ki bu məbləğ yeni hərbi avadanlıq alınmasında və ya mövcud avadanlığın təmir və istismarında istifadə olunabilir.

İnsan resursları axınının sinxronlaşdırılmasının idarə edilməsi güc strukturları dəyişdiyi zaman daha da problemlidir. Sistemi xarakterizə edən mürəkkəb səbəb və nəticə münasibətləri o mənə daşıyır ki, hətta tələblərdə edilən kiçik dəyişiklik sistem vasitəsilə əks olunur, güclənərək bütün güc strukturları boyunca ciddi təsirlər yaradır. Bu cür vəziyyətlərdə, aldanmış qərarlar gözlənilməz və uzunmüddətli nəticələrə gətirə bilər. Məsələn, silahlı qüvvələrin sayı ilə bağlı geniş ixtisarlar büdcə və ya strateji səbəblər üzündən baş verə bilər. Lakin onları həyata keçirmək çox çətin ola bilər, xüsusilə də əgər bu ixtisarlar çox kiçik zaman ərzində həyata keçirilməli olsa. Lakin hərbiçilərin xidmət müddətini gözləmək və onların normal şəkildə istefaya getməsinə və pensiyaya çıxmasına və ya könüllü tərxis olunmasını gözləməklə daha passiv və ölçülü yanaşma tutulursa, o zaman çağırışların da azaldılması faktiki olaraq silahlı qüvvələrdə yaş balansının pozulmasına və peşəkarlıq çatmamazlığına və yaşlı zabıt heyətinin artmasına gətirər. Ehtiyatlı idarəetmə olmadıqda bu cür yanaşmalardan ortaya çıxan təcrübə, yaş və rütbə “məneələri” tam hərbi resursların ciddi şəkildə düzgün ayrılmasına gətirər və onların aradan qaldırılması onilliklər tələb edər³. Bu cür azaltma və artımların daha da pro-aktiv idarəetməsi daha da balanslı islahatlar aparılması üçün təkcə çağırış normalalarının deyil, həm də hazırlıq, rütbə artımı, xidmət yerinə yerləşdirmə və ordudan tərxis etmə normalalarının da dəyişməsinə tələb edəcəkdir. Lakin bu cür işləri görmək üçün, mövcud şəraitlərə çevik reaksiya verə bilən insan resurslarının idarəetmə sistemlərinin olması tələb olunur, elə sistem ki, vaxtında və təsirli tərzdə zəruri seçimlər etmək üçün adekvat məlumat və yetərli qərar vermə çevikliyi olsun. O həmçinin, insan resursları təminatının əsas dinamikasını başa düşmək üçün müəyyən anlam tələb edir.

³ Villani bu problemin maraqlı nümunəsini İtaliyanın çağırış sistemindən peşəkar hərbi qüvvələr sisteminə keçidi zamanı silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin tam strukturunun geniş islahatını özünün bu yazısında verir. İlk qanun qəbul edilməsi ilə dövlətin güclü güc strukturlarının qurulması dövrünün 20 ilə qədər uzanması gözlənilirdi. Bu zaman ərzində, ən azı ilkin mərhələdə həddən artıq sayda zabıtların və serjantların olması müşahidə olundu, baxmayaraq ki, onlardan bir qisminə erkən pensiyaya getmək izni və başqalarına başqa hökumət idarələrində iş izni verilmişdir. Bax: Domenico Villani “Recruitment in a Period of Transformation: the Italian Experience”, *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, Curtis Gilroy and Cindy Williams, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006, p. 381-396.

İnsan resursları Təminatının Dinamikası

Praktik baxımdan, əsas problem silahlı qüvvələrin arzuolunan sayını və strukturunu saxlamaq üçün hər bir xüsusi şəxsi heyət kateqoriyası üzrə nə qədər əsgərin çağırılması, nə qədər əsgərin hərbi hazırlığı, nə qədər əsgərin xidmət yerinə yerləşdirilməsi və planlaşdırma müddətinin hər bir ili ərzində nə qədər əsgərin ordudan tərxis edilməsini bilməkdir. Bu məqsədə nail olmaq üçün, insan resursları planlaşdırıcılarının təkə silahlı qüvvələrin strukturunun dəyişməsi proqramının vaxt qrafikini bilmələri kifayət deyil, onlar həmçinin şəxsi heyətin ixtisar dinamikası haqqında təsəvvürə malik olmalıdırlar, yəni istənilən zaman anında şəxsi heyətin bir hissəsinin və ya tam olaraq silahlı qüvvələrin tərkibindən tərxis edilməsi halı haqqında⁴.

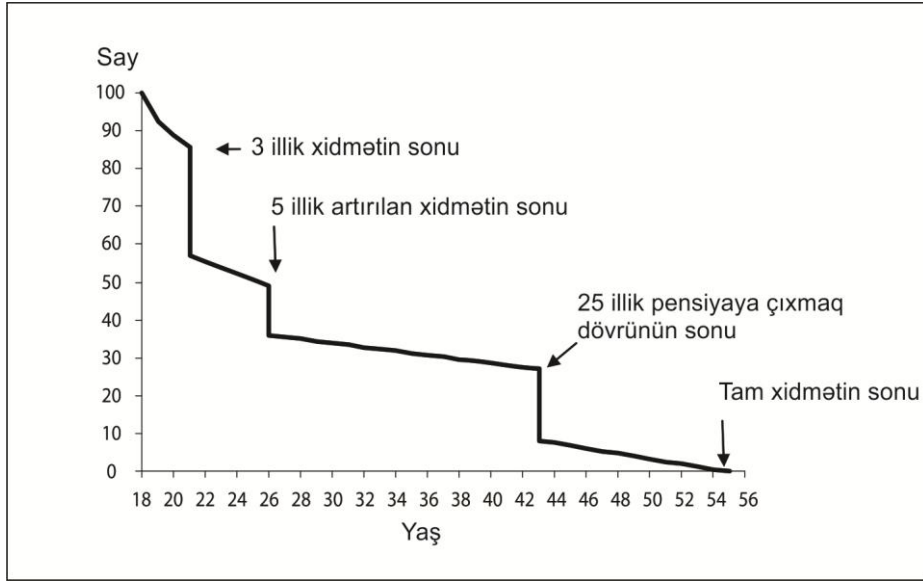
Müqavilə müddəti bitən (və ya çağırış müddəti bitən) və ya pensiya yaşına çatan hərbiçilərin tərxis olunmaları orduda normal boşalma ilə nəticələnir. Mülki işlərdə iş yerlərinin bu cür boşalması fərdlərin istənilən zaman sərbəst şəkildə işdən getməsi nəticəsində baş versə də, silahlı qüvvələrdə normal hərbi ixtisar əmsalları və ya onların tərkib hissələri, yenidən xidmətə alma əmsalları müəyyən mənada sabit və gözlənilən olur, xüsusilə də orta hesabla baxanda, çünki, ümumiyyətlə hərbiçilər adətən özlərinin xidmət müddətini qanuna görə tam başa vurmağa məcburdurlar. Buna baxmayaraq, təbii ixtisar əmsalları yaş, təcrübə, hazırlıq, vəzifə kateqoriyası və rütbəyə görə dəyişir və ona görə də, insan resursları tələbatlarını planlaşdıran zaman bu əmsalların hər bir atributu üzrə konkret olması faydalı olardı.

Bu cür təbii əmsallardan əlavə, cürbəcür səbəblərdən gözlənilməyən ixtisarlar da baş verə bilər, o cümlədən, könüllü olaraq və ya ailə vəziyyətinə görə xidmətdən tərxis olunma hallarında, ölüm və ya yaralanmağa görə, xidmətə uyğun olmadıqda və ya cinayət əməlləri baş verdiyi hallarda. Bu cür növ ixtisarların təbii ixtisarlardan çox az olmasına baxmayaraq, onun müəyyən statistik qanunauyğunluq təşkil etməsi gözləniləndir və deməli, silahlı qüvvələrin say və strukturunu ilə bağlı planlaşdırma zamanı bu amillərin nəzərə alınması mümkündür. Həm təbii və həm də gözlənilməyən bu cür ixtisar əmsalları üzrə düzgün məlumat təsirli şəxsi heyət planlaşdırmasının əsasını təşkil edir və beləliklə, möhkəm idarəetmə mexanizmi uyğun şəkildə ətraflı və davamlı şəkildə yenilənən kadrlar haqqında məlumat bazasının əldə olmasıdır.

Təbii və gözlənilməyən ixtisar əmsallarının birləşdirilməsi hər bir rütbə və vəzifə kateqoriyası üçün ixtisar vaxtı qrafiki müəyyən edir və bu qrafik kateqoriyaların hər birində kadrların sayının zaman keçdikcə necə dəyişdiyini göstərir. Nümunə kimi, Şəkil2, nəzəri olaraq 100 hərbiçinin bütün xidməti dövrü ərzində ixtisar sxemini göstərir

⁴ Bu bölmə qismən olaraq A. Smitin konsepsiyası üzərində qurulmuşdur. (A.R. Smith) "Defence Manpower Studies" *Operational Research Quarterly* 19, no3 (September 1968): p. 257-273.

və bu xidmət dövrünə ilkin üç illik xidmət dövrü, mümkün olan sonrakı beş il üçün xidmətin artırılması, qeyri-müəyyən dövr üçün xidmət, 25 illik pensiyaya çıxmağa aparan xidmət və 55 yaşında məcburi pensiyaya getməyə qədər edilən xidmət daxil-dir. Beləliklə, bu nümunədə təbii ixtisar üçüncü, beşinci və 37-ci xidmət ilində baş verir. İyirmi beş illik xidmətin verdiyi pensiyaya çıxmaq haqqı, qəfil və sərt dəyişən formada tərxislərə gətirir.

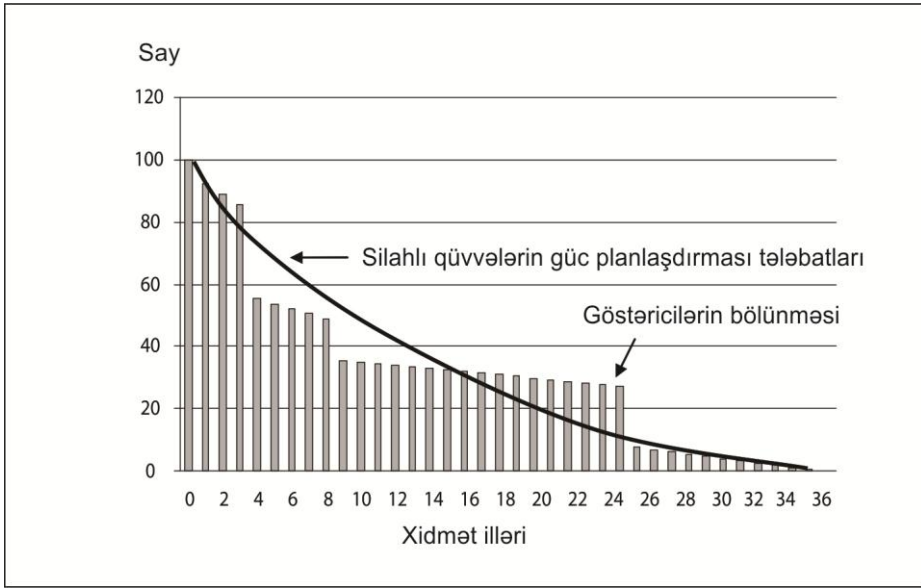


Şəkil2: Nəzəri Tərxis etmə Sxemi

Gözlənilməyən ixtisarlar bu önəmli dövrlərdə baş verəcək və onlar diaqramda rəqəmlərlə ifadə olunur, ilkin üç illik xidmət daha çox ixtisarlarla müşayiət olunur, pensiya dövrünə yaxınlaşdıqca daha az sürətlə ixtisar gedir və yəqin ki, ixtisarlar yenidən həddən artıq məcburi pensiya yaşı yaxınlaşanda baş verir.

Bu cür tərxis etmə qrafiki həm də orduya çağırışın xüsusi normaları vasitəsilə şəxsi heyətin sabit sayı haqqında müəyyən fikirlər yürütməyə imkan verir. Bu cür nəzəri nümunə Şəkil3 –də göstərilir, konkret vəzifə kateqoriyasına davamlı şəkildə ildə 100 nəfərin alınması zaman keçdikcə təqribi olaraq sabit 1200 nəfərlik şəxsi heyətə gətirəcək, çünki ildə 100 nəfər 18 yaşlı çağırışçının orduya alınması ordudan tərxis olunan müxtəlif yaş səviyyələrindəki başqa 100 nəfəri əvəz edəcək. Ona görə də illik olaraq sabit xaric edilmə norması 8.3% olacaqdır. Xidmət dövrü baxımından, bu cür sabit şəxsi heyət aşağıdakı sayda bölünəcəkdir: təcrübəsi olmayan (çağırışçılardan ibarət) 100 nəfər, bir illik xidmət təcrübəsi olan 93 nəfər, iki illik təcrübəsi olan 89 nəfər və başqaları. Bu heyətin orta yaşı təqribən 28 olur.

Planlaşdırılan güc strukturunu saxlamaq üçün tələb olunan sayla şəxsi heyətin bu cür sabit sayının müqayisəsi dəyişikliklər üçün çağırış, xidmət, rütbə artımı və tərxis olunma proqramları vasitəsilə hesablamlar aparmağa imkan verir. 3-cü Şəkildəki nümunəyə baxaq. İdeal baxsaq, xidmət dövründə hərbi qüvvələrin proqnoz edilən paylanma parametrləri qüvvələrin planlaşdırma tələbləri ilə bərabər addımlamalıdır. İndiki halda, xidmətin 4 və 14-cü illəri arasında mühüm çatışmamazlıqlar üzə çıxır və eyni zamanda xidmətin 17-ci və 25-ci illəri arasında artıqlıq yaranır.



Şəkil 3: Sabit Nəzəri Paylaşma

Ordunun insan resursları ilə məşğul olan sistemləri ümumiyyətlə qapalı sistemlərdən ibarət olduğuna görə, onlar orduya qəbul üçün lazım olan baza səviyyəsindən yuxarı bir neçə hərbi alır və hər zaman çoxalan əsgər çatışmamazlığını kənarından kompensasiya edə bilmirlər. İlk çağırış zamanı yüksək faiz bu cür çatışmamazlıqları zaman keçdikcə örtə bilər, lakin onlar öz hesabına tələbatlar və mümküniyyət arasındakı fərqləri aradan qaldıra bilməz, çünki onlar öz növbələrində arzuolunmayan yeni izafilik yarada bilər və ya artıq mövcud olan izafiliyi artırabilir.

Eyni zamanda, hərbi təşkilatların ümumilikdə müqaviləyə görə artıq sayda hərbiçiləri ixtisar etməmək öhdəlikləri vardır. Əlbəttə, məcburi ixtisar qərarları artıq sayda olan hərbiçilərlə bağlı məsələni həll edə bilər, lakin bu qərarların həddən artıq istifadəsi, qeyri-kafi idarəetmə praktikası, özü özlüyündə müqavilənin pozulması ilə nəticələnən, mənəviyyəti aradan qaldıran məsələlər yarada bilər və bu da çağırış və sonrakı

xidmət məsələləri üçün çətinliklər yaradar. Ona görə də, ixtisar diaqramında dəyişiklik olmadan, bu cür növ çatışmamazlıqlar və izafilər səmərəli şəkildə güc strukturlarının daxilinə “yeridilir”.

Silahlı qüvvələri insan resursları ilə təmin edən prosesləri idarə edən zaman kompleks stimullaşdırıcı tədbirlər görmək lazımdır və onlar şəxsi heyətin tərkibinin ixtisar dinamikasının elə dəyişməyə imkan verər ki, hərbi xidmət dövrü ərzində şəxsi heyətin paylanması ilə əlaqədar proqnoz edilən parametrlər uyğun planlaşdırılan parametrlərlə üst-üstə düşsün. Buna nail olmaq çox da sadə deyil, o baxımdan ki, yuxarıda deyildiyi kimi, insan resursları planlayıcıları getdikcə gövrək hala düşən güc planlaşdırması tələbləri ilə də məşğul olmalıdırlar, çünki ordu yeni tipli əməliyyatlara qarışır və yeni növ hərbi imkanlar əldə edir. 3-cü Şəklə baxanda görünür ki, paylaşma tələblərinin özü dəyişir və zaman keçdikcə dəyişir və təklif edir ki, insan resurslarının təminatını idarə etmə özünün bütün daxili problemləri ilə bərabər həm də planlaşdırılmış parametrlərin hərəkət edən hədəfləri ilə məşğul olmalıdır.

Silahlı Qüvvələrə Yığım

Silahlı qüvvələrin sayı və strukturu ilə bağlı vaxt qrafiki və ixtisar əmsalının düzgün hesablamalarını nəzərə alsaq, orduya ilkin çağırış hədəflərinin müəyyən edilməsi heç də çətin məsələ olmalı deyil⁵. Əlbəttə, müdafiə nazirliyində orduya yeni çağırışa olan tələbləri təqribi hesablamaq üçün riyazi modelləşmədən geniş istifadə olunur⁶. Lakin yuxarıda müzakirə etdiyimiz kimi, bu cür proqnozlar şəxsi heyətin qəbul edilmiş ixtisar əmsallarından ciddi şəkildə asılıdır. Bu cür əmsalların ümumiyyətlə sabit olmasına baxmayaraq, onlar xidmətin şərtlərindən asılı olaraq, o cümlədən, əmək haqqı və başqa imtiyazlar, təhsil imkanları, xidməti rotasiyaların intensivliyinə görə və daha ümumi olaraq, geniş və öncədən bilinməyən sosial və iqtisadi dəyişikliklərə görə dəyişir və dəyişəcək. Nəticədə, silahlı qüvvələrə çağırışçılar hesabına yığılmış hərbcilərin sayının riyazi yollarla əldə edilən proqnozlarının düzgün təhlili üçün silahlı qüvvələrin insan resurslarının idarə edilməsində böyük təcrübə qazanılır.

Say və tələblərə cavab verən peşəkarlıq üzrə qərar verəndən sonra, silahlı qüvvələri insan resursları ilə təmin etmə prosesində növbəti mərhələ, tələb olunan yeni tərkib üçün mənbələr üzrə qərar verməkdir. Əsas potensial mənbə çağırışçılar olur və daha

⁵ Silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin sabit sayı üçün tələb olunan miqdarı hesablama mexanizmi üçün ətraflı bax: John T. Warner and Beth J. Asch, “The Economics of Military Manpower” və *Handbook of Defense Economics*, volume 1, Keith Hartley and Todd Sandler, Amsterdam: Elsevier, 1996, 350.

⁶ Silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin planlaşdırma modelləri üçün geniş xülasəyə ətraflı olaraq bax: David L. Jaquette, Gary R. Nelson, and R.J. Smith) *An Analytical Review of Personnel Models in the Department of Defense*. Report prepared for Defense Advanced Research Projects Agency, Santa Monica: Rand 1977)

çox yayılmış hal isə təlim keçməmiş resursların xidmətə alınmasıdır. Hər iki halda xidmətə alınanların toplusu orta məktəbi bitirmiş tərkibdən ibarət olur. Başqa potensial mənbələr az-az hallarda xidmətə alınır və onlar qismən təlim keçmiş tərkibdən ibarət olur və bu tərkibə ordunun tələb etdiyi peşəkarlıq səviyyəsində olan adamlar daxil olur, adətən, hərbi hazırlıqları olmayan amma texniki və inzibati işlər üzrə bacarıqları olan şəxslər daxil olur, həmçinin tam təlim keçmiş mütəxəssislər də olur və onlar həm zəruri təcrübəyə sahib olur və həm də əvvəllər xidmətdə olmuş adamlar olur. Sonuncu kateqoriyaya hal-hazırda orduda xidmət edən hərbiçilər də daxildir, lakin onlar da yenidən hazırlıq keçib başqa vəzifə kateqoriyalarına köçürülə bilər.

Hər hansı bir ölkənin, təlim keçməmiş insan resursları mənbəyi kimi çağırışçılardan istifadə edib-etməməsi cürbəcür amillərdən asılı olur, o cümlədən, o ölkənin mədəniyyətindən, tarixindən və mümkündür ki, onun geostrateji yerləşməsindən də asılı olur, xüsusilə də, əgər bu ölkəyə ərazi müdafiəsi üçün daha geniş sayda səfərbər edilmiş qüvvələr ehtiyac olduğu hallarda. Digər tərəfdən, bu həm də çağırışçıların və ya könüllü qüvvələrin iqtisadi baxımdan nə qədər məhsuldar olması baxışından da asılı olur. Çağırışın yeganə ən mühüm üstünlüyü etibarlı, ən azı ordu büdcəsi üçün az xərcli insan resursları təminatının əldə olmasıdır. Onun başqa görünən üstünlükləri də vardır. O, məsələn, dövlət quruculuğu və sosial birlik üçün səmərəli alət ola bilər, xüsusilə də, dövlətin təhlükəsizliyi üçün ümumi məsuliyyət məsələlərində. O həm də peşəkar silahlı qüvvələr üçün səmərəli əsgər yığma aləti ola bilər, məsələn, gəncləri hərbi xidmətin verdiyi imkanlarla tanış etməklə.⁷

Lakin məcburi çağırışın çatışmayan cəhətləri də vardır. Birincisi, baxmayaraq ki, bu əlbəttə hər yerdə belə deyil, amma çağırışçılar hərbi xidmətə getməyə az həvəs göstərirlər və ona görə də onlardan çox effektiv əsgər də həmişə çıxmır. İkincisi, onların xidmət müddəti bir qayda olaraq nisbətən qısa zaman olduğundan, bu müddət onlara müasir müharibənin mürəkkəbliklərini öyrənmək üçün lazım olan zəruri bilik və təcrübələri verməkdən ötrü uyğun olmur. Eləcə də müasir texnologiyalı silah sistemlərinin istifadəsi və saxlanması ilə bağlı və həm də indiki zamanda hərbi qüvvələrdən tələb olunan cürbəcür və müxtəlif növ hərbi missiyalarda iştirakla bağlı bu müddət kifayət etmir.

Digər tərəfdən, çağırışın gətirdiyi davamlı ştat dəyişikliyi təlim resurslarının xərclərini artırır və ordunu insan resursları ilə təmin etmək baxımından çağırışın az xərcli olduğu arqumentləri geniş sual altına qoyur. Lakin hələ də, məcburi çağırış əsasında

⁷ Herhard Kummel təklif edir ki, son zamanlarda Almaniyada kadrlı əsgərlərin yarısı və çox sayda qısa və uzun müddətli könüllülər həmən xidmətdə olan çağırışçılardan təşkil olunmuşdur. Bax: Gerhard Kummel "An All-volunteer Force in Disguise: On the Transformation of the Armed Forces in Germany", *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*.

qurulmuş şəxsi heyət büdcə baxımından ucuz sayıla bilər. Digər tərəfdən, büdcə, çağırışçıların real alternativ dəyərlərini də nəzərə almır, yəni hər şeydən əvvəl onlar iqtisadiyyatın digər sahələrində çalışıb fayda verə bilərlər. Bu cür itkilərin yükü çağırışçıların çiyinlərinə düşür, çünki onlar mülki sahədə almalı olduqları maaş ilə çağırışçı kimi xidmətdə olduqları zaman aldıqları az maaşın vergisi arasındakı fərqə ödəyirlər⁸.

Çağırış həm də potensial olaraq silahlı qüvvələrin strukturlarının qurulması prosesi üçün də zərərli ola bilər. Əldə olan çox sayda ucuz işçi qüvvəsi ilə komandanlar, məsələn, modernləşməyə həvəs göstərməzlər və ya bu əmək qüvvəsindən qazanc üçün istifadə edə bilərlər. Nəticədə onlar güclü əmək qüvvəsinə hesablanan silahlı qüvvələr qurmaq yolu tuta bilər, lakin indiki dövrdə müasir hərbi təşkilatların inkişafı istiqaməti gördüyü kimi daha kiçik, daha məhsuldar və yüksək mobilliyi olan qüvvələrə hesablanır. Bu cür qüvvələrin verdikləri potensial sosial köməyi qəbul etməklə, görünən odur ki, çağırış sistemi indiki müasir müharibənin tələbləri ilə və müasir iqtisadiyyatın və ölkələrin realıqları ilə uyğunluq təşkil etmir. Görünür ki, silahlı qüvvələrin insan resursları tələbatlarının qarşılınması üçün önəm verilən çıxış yolu bacarıqlı, təcrübəli və uzunmüddət xidmət edən peşəkar qüvvələrin yaradılmasına aparən könüllülük prinsipidir.

Könüllülük əsasında xidmət fəvqaladə olaraq şəxsi qərarla baş verir və bu qərar bir qayda olaraq peşə seçimindən kənar mülahizələrlə bağlı olur. Məsələn, gənclər ola bilər ki məcaralar axtarır və ya sadəcə olaraq təhsil almağa başlamazdan və ya mülki sahədə işə başlamazdan öncə nə isə fərqli bir işlə məşğul olmaq istəyirlər. Onlar həmçinin hərbi xidmətin verdiyi imtiyazlardan, vətənpərvərlikdən, hərbi xidmətdə mövcud olan yaxın dostluqdan həvəslənirlər, bir çoxlarını isə ordudakı intizamlı həyat cəlb edir. Lakin bu cür qərarlar həm də yaxşı maaş və digər qazanc mülahizələri əsasında, hazırlıq və təhsil imkanlarının olması əsasında, iş şəraiti və pensiya hüquqları əsasında da verilir. Hərbi həyatın özəlliklərinə görə, fərdi və ailə həyatının firavanlığına doğru yönəlmiş maraqlar da ola bilər, məsələn, yaşayış evi, məktəb, tibbi və əyləncə mərkəzlərinin olması bu qəbildəndir. Orduda xidmət etmək qərarına hərbi xid-

⁸Silahlı qüvvələrin məcburi çağırış və könüllülük əsasında qurulmasının sosial xərcləri haqqında daha dərin müqayisə bu iki cür modelin hər biri üçün ödənilən vergilərin təsirini nəzərə almalıdır. Çünki bu zaman silahlı qüvvələrin sıralarına çağırılan şəxsi heyəti əks etdirən, proqnoz edilən diaqramma-əyri böyüyəcək, hər bir yeni əlavə çağırışçının xidmətə çağırılması onu saxlamaq üçün lazım olan məbləği aşacaqdır. Ona görə də, müqavilə əsasında silahlı qüvvələri komplektləşdirən zaman vergi itkisi və bütöv xərclər həndəsi silsilə ilə artacaq. Lakin, nəzərə alsaq ki, məcburi çağırış nəticəsində silahlı qüvvələrin tam komplektləşdirilməsi səviyəsini əks etdirən əyri üfqi qəbir, hər bir əlavə çağırışçının xidmətə qəbul edilməsi onu saxlamaq üçün lazım olan maliyyə səviyyəsində qalacaq və ona görə də ümumi xərclər və silahlı qüvvələri məcburi çağırışçılar tərəfindən komplektləşdirən zaman ölkə büdcəsinin itkiləri düzxətli istiqamətdə artacaq. Buradan o nəticəyə gəlirik ki, ordunun peşəkarlıq əsasında komplektləşdirilməsi dövlət büdcəsi üçün daha böyük itkilərlə müşayiət olunur, nəinki onun eyni sayda məcburi çağırışçılar vasitəsilə qurulması. Bax: Asch, Hosek, and Warner, "New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era", 1122.

mətin bilinən çatışmamazlıqları, o cümlədən, hərbi intizam, şəxsi azadlıqların məhdudlaşdırılması, narahatçılıq, tez-tez xidməti yerlərin dəyişdirilməsi və həyat üçün potensial təhlükə kimi amillər də təsir edir.

Orduda xidmətin bu cür üstünlükləri və çətinlikləri potensial hərbiçilər üçün mövcud olan alternativ seçimlər fonunda dəyərləndirilməlidir. Orduya çağırış yaşında bu alternativlərin kateqoriyası ümumiyyətlə ya təhsili davam etdirmək olur ya da iqtisadi sahədə iş axtarmaq olur. Bu yaş qrupunda təhsilin davam etdirilməsi adətən orta məktəbi bitirmək və orta məktəbdən sonra təhsilini davam etdirməklə işə qəbul olunmaq və ya hərbi xidmətə başlamaq mənasındadır. Kim ki, orta məktəbi başa vurmur, o zaman o ya işə girir və ya orduda xidmətə gedir. Bu qrupun həmişə orduya alınanlar içərisində əhəmiyyətli mənbə olduğunu nəzərə alsaq, silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinə təhsilli gənclərin qəbuluna artan tələbi nəzərə alsaq, bu qrup artıq yetərli sayda təkmil namizədlər təmin etmək iqtidarında olmayacaq. İstənilən halda, universitet məzunlarına özəl sektorda yüksək maaş verildiyindən, çağırışçı kateqoriyasına mənsub olanlar, getdikcə artan səviyyədə, orta məktəbi bitirdikdən sonra əmək qüvvəsi kimi iş yerlərinə və ya orduda xidmətə yox, əksinə təhsillərini davam etdirməyə üz tuturlar.

Təhsillərini davam etdirənlər eyni zamanda elə sənətə sahib olurlar ki, bu onları təhsillərini başa vurduqdan sonra da orduda qulluq etməyə az meylli edir, xüsusilə də, əlbəttə universitet diplomu ilə aldıkları maaş hərbi xidmətə başladıkları zaman aldıkları məvəciblə müqayisə oluna bilməz. Bu cür çətinlik hərbi və mülki texnologiyaların, xüsusilə də informasiya texnologiyasının getdikcə artan qovuşması nəticəsində böyüyür və bu hal mülki sektorda hər gün axtarılan yüksək səviyyəli mütəxəssislərə eyni şəkildə orduda da tələbat yaradır.

Ordunun insan resursları ilə təmini, istər çağırış əsasında, istərsə də könüllü əsasda olsun, ölkə əhalisinin sayı və yaş dərəcəsi ilə şərtlənir. Çox sayda ölkələr indiki dövrdə say və yaş məsələlərində mühüm dəyişikliklərə uğramışlar. Doğum aşağı düşdükcə və ömür uzandıqca yaşlanmış əhali yaranır və bir çox ölkələrdə isə əhalinin sayı azalır. ABŞ, Kanada və Avstraliya kimi immiqrant ölkələrdə bu məsələ dərinləşmədiyi halda, çox sayda ölkələrdə və xüsusilə Avropa ölkələrində orduya, bir qayda olaraq, çağırılan yaş qrupunun sayının azalması müşahidə olunur. Bu yaş qrupunun mühüm hissəsinin tibbi və başqa səbəblərə görə hərbi xidmətə yararlı olmadığına baxıldığı zaman (hansı ki onların mühüm bir hissəsi təhsilini davam etdirəcək və nəzərə alaq ki, iqtisadiyyatın digər sahələri də bu cür növ mütəxəssisləri işə almaq üçün rəqabətdədir), o zaman uyğun sayda ixtisaslı fərdlərin hərbi xidmətə alınması ilə əlaqədar üzleşilən problemlər göz qabağındadır. Bu iş ordunun ölkənin həyatında vacib bir təsisat kimi rolunun hiss edilmədiyi hallarda və daha da pis, ordunun cəmiyyət daxilində hörməti olmadığı hallarda daha da çətinləşir.

İlk baxışdan görünə bilər ki, demografik dəyişikliklərin çağırışa təsiri həddən artıq şişirdilmişdir, xüsusilə də, nəzərə alsaq ki, daha kiçik və daha peşəkar hərbi qüvvələr saxlamaq tendensiyası gedir və belə qüvvələrdə də şəxsi heyətin rotasiyası da mühüm dərəcədə az sayda olur. Odur ki, nəticədə xidmətə çağırışın illik tələbatları azalacaq və belə gözlənti olacaq ki, çağırışçılar çağırışçı yaşında olan qrupun çox kiçik, mümkündür ki, azalan bir hissəsini təmsil edəcək və ona görə də onları idarə etmək də çox asanlaşacaq. Lakin bu da aldadıcı ola bilər. Alman məlumat bazasına əsaslanan nəzəri bir nümunəni gözdən keçirək. Qəbul etsək ki, xidmətə alınan çağırışçıların yaş qrupu 15 və 24 arasındadır, o zaman Almaniya özünün 2008-ci ildə 9, 4 milyon olan başlıca çağırış bazasının 2015-ci ildə 7, 6 milyona və 2050-ci ildə 7, 1 milyona düşəcəyini görə bilərik⁹. Əgər sadəcə İllustrasiya məqsədləri üçün hesab etsək ki, Almaniya hazırda əlində olan 250.000 silahlı qüvvələri əldə saxlamaqla yavaş-yavaş könüllülük əsasında qurulmuş silahlı qüvvələrə keçsə və konservativ olaraq hesab etsək ki, sabit tərxis olunma norması 10 faizdir, (daha yüksək də ola bilər), o zaman Almaniya 2050-ci ildə planlaşdırılmış səviyyədə silahlı qüvvələrin say və strukturunu saxlamaq üçün uyğun yaş qrupu üzrə hər bir min nəfər üzvdən təqribən 3-5 nəfər hərbi xidmətə qəbul edəcək. Dəlillər fikir yürütməyə əsas verir ki, Avropada xidmətə almanın həqiqətə uyğun uğur əmsalları hazırda 1000 nəfərə iki nəfərdir¹⁰. Bu əmsalın Alman kateqoriyasına tətbiq etsək, o zaman Almaniya üçün lazımı silahlı qüvvələrin sayı 142.000 olur.

Çağırışçıların xidmətə alınması problemini həll etmək üçün iki istiqamətdə səylər göstərilməlidir. Bu gənclərin hərbi xidmətə gəlməsi üçün maliyyə maraqlarına aid olmayan maraqları axtarmaqla və eyni zamanda maddi maraqları və başqa güzəştləri və üstünlükləri, o cümlədən mülki sahədə yüksək maaşa və başqa güzəştlərə aparan və ya təhsilin davam etdirilməsinə yönələn təhsil və iş karyerası ilə bağlı imkanları stimullaşdırmaqla həyata keçirilməlidir. Başqa sözlərlə, ordu açıq aydın şəkildə özünü arzu edilən iş verən kimi göstərməlidir. Və bunun üçün ən önəmli məqam fərdlərin orta məktəbi bitirdikləri zamandır. Çünki, onlar mülki idarələrdə özlərinə iş tapan kimi və ya universitet təhsilinə başlayan kimi az hallarda orduda xidmətə hazır olurlar.

Könüllülər bu zaman dilə tutula bilərlər ki, onlar öz universitet təhsillərini bir az sonraya saxlasınlar və xidməti başa vurduqdan sonra təhsillərini davam etdirəndə təhsil haqqı ödəmə yardımları vədləri alsınlar və ya onlara xüsusi sahələrdə konkret tə-

⁹ ABŞ, Statistika Bürosu, Demografik Bölmə, Beynəlxalq Məlumat Bazası United States, Census Bureau, Population Division, International Data Base, www.census.gov/ipc/www/idb/country/gmportal.html#DI.

¹⁰ Rickard Sandell, "Coping with Demography in NATO Europe: Military Recruitment in Times of Population Decline", *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, 78. Sandel İspaniya, BK və Hollandiya üçün tərxis olunma əmsalı olaraq 11-13 % görür.

lim və təcrübə keçirilə bilər ki, onlar xidmətdən sonra iş tapa bilsinlər. Başqa variantlar da könüllülərlə aid ola bilər, xüsusilə zabit heyətinə namizədlər arasında. Onlara gələcəkdə orduda xidmət etmək əvəzində mülki və ya hərbi universitetlərdə oxumaq təklif edilir. Başqa stimullar kimi, xidmət bonusları, hərbi hazırlıq keçəndən sonra təyinat seçimi və ya hansı qoşun növündə iştirak və hansı bölgələrdə xidmət etmək seçimi verilir. Lakin ordunun geniş ictimai tanınması və hətta hörməti olmadığı yerlərdə, xidmətə alınma sadəcə cəlbədicə maaş və təhsil variantları ilə getməli deyil və ictimaiyyətin nəzərində ordu haqqında müsbət fikir yaradan geniş ictimai kampaniyalarla da müşayiət olunmalıdır.

Silahlı Qüvvələrin lazımı səviyyədə saxlanması

Çağırışçıların ilkin yığımından sonra, kadrlar idarəsinin əsas işi şəxsi heyətin uyğun peşəkarlıq və uyğun sayı hesabına silahlı qüvvələri ayaqda saxlamaqdır. İlk növbədə, bu o deməkdir ki, hər bir rütbə, vəzifə, təcrübə və peşəkarlıq kateqoriyalarında həm şəxsi heyət çatışmamazlıqları və həm də onların sayının artıq sayda olması ilə üzləşməmək üçün tərxis olma əmsalı düzgün idarə edilməlidir. İnsan resurslarını idarə etməyə məsul olan şəxslər davamlı şəkildə stimullaşdırma strategiyalarına fokuslanmalıdırlar və bu strategiyalar şəxsi heyət çatışmamazlıqları olduqda xidməti davam etdirməyə və şəxsi heyətin sayı artıq olduqda erkən ehtiyata buraxılmağa həvəsləndirməlidir. İdeal olaraq bunu ancaq insan resurslarını idarə etmə sistemi –kadrlar idarəsi edə bilər, onlar tez bir zaman ərzində və təsirli şəkildə fərdlərin maraqlarını və arzularını təmsil etdikləri təsisatın maraqları ilə uzlaşdırmaq iqtidarındadırlar. Bu cür sistem daxilində hər bir şəxsin maaş, yenidən xidmətə alınma bonusları və başqa güzəştlərlə motivasiya edilə bilər, o cümlədən, başqa mülki iş yerlərinin təklif etdiyi maddi sayılmayan güzəştlərə uyğun güzəştlərlə, onun orduda xidmətinə tələb davam edənəcən xidmətdə qalmaq seçimini motivasiya edən maddi olmayan güzəştlərlə edilə bilər. Bu xidmətlərə ehtiyac qalmadığı halda onların xidmətdən ayrılmaq üçün yenə də maddi stimullar və ayrılma ödənişləri nəzərdə tutulmalıdır. Bu cür sistem o zaman effektiv olur ki, onun strukturu ən bacarıqlı fərdləri mükafatlandırmaqla xidmətdə saxlayır və az bacarıqlı olanları isə könüllü olaraq xidməti tərk etməyə sövq edir.

Tərxis olma əmsalı geniş mənada qüvvədə olan konkret xidmətə alınma sisteminin şərtlərindən asılı olur. Məsələn, belə bir sistemə dəqiq müəyyən edilmiş, uzadıla bilən xidmət dövrləri seriyaları aid ola bilər, hər bir seriyada üç və ya beş illik müqavilələr ola bilər və xidmətə alınan dövrdən başlayıb pensiya dövrünə qədər davam edə bilər. Başqa sxem, bir və ya iki qısa müddətli ilkin xidməti dövrləri ola bilər, yenə də məsələn, üç və ya beş illik dövrləri əhatə edə bilər və bu iki müddətdən sonra qeyri müəyyən dövrə qədər xidməti müqavilə imzalana bilər və burada fərd, istədiyi za-

man ilkin minimum dövr xəbərdarlığı edəndən sonra xidmətdən ayrılı bilər. Və ya qarışıq sistemlər də birgə mövcud ola bilər, burada bir sıra hərbiçilər periodik uzadılma modeli ilə, digərləri isə qeyri-müəyyən və ya “müəyyən müddət” modeli ilə xidmət edirlər. Bu strukturların hər biri həm ordu üçün və həm də fərdlər üçün üstünlüklərə və çatışmamazlıqlara malikdir.

Müqavilələri uzadılma modelində, ordu, uzadılma müqavilələrini qəbul etmək və ya rədd etmək qərarı verməklə, qüvvələrin yaş, vəzifə, təcrübə, peşəkarlıq, rütbə və məhsuldarlıq səviyyəsində bölünməsinə faktiki olaraq davamlı şəkildə, dəqiq olaraq formalaşdırmaq iqtidarında olur. Lakin bu üstünlük aydın şəkildə fərdlərin xidmət müqavilələrini uzatma qərarlarından asılı olur. Fərdləri hərbi xidməti davam etdirməyə maddi dəyərlər sayılmayan vətənpərvərlik, paylaşılan məqsədlər, qrup həmrəyliyi, liderlik imkanları, vətən borcu hissələri mühüm rol oynamaqda davam edir. Lakin xidməti davam etdirmək bonusları və gələcək təyinatlarla xidmət edəcəyi yerlərlə bağlı güzəştlər və təlim və təhsil imkanları xidməti davam etdirmək üçün vacib kadrları idarə etmək alətləri kimi qalır.

Fərd üçün uzadılma modelinin əlverişsizliyi ondadır ki, bu model daimi iş yeri təmin etmir, bəlkə də bu məsələ gənclər üçün həddən artıq əhəmiyyətli sayılmır, lakin xidmət davam etdikcə bu məsələ getdikcə daha da vacib məsələyə çevilir¹¹. İş yerində davam edən qeyri-müəyyənlik yüksək dərəcəli mütəxəssisləri müqaviləni uzatmaq yerinə başqa yerlərdə daha da uzun-müddətli iş təminatı ilə əvəz edirlər. Lakin müddətsiz sayılan model bu problemlərdən uzaqdır. Onun həm də ordu üçün getdikcə artan öncəgörmə üstünlüyü vardır. Ancaq bu modelin də fərqli çatışmamazlığı ondadır ki, o, öz potensialını tam göstərə bilməyən fərdləri axıra kimi saxlaya bilər və belə fərdləri çox çətin hallarda tərxis edə bilər. Ona görə də, xidmətə alma sisteminin əsil seçimi bütün bu üstünlüklər və çatışmamazlıqlar arasında dəqiq bir analiz aparılmasından asılı olacaq. İlk olaraq ilk iki illik xidmət dövrü üçün müqavilə imzalanması ən optimal model sayılır. Məsələn, seçilmiş fərdlər üçün qısa müddətli iki və ya üç il üçün və sonrakı uzun müddət üçün beş və daha çox illər üçün müqavilə imzalanır və onlar sonralar daha da uzun müddətli xidmətə alınır və nəticədə bu model fərdlərə çox sayda üstünlüklər verir. Başlanğıc üçün bu model orduya ən perspektivli fərdləri müəyyənləşdirməyə kifayət qədər geniş vaxt verir və eyni zamanda bu fərdlərin bacarıqlarına görə onlara orduda uzun müddətli iş təklif etməyi də asanlaşdırır. Bu model

¹¹Çağırış əsaslı silahlı qüvvələrdən könüllülük əsaslı qüvvələrə keçməklə, İtaliya, ilkin olaraq, xidmətə alma prosesində böyük çətinliklərlə üzləşdi, çünki hər bir fərdin ilkin üç illik xidmətindən sonra ya orduda, ya da başqa hökumət idarələrində daimi işlə təmin olunması problemi yaranmışdı. Sonralar qanunvericilik aktları qəbul edildi və bu qanunlara görə, ilkin bir illik könüllülük xidmət vaxtını başa vuran və sonrakı dörd illik uzatmaya seçilən hər bir fərd daimi işlə təmin olunurdu. Bax: Villiani, "Recruitment in a Period of Transformation: The Italian Experience".

həm də kadrlarla iş idarəsinə uyğun say və peşəkarlıq baxımından silahlı qüvvələrin qurulmasına çeviklik gətirər.

Yuxarıda müzakirə edilən nəzəri nümunəyə baxsaq, ilk mühüm dörd il ilə ondüzdə illik xidmət arasındakı şəxsi heyət çatışmamazlıqlarını həmin dövrlərdə maaşların və başqa güzəştlərin artırılması hesabına həll etmək olar. 25 illik xidmətin pensiyaya gətirməsi ilə əlaqədar, on beş ilə iyirmi beş ilki xidmət arasındakı şəxsi heyət artıqlığı, həmin dövrün, yəni 25 ilin 15 ilə və ya daha aşağı endirilməsi(eynilə pensiya həcmi-nin) ilə aradan qaldırılma bilər və əmək haqları ilə əlaqədar dəyişikliklər edib şəxsi heyətin sayını lazımi səviyyədə saxlamaq olar. Əgər bu cür pensiya hərbiçilərin öz ödədikləri puldan toplanan fondan yox, reallıqda sığorta fondundan ödənilirsə, o zaman bu hal gənclərin orduda xidmətinə çox da böyük dərəcədə təsir etməyəcəkdir, yəqin ki, bu ondan doğur ki, onlar gələcək haqqında öz yaşlı həmkarlarından hələ ki, daha az fikirləşirlər.

Lakin bu hal pensiya vaxtına çatan fərdlər üçün daha da önəmli olacaq və bu səviyyəyə çatana qədər onların həm orduda qalmasına və həm də bu səviyyəyə çatan kimi ordunu tərk etməsinə stimül verəcək. Nəticədə 3-cü Şəkildə göstəriləni kimi pensiya yaş ərəfəsində olan hərbiçilərin sayı sət şəkildə azalmaya gedəcək. Belə halda tərxis etmə əmsalının idarə edilməsinin ən məqbul həlli, bu cür pensiya növünün tamamilə ləğv edilməsidir və maliyyənin cari maaşların artırılmasına, xüsusilə də gənclərin maaşlarının artırılmasına yönəlməsidir. Belə hal, daha gənc hərbiçiləri xidmət etməyə həvəsləndirər və alternativ pensiya strukturları qurmağa resurslarla təmin edər, o cümlədən, özlərinin verdikləri töhvələrlə nisbətən az dövrlü pensiya fondları qurar və yaradılan pensiya strukturunun şəxsi heyətin tərxis etmə dinamikasına mənfi təsiri az olar.

Yaş və xidmət illərindən başqa, orduda xidməti davam etdirmək üçün verilən stimullar həm də xidmət edən şəxsin ailə və uşaqları ilə bağlı statusu ilə də əlaqəli ola bilər. Məsələn, maaş və ya başqa güzəştlər evlilik statusundan və uşaqların sayından asılı ola bilər. Ailə və uşaqlar üçün ayrılan əlavə maliyyə və güzəştlər, əlbəttə, birbaşa olaraq məhsuldarlıq və xidmət stimulları ilə bağlı deyil, əksinə bu güzəştlər ailə və uşaqları olan hərbiçilərin xidməti davam etdirməsinə stimül verir, nəinki bu statusda olmayan hərbiçilərə. Bundan əlavə maaş və güzəştlər hərbiçilərə ailə qurmaq və ailə üzvlərinin sayını artırmaq kimi stimullar verir və nəticədə ordu nisbətən daha çox himayə yükü daşıyan orduya meyilli olur. Ordu bu cür yerdəyişmə üçün, təhsil və ailəni saxlamaq xidmətləri üçün başqa xərclər tələb edir. Beləliklə, himayə edilən ailə üzvləri ilə bağlı çəkilən xərclər hərbiçilərin ailə üzvlərini saxlamaq üçün maaşlarına edilən artımdan çox böyük olur.

Silahlı qüvvələrdə hərbiçilərin ailə üzvlərini saxlamaq üzrə yüksək məsuliyyət dərəcəsi hərbiçilərin hərbi hazırlığı ilə bağlı məsələləri həll etməyi çətinləşdirir. Bu hal

əlbəttə ailə üzvləri olmayan başqa hərbiçilərlə müqayisədə ədalət məsələlərini də ortaya çıxarır. Digər tərəfdən, orduda xidmətə cəlb edən və xidməti davam etdirməyə stimullaşdırıcı stimullaşdırıcı paketin tərkib hissəsi kimi, xüsusilə də, hərbi həyatın bəlli şərtlərini nəzərə alsaq, effektiv ailəyə dəstək proqramlarının olması zəruridir. Bir çox ölkələrin silahlı qüvvələrində himayə edilənlərin statusundan asılı olaraq maaşlara əlavələr edilməsi praktikası yoxdur və onlar bu xərcləri əsaslandırılmış saymırlar.

Ordudan tərxis olunma əmsalı əlbəttə əmək haqqı və pensiya ilə bağlı mülahizələrdən kənara çıxır. Ədalət və bərabərlik məsələləri də eyni tərzdə vacibdir. Əlbəttə, peşəkar və yararlı hərbiçilərin orduda saxlanması o zaman mümkün olur ki, iş mühiti birqiymətli olaraq ədalət mədəniyyəti ilə xarakterizə olunsun, məsələn, eyni statusda olan bütün hərbiçilərə rütbə artımı məsələlərində, şəxsi dəstək, intizam və iş təyinatları ilə əlaqədar bərabər şəkildə münasibət göstərsin. Buna nail olmaq asan da deyil, xüsusilə də təyinatlarla və başqa yerlərə göndərişlərlə bağlı, çünki burada həmişə birinin o birindən daha da cəlbədicisi olduğu hallar baş verəcək.

Aydındır ki, öz təyinatlarından məmnun olmayan fərdlər daha yaxşı işləmək üçün və ya hətta öz xidmətlərini davam etdirmək üçün az stimula malik olacaq. Əvvəllər olduğu kimi, bu cür növ problemlər fərdi maraqların hərbi tələbatlarla üst-üstə düşməsi ilə həll edilə bilər. Bunu etməyin yollarından biri həm maliyyə və həm də maddi olmayan stimulların təklif edilməsidir –sonrakı cəlbədicisi təyinatlarla, daha çox məzuniyyətlə, az cəlbədicisi olan təyinatları könüllülərə təklif etməklə bunu etmək olar. Hətta daha da dəqiq yol tender sisteminin işə salınması olacaq, onların vasitəsilə fərdlər çətin vəzifəni tutmaq üçün əvəzində verilən əlavə minimum ödənişləri qəbul edib-ətməməyə hazır olduqlarını bildirəcəklər. Burada müraciət edən fərdlərin peşə səviyyəsi və başqa mülahizələr nəzərə alınır, məsələn, hal hazırda xidmət edən xidmət dövrünün başa çatmasına nə qədər vaxt qaldığını nəzərə alaraq, kadrlar idarəsi rəhbərliyi minimum tələb qoyan iddiaçını seçir və nəticədə həm fərdin maraqlarını və həm də hərbi xidmətin ehtiyaclarını ödəyir.

Fərdin maraqlarının bu cür təmin edilməsi və hərbiçilərə öz təyinatlarında və karyeralarında özlərinin rol oynamalarına imkan verilməsi, bütövlükdə güc strukturları boyunca xidməti davam etdirməyə kömək edən potensial və motivasiya yaradır¹².

Ordunu fərdlərə cəlbədicisi etməklə, kadrları idarəetmə sistemi sadəcə ordunun uyğun sayı və strukturu ilə bağlı qayğılarla kifayətlənməməlidir. Kadrlar idarəsi həm də bu işdə lazımı təcübəsi olan uyğun hərbiçinin xidmət etməsini təmin etməklə ordunun maraqlarına daha yaxşı xidmət etmiş olur. Ona görə də, xidməti vaxtın uzadılması imtiyaz kimi, haqq kimi təklif edilməlidir və bu cür siyasət yararsız və səmərəli olmayan kadrlar-

¹² ABŞ ordusu bu cür növ bir sıra sərgi sxemləri üzrə eksperimentlər aparmışdır. (Donald J. Cymrot and Michael L. Hansen), "Overhauling Enlisted Careers and Compensation" *Filling the Ranks*, 137-142.

dan azad olmağa açıq imkan yaradır. Ancaq öz qabiliyyətlərini nümayiş etdirə bilən və yüksək səviyyəli fəaliyyət göstərən fərdlərin xidməti vaxtları uzadılmalıdır. Vəzifə artımı sistemi üçün də eyni yoldan istifadə edilməlidir və nümayiş etdirilən bacarığa görə, şəxsi keyfiyyətlərə görə və yüksək rütbəyə olan potensiala görə vəzifə artımı seçimi edilməlidir və bu kriteriyalara cavab verməyənlərə isə vəzifə artımı şamil edilməməlidir.

Paradiqma dəyişikliyi:Qapalı sistemdən açıq sistemə keçid

Şəxsi heyəti tərxis etmə idarəetməsi strategiyasının hansı növünün seçilməsindən asılı olmayaraq, onlar müxtəlif cür peşə kateqoriyaları üzrə fərqli şəkildə tətbiq edilməlidirlər, çox güman ki, bu fərqlilik mühüm dərəcədə olacaqdır, çünki hər bir kateqoriyanın özünün fərqli tərxis etmə cədvəli vardır. Məsələn, döyüş təcrübəsinin ordudan kənar yerlərdə çox az alternativ tətbiq sahəsi vardır. Ona görə də, məsələn, döyüş təcrübəsi olan mütəxəssislərin xidmətlərinin uzadılması belə mütəxəssislər üçün ordudan kənar mülki iqtisadiyyat üçün əhəmiyyət daşımadığından, onların maaşlarına əlavələr etmək həssaslığı yaratmır. Başqa peşələr üçün, məsələn, informasiya üzrə mütəxəssislər, pilotlar, texniklər və mühəndislərin bilik və təcrübələri alternativ iş yerlərinə daha da ötürülə biləndir və onların hərbi xidmət müqavilələri uzatma qərarları zamanı maaşa əlavələr daha güclü şəkildə ölçülüb-biçilir. Həm də hərbi təcrübələrin effektivliyinin də müxtəlif dövrləri vardır.

Gəncliyə və cəsarətə söykənən hərbi təcrübə on və ya on beş il effektiv ola bilər, amma eyni zamanda mühəndislər, texniki işçilər, həkimlər bir neçə onilliklər boyu səmərəli işdə ola bilər. Bu cür hal mühüm ziddiyyət yaradır. Bir tərəfdən, iqtisadi dəyəri aşağı olan bacarıqlara sahib olanların fiziki imkanları sona çatdığına və onların iş görmə səmərəliliyi aşağı düşəndə ordunu tərk etməyə stimulları da olmur.

Digər tərəfdən, eyni zamanda mülki sektorda ən yaxşı alternativ imkanlara sahib ola bilən və fəaliyyətləri uzun müddət ərzində orduya fayda gətirən mütəxəssislərin orduda xidmət etməyə stimulları az olur və onlar orduda ancaq istisna hallarda, ordu onlara mülki sektordan daha çox əlavələr və güzəştlər təklif etdikləri zaman qalıb xidmət edirlər. Orduda mövcud olan sərt pensiya sistemləri və əmək haqqı məsələsində çevikliyin olmaması, ordunun özəl sektorda cəlbədicilərin imkanlara sahib olan mütəxəssislər uğrunda yarışmasına mane olur. Bu kateqoriyalı mütəxəssislərin orduda xidmətinin davam etməsi və həmçinin, bütövlükdə silahlı qüvvələrdə peşəkarlıq balansının saxlanması mülki sahədəki ekvivalent vəzifələrə verilən maaş və başqa güzəştlərlə bağlı rəqabət olmasını tələb edir¹³. Lakin orduda ümumi əmək haqqı və güzəş-

¹³ Bu müxtəlif kateqoriyalı hərbi mütəxəssislərin əmək haqlarının fərqlilik səviyyələrinin mülki sektorda mövcud olan fərqlilik səviyyəsi ilə addımlaması üçün mühüm dərəcədə artırılması mənasında olacaq. Müxtəlif peşə kateqoriyaları üzrə mütəxəssislərin gəlirlərində fərqliliklərin

tələr paketinin olması, orduya peşəkarlıq və faydalılıq dərəcəsinin fərqli olduğu adamlara eyni gözlə baxmağa gətirir və nəticədə orduda peşəkarlıq və yaş balansının pozulması və ordunun tələb olunan strukturunun pisləşməsi labüd olur.

Bu cür ziddiyyətin aradan qaldırılması silahlı qüvvələr daxilində daha çevik əmək haqqı və kadrlar sisteminin qurulmasından keçir. Daha ümumi desək, bu hərbi karyera modellərinin getdikcə dəyişən islahatını tələb edir, onlara fərqli yanaşmanı tələb edir və bu onların xidmətinin bütün atributlarına şamil olunur, yəni bu fərqli yanaşmalar onların xidmətə alınmasını, hərbi hazırlığını, xidmət yerinə göndərilməsini, vəzifə artımını və xidmət şəraitlərini, o cümlədən, pensiyalar, əmək haqqı və güzəştlər boyu bütöv spektri əhatə edir. Hətta bu cür fərqli yanaşma xidmətə bilavasitə alınma zamanından başlamalıdır. Onların təlimi və onlara ödəniləcək əmək haqqı onların bilik və bacarığı və təhsil səviyyəsinə uyğun olmalıdır. Fərqli peşəkarlıq kateqoriyaları fərqli təyinat müddətləri müəyyən etməlidir, xidməti pillədə irəliləmək üçün və pensiyaya çıxmaq üçün fərqli kriteriyalar tətbiq edilməlidir.

Əmək haqqı strukturları uyğun özəl sektor vəzifələrindəki əmək haqqı səviyyələrini izləmək üçün dəyişilməlidir. Məsələn, pensiya sxemləri elə dəyişməlidir ki, döyüş mütəxəssislərinin başqalarına nisbətən daha erkən yaşlarda ordudan pensiyaya çıxmasına imkan versin.

Eyni zamanda, hərbi mütəxəssislərin karyera məsələlərinə fərqli yanaşma hərbi karyera imkanlarının inkişafının mülki sahədəki ekvivalenti ilə yaxın sırada addımlamasını tələb edir. Başqa sözlərlə, bu yanaşmalar silahlı qüvvələrin özünün daxilində bütün vertikal boyunca daha da ayrılmalı və eyni zamanda onlar üfiqi olaraq bütövlükdə ölkənin iqtisadiyyatına inteqrasiya olunmalıdır. Məsələn, texniki işçi pilotdan tam fərqli karyera yoluna və xidmət şəraitinə malikdir, lakin bu fərqliliklər onların mülki sektorda alternativ iş imkanlarına da təsir edir. Mülki sahənin çox az ekvivalent işinə peşə qabiliyyəti olan döyüş qüvvələri heyəti üçün karyera modelləri elə əmək haqqı, vəzifədə yüksəlmə və pensiya sxemləri nəzərdə tutmalıdır ki, aşağı tabelik səviyyəsində olan hərbi qulluqçuların tez rotasiyasını əks etdirsin və eyni zamanda ən bacarıqlı hərbiçiləri daha yüksək komandanlıq vəzifələrinə motivasiya etsin.

Karyera dəyişikliyinə bu cür variantları müasir cəmiyyətin dəyişən demografik, iqtisadi və strateji kontekstinin reallığını əks etdirir, xüsusilə qloballaşmanın insanların həyatına gətirdiyi dəyişikliklər və artan mərkəzsizləşdirmələri əks etdirir. Mərkəzsizləşdirmə orduda ənənəvi olaraq hakim olan mərkəzləşmiş ierarxiya ilə, komandanlığın bölünməzliyi və standartlarla heç uyğun gəlmir, lakin indiki dövrdə hətta müharibənin aparılması metodları, xüsusilə də kompleks əməliyyatlar daxilində, bi-

artması ordunun şəxsi heyəti üçün mənfi mənəvi nəticələrə gətirir, çünki bu halda ümumi mükafatlandırma və kollektiv qurban vermə prinsipi pozulur və bunlar da hərbi etikanın tərkib hissələridir.

lavasitə bu istiqamətdə inkişaf edir.

Buna baxmayaraq, geniş fərqli karyera strukturlarının və əmək haqqı və güzəştlər sxeminin tətbiqi ordunun insan resurslarını idarəetmə rəsmilərinə çətin problemlər yaradır. İlk növbədə, bu eyni rütbə daşıyan amma müxtəlif peşə üzrə ixtisaslaşan mütəxəssislər üçün əvvəllər mövcud olan ənənəvi əmək haqqı səviyyələrindən daha böyük fərqliliklər tələb edir. Və bu cür fərqliliyin olmaması görünür vacib məqsədə xidmət etmişdir. Hərbi təşkilatlar, özlərinin ierarxiyaya verdikləri bütün önəmlə bərabər komanda orientasiyalı təşkilatdır və hərbi təşkilatın transformasiyası davam etdikcə bu orientasiya daha da güclənir. Komanda işininin təmərində rəqabət yox əməkdaşlıq durduğundan, nəzərə almaq lazımdır ki, motivasiyalara görə fərqli mükafatlar ayrı-ayrı fərdlərin xeyrinə yox, məntiqi olaraq ümumi komandanın səylərinə görə verilir və əgər fərdlərin xeyrinə edilirsə o zaman bu hal birgə əməkdaşlığın zərərinə ola bilər.

Eynilə, peşə kateqoriyalarından asılı olaraq müəyyən edilən fərqli əmək haqları nəticədə ona gətirir ki, aşağı rütbəli mütəxəssislər, məsələn deyək ki, informasiya texnologiyası üzrə və ya təyyarələrin təmiri üzrə mütəxəssislər, tabe olduqları amma texniki məsələlərdə ustalığı aşağı olan amma rütbəsi yuxarı olan komandirlərdən çox maaş alırlar. Bu cür hal da silahlı qüvvələrin hərəkət etdikləri komandanlıq strukturunun bütöv konsepsiyası və məsuliyyət dərəcəsi ilə ziddiyyət təşkil edir, xüsusilə də yüksək maaşlı hərbi ordunu tərksis etmək iqtidarında olduğu zaman və mülki sektorda asan işə düzələn zaman.

Lakin elə mexanizmlər olmalıdır ki, onlar hərbi rütbədən və tabeçilik səviyyəsindən asılı olmayaraq əmək haqqı səviyyələrini müəyyən etməyə imkan versin və rütbə və səlahiyyətə toxunmasın. Bir qayda olaraq, iş yerləri və universitetlər idarəetmə bacarıqlarının nümayişi kimi yüksək ixtisaslı mütəxəssisləri cəlb etmək üçün bunu edirlər və bu praktika indiki çevik əmək bazarında normaya çevrilir. Ordunun oxşar addımları atmaması, özünün yüksək texnologiya iddiaları kontekstində onu geridə qoyar.

Müxtəlif peşə kateqoriyalarına mənsub olan hərbi qulluqçuların fərqli əmək haqqı və başqa şəraitləri ilə bağlı ideya və onların mülki sektor qurumları ilə yaxınlaşdırılması ordunun qapalı sistem kimi ənənəvi modeli ilə ziddiyyət təşkil edir. Bir-birinə yaxınlıqdan bir-birini qarşılıqlı əvəz etməyə cəmi bir addım qalır və bu cür yanaşma hərbi təşkilatı, görünür, daha da açıq təbiətli sistemə çevirər, elə sistemə ki, hərbi və mülki sektor arasında hamar, geniş yerdəyişmə baş verər. Bu cür sistemdə, kadrlar idarəsi orduda yaranan kadr çatışmamazlıqlarını mülki sektordakı ixtisaslı mütəxəssislər hesabına təmin edir. Uyğun olaraq, normal şəraitlər daxilində, hərbi xidmətdə olanlar mülki sektora keçməkdə də sərbəst olurlar və ya lazım bilsələr öz təhsillərini davam etdirirlər və onlar sonradan yenidən xidmətə geri dönməyi qərar versələr də bu addımı da qəbahət saymazlar .

Bu konsepsiya orduya açıq faydalar gətirən konsepsiyadır. İlk növbədə, əvvəllər müzakirə etdiyimiz kimi ordunun əlverişsiz halı –müasir texnologiya üzərində qurulmuş müharibə aparılması üçün tələb olunan yüksək texnologiyaları işlədə bilən mütəxəssisləri xidmətə almaq üzərində mülki sektorla olan rəqabəti- onu potensial olaraq əlverişli hala gətirir. Açıq sistemlərdə özəl sektorla ordu arasında bilgi və təcrübələrin bir-birinə ötürülməsi daha asan olduğundan, ordu mülki sektorun hesabına öz sıralarındakı peşəkar mütəxəssislər çatışmamazlıqlarını təmin edə bilər, hansı ki, ordunun qapalı şəraitdə hərəkət etdiyi hallarda buna nail olmağa illər lazım olardı. İkincisi, bu ordunu hərbi hazırlıq və təhsil üçün resurslar ayırmaqdan azad edir, çünki bu sahədə, xüsusilə texnologiya və idarəetmə sahəsində bu cür təlim və təhsil almaq mümkün olur.

Əlbəttə, mülki sənayenin tədqiqat və inkişaf sahəsində, xüsusilə də artan hərbi tələblər üçün çox vacib olan elektronika və informasiya texnologiyası sahələrində aparıcı roluna görə, müəyyən bilik və bacarıqlar ordu daxilində yox, əksinə ordudan kənar daha yaxşı əldə edilə bilər. Bu cür sahələrdə, hərbi qulluqçunun hərbi xidmət və özəl sektor boyunca dövr edən karyera modeli yəqin ki, ən yaxşı və çox güman ki, yeganə həll yolu ola bilər və həm fərdlərin maraqlarını və həm də ordunun ehtiyaclarını qarşılayar¹⁴.

Bu cür nəzəri üstünlüklərə baxmayaraq, hərbi və mülki peşə strukturlarının getdikcə artan inteqrasiyası çətin praktiki məsələlərin həllini tələb edir, xüsusilə də bu hərbiçilərin silahlı qüvvələrin sıralarında qalması sxemi və tabeçilik məsələləri ilə bağlı. Məsələn, lazımı bilik və bacarıqları olan, lakin xidmətə alındıqda hərbi təcrübəsi olmayan fərdləri rütbə ierarxiyasına neçə yerləşdirməli? Əgər zabit öz hərbi karyerasını polkovnik rütbəsində başlayırsa o necə general ola bilər? Hətta daha vacibi, mülki və hərbi sahələrin getdikcə artan inteqrasiyası zabidlərə xas olan və effektiv döyüş qabiliyyətlərini saxlayan hərbi etika və təşkilati kimlik kimi önəmli keyfiyyətləri təhlükəli şəkildə sarsıda bilər. Ordu mütəxəssislərdən təş-

¹⁴ Əş və Vorner hesab edirlər ki, ənənəvi modeldə karyera yüksəlişinin sərt sxemi silahlı qüvvələr sisteminin əmək haqqı və karyera yüksəlişi üçün də mənfi nəticələrə gətirib çıxara bilər. Hərbi xidmətə mülki sektordan mütəxəssis cəlb etmək mümkün olmadıqda, hərbi peşə xidmətə ilkin alınanların daha yüksək təhsilli çağırışçılar olmasını tələb edir ki, sonralar onların hərbi karyerası boyunca uyğun dərəcəli mütəxəssislər yetişdirilə bilsin. Orduya xidmətə ilkin alınanların tam bacarıqlarını müəyyən etmək mümkün olmadığından, həqiqi bacarıqlı və təhsilli şəxslərin orduya alınmasının yeganə yolu onların maaşlarının elə ilkin mərhələdə artırılmasından ibarət olur və həmçinin orduya gəlmək istəyən namizədlərə qoyulan ümumi tələblərin artırılmasından keçir. Bundan əlavə, ordunun qapalı təşkilat olmasından dolayı, burada əmək haqqı sistemi çevikliyi ilə fərqlənir, mütəxəssislərin kənarından alınmasına heç bir məhdudiyyət olmayan başqa təşkilatlarda əmək haqqı sistemi fərqlidir. Bax: Beth J. Asch and John T. Warner, "A Theory of Compensation and Personnel Policy in Hierarchical Organizations with Application to the United States Military", *Journal of Labor Economics* 19, no. 3 (July 2001): 523-562.

kil olunursa , o zaman mütəxəssislər ordusu necə səmərəli komanda kimi işləyə bilər?

Bu məsələlərin əksəriyyəti həll oluna bilər. İlk növbədə, mülki sektordan olan müxtəlif peşəkar mütəxəssislərin orduya kənardan gəlməklə xidmət etmək və ya bir müddət ordudan ayrıldıqdan sonra yenidən xidmətə başlamaları üçün müxtəlif karyera modelləri tətbiq olunacaqdır və hər bir xidmətə başlayan fərd minimum ilkin hərbi hazırlıq keçməlidir ki, onlar hərbi etika və hərbi həyat tərzini tanıya olsun. Nəticədə, özlərinin “hərbi-mülki karyeralarının” müxtəlif mərhələlərində, onlar operativ komandanın tərkib hissəsi kimi öz bilik və bacarıqlarını tətbiq edə bilmələri üçün kollektiv təlimlərdə iştirak edəcəklər.

Orduda yenidən xidmətə başlayan, hərbi təcrübəsi olan şəxslər üçün nəzərdə tutulan hərbi hazırlıqlar onların peşə kateqoriyalarına uyğun olaraq hazırlanacaqdır və bu təlimlər müntəzəm əsasda keçirilməlidir. Digər tərəfdən, hərbi təşkilat daxilində bir peşə kateqoriyasından digərinə keçid və yeni təyinatlar geniş şəkildə qəbul edilməlidir. Əlbəttə, fərdi maraqlarla ordunun tələbatları nəzərə alınmalı, yəqin ki, burada fərdin hərbi təşkilat daxilində yenidən təlim keçməsi nəzərdə tutulmalıdır və yəqin ki, fərdə öz arzusuna uyğun mülki təlim mərkəzlərində təlim keçməsi və ya hətta mülki sektorda işləməklə yenidən təlim keçməsinə imkan verilməsi variantlarına da baxılmalıdır. Bu cür növ yenidən sinifləşdirmə bilgi bazasının genişləndirilməsi kimi əlavə bonuslar gətirir və o da öz növbəsində silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin çevikliyinə gətirir.

Döyüş məsələləri üzrə mütəxəssislərin mülki sektora keçmə miqyası, görünür, daha da məhdud olacaqdır. Digər tərəfdən, hərbi əməliyyatları aparmaq konsepsiyası da dəyişir. Döyüş onların əsas məsələsi olmaqla bərabər, silahlı qüvvələr getdikcə daha çox sabitləşdirmə və quruculuq işlərinə cəlb olunurlar və bu cür işlər təbiətinə görə mülki sektor ilə yaxın əməkdaşlıq və koordinasiya səyləri tələb edir. Ona görə də, döyüş mütəxəssislərinin hərbi və mülki idarələr arasında əməkdaşlıq etmələri onlara böyük üstünlüklər qazanmağa imkan verir. Digər tərəfdən, bu cür mürəkkəb güc strukturlarının komandanlıq və idarəetmə strukturları döyüş aparacaq qüvvələrin rəhbərliyinin səlahiyyətində qalmalı olduğundan, bu cür mütəxəssislərin hərbi və özəl biznes, hökumət və beynəlxalq təşkilatların ali icra orqanları vəzifələri arasında yerdəyişmələri onların idarəetmə təcrübələrinin inkişaf etdirilməsinə böyük töhvələr verəcəkdir.

Mülki və hərbi iş yerlərini bir-birinə inteqrasiya edən şəxsi heyət strukturlarının yaradılmasında mühüm və yəqin ki, ən vacib rolunu ehtiyat qüvvələri oynayır. Əksər ölkələr üçün, ehtiyatda olan qüvvələrin rolu son onilliklər ərzində mühüm dərəcədə dəyişmişdir. Ənənəvi olaraq onlar əsasən ərazi müdafiəsi üçün səfərbərlik bazasını təşkil edirlər, peşəkar nizamlı qüvvələr isə bu səfərbərlik bazasını hərəkətə gətirmək və xidmət yerlərinə yerləşdirmək üçün tələb olunan təlim, inzibati işlər və komandan-

lıq tədbirlərini görürlər. İndiki qloballaşma əsrində, digər tərəfdən, bir sıra ölkələr üçün təhlükəsizlik beynəlxalq sabitlik kimi başa düşüldüyü halda, az-az ölkələr üçün ərazi müdafiəsi əsas qayğıya çevrilmişdir.

Nəticədə, ehtiyatda olan qüvvələr xüsusiləşmiş təcrübələri ilə, o cümlədən, döyüş bacarıqları ilə, kadr rezervuarına çevrilmişdir və onlar tələb olunan zaman nizamlı qüvvələrdə mövcud olan çatışmamazlıqları və boşluqları doldurmaq üçün çağırıla bilərlər. Bir çox hallarda belə hallar konkret birləşmələr səviyyəsində baş verir, lakin ehtiyatda olan qüvvələr üçün yetərli dərəcədə yüksək səviyyədə birgə təlimlərin verdiyi praktiki təcrübə bu cür variantı məğbul saymır, xüsusilə də, döyüş birləşmələri ilə bağlı hallarda. Lakin təsadüf hallar göstərir ki, ehtiyatda olan qüvvələrin mülki işlərdə istifadə olunan peşəkar təcrübələri real əməliyyat zamanı yüksək dəyərli resurs ola bilər¹⁵.

Ehtiyatda olan qüvvələrin üzvləri öz mülki karyeralarını hərbi karyera ilə elə tərzdə, eyni zamanda birləşdirirlər ki, onlar həm hərbi xidməti davam etdirə bilsinlər və həm də mülki sektorda öz sənətləri üzrə çalışa bilsinlər. Orduda bu tərzdə gördükləri iş onlara əsas hərbi təcrübələri saxlamağa imkan verir və ən əhəmiyyətli, onların hərbi etika içində qalmalarına imkan verir. Bu həm də onlara özlərinin xüsusi bilik və bacarıqlarını hərbi tələbatlara uyğunlaşdırmağa imkan verir. Beləliklə, hərbi xidmət dövrünü mülki işi ilə rəngarəng etməklə karyera strukturu quran fərd üçün ideal aparıcı element ehtiyat qüvvələrində iştirak ola bilər.

Ehtiyat qüvvələri birləşmələri sonralar bir növ ötürülmə stansiyasına çevrilir və mülki xidmətin mütəxəssislərini nizamlı silahlı qüvvələrdə xidmətə alır və ya əksinə silahlı qüvvələrdən mülki sektora keçirir. Ehtiyat qüvvələri, həm güc strukturları planlayıcılarının tələb etdiyi bilik və bacarıqları olan və həm də mülki və hərbi iş yerlərini bir-biri ilə əvəz etməyə hazır olan və imkanları olan fərdləri ayırd etməyə və xidmətə almağa yardım etməyə ideal qüvvələrdir. Beləliklə, onlar mütəxəssis təcrübəsi əldə etmək baxımından vacib elementə çevrilməklə ordunu bazarda daha da rəqabətli hala salır və eyni zamanda silahlı qüvvələrin insan resursları ilə təmin edilməsini idarə etmək üçün onu lazımı çevik mexanizmlərlə təmin edir.

Ənənəvi çağırış və təlim sistemi silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin təşkili və təlimini kifayət qədər operativ şəkildə təmin edə bilmirsə, əlbəttə, bu cür çevikliyə nail olmaq üçün başqa yollar da vardır. Variantlardan biri, mülki hökumət işçilərinin hərbi işlərdə qısa və ya daimi əsasda istifadə edilməsidir, xüsusilə inzibati və başqa döyüşlə bağlı olmayan məsələlərdə. Bu cür alternativ həllin açıq- aydın üstünlüyü tələb olunan bilik və bacarıqlara sahib olan fərdlərin adətən tezliklə orduya daxil edilməsi imkanının olmasıdır, lakin bu da hökumətin əlində səmərəli işə qəbul olunma mexa-

¹⁵ İraqda xidmət edən ABŞ Dəniz Qüvvələrinin hərbi qulluqçuları ilə yazışmalar.

nizmlərinin mövcud olduğu hallarda mümkündür. Bu cür alternativin çatışmayan cəhəti onların adətən zəruri hərbi bilik və təcrübələrinin olmaması və hərbi mühitə uyğunlaşmasının çətin olmasıdır. Təbii, əgər bu atributlar konkret vəzifə üçün önəm daşımırsa, o zaman həmən vəzifənin tamamilə mülkiləşdirilməsinin mənası olur.

Son illər ərzində çox tanış forma almış başqa bir variant isə mülki şirkətlərlə konkret vəzifələr üzrə müqavilə bağlamaq yolu yox, konkret işlər üzrə müqavilə bağlamaq yoludur. Bu cür alternativin (outsorsinq adlanan) böyük üstünlüyü ondan ibarətdir ki, o, vaxtlı-vaxtında konkret əməliyyat daxilində qarşıya qoyulan məsələləri həll etmək üçün bilik, bacarıqlar və təcrübəyə malikdir. Bu həm də ordunun istifadə etdiyi hərbi və ya mülki işçilər tərəfindən təmin edilən daxili xidmətlərdən də az xərc apara bilər, çünki outsorsinq şirkətləri bir qayda olaraq ən aşağı qiymətlər təklif edərək müqavilələri qazanmaq üçün rəqabət aparmalıdırlar və eyni zamanda onlar hökumətlərin əlinin çatmadığı iqtisadi mexanizmlərdən istifadə edirlər. Bu şirkətlər həm də hökumət işçilərinə nisbətən az əmək haqqı tələb edən işçi mənbələrindən də istifadə edə bilirlər, buna baxmayaraq lazımi təcrübəli işçilər olmadıqda və xidmətlər təhlükəli şərtlər altında həyata keçirildikdə bu şirkətlər hətta hökumət işçilərinin ala bilmədiyi daha yüksək məvaciblər verə bilirlər. Lakin bu cür şirkətlərin istifadəsi başqa məsələləri də, o cümlədən, müqavilələr üzərində nəzarət etmə çətinliklərini və vəziyyət dəyişdikcə müqavilələrə yenidən baxılması çətinliklərini ortaya çıxarır.

Şirkətlərin etibarlılığı da mühüm məsələdir, xüsusilə onların həyatlarına qarşı təhlükəli vəziyyət yarandıqda mülki işçilər bu işləri görməkdən çəkinirlər və hərbi xidmətçilərdən fərqli olaraq buna görə maliyyə məsuliyyətindən başqa heç bir məsuliyyət daşımır. Burada, həmçinin bu cür mülki şirkətlərin hüquqi statusu da ortaya çıxır və status bu şirkətlərə hərbi əməliyyatlara hansı xidmətləri verə biləcəklərini tənzimləyərək onların işini tam məhdudlaşdırma bilər. O zaman ən yaxşı halda, bu məhdudluyətlərə görə, silahlı qüvvələrin insan resursları ilə təmin edilməsində lazımi çeviklik səviyyəsini təmin etmək məqsədilə mülki işçilərin və şirkətlərin istifadəsinə müvəqqəti tədbirlər kimi baxmaq lazım gəlir. Bu problemin uzun müddətli perspektivdə həll metodları müasir əmək bazarlarının imkanlarından istifadəni nəzərdə tutmalıdır, hansı ki əmək bazarları da daha da çevik forma alır və həmçinin güclü ehtiyat sistemi vasitəsilə yüksək ixtisaslı mütəxəssislərin cəlb olunmasını nəzərdə tutur və onlara özlərinin peşəkar karyerası dövründə hərbi xidmətdən mülki xidmətə və əksinə yerdəyişməyə sərbəstlik verir.

Yekun Müddəalar

Qloballaşma və texnologiyanın inkişafı silahlı qüvvələri öz təşkilati strukturlarını, öz əməliyyat konsepsiyalarını islah etməyi və silah arsenalını yeni növ silah-

larla komplektləşdirməyi tələb edir. Bütün bu tədbirlər tələb olunan lazımı mobil-lik üçün və müasir qeyri-sabit dünyada yarana biləcək ən fərqli təhdidlərə qarşı vaxtında reaksiya imkanlarını təmin etməkdən ötrü lazımdır. Bütün bu dəyişikliklərə nail olunması üçün insan resurslarının vasitə olduğunu nəzərə alsaq, insan resurslarının idarəetməsinin də bərabər şəraitdə mobil olması və şəxsi heyətlə bağlı yaranan bütün problemlərə vaxtında cavab verməsi vacibdir. Özünün quruluşuna görə, hərbi təşkilatlar qapalı sistemlərdir. Belə təşkilat vəziyyətin dəyişməsinin gətirdiyi yeni tələblər fəvqündə öz strukturunu transformasiya etmək üçün çox zaman tələb edir. Xüsusilə, bu şəxsi heyətin həm sayının çoxluğu və ya azlığı ilə və həm də peşə kateqoriyaları üzrə azlıq və çoxluğu aradan qaldırmaq üçün çox vaxt tələb edir. Eyni zamanda, demoqrafik dəyişikliklər və həm mülki və həm də hərbi sektorun tələbat böyük olan mütəxəssislərə ehtiyacının artması müəyyən peşə kateqoriyaları üzrə həm mülki və həm də hərbi təşkilatların rəqabətini gücləndirir. Bu amillərin hər ikisi, yəni ənənəvi silahlı qüvvələrin insan resursları sisteminin daxili strukturunun ətaləti və bilik və bacarıqlar uğrunda mülki sektorla gedən kənar rəqabət, silahlı qüvvələrin uğurla transformasiyası üçün böyük problemlər yaradır silahlı qüvvələrin idarəetməsi üçün yenilikçi konsepsiyaların hazırlanması tələblərini sarsıdır.

Silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin sayı və strukturu ilə bağlı yeni tələbatlara operativ cavab vermək imkanlarının təmin edilməsi, lazımi peşə kateqoriyasından olan mütəxəssislərin hərbi xidmətə cəlb edilməsi və ya onların xidməti davam etdirməsi üçün və ya onların xidmətləri üçün şərtlər dəyişdikcə könüllü olaraq tərxis olunmaları üçün stimulların gücləndirilməsi deməkdir. Bu silahlı qüvvələrdə kadrların idarə edilməsi üçün elə sistem yaradılmasını nəzərdə tutur ki, onun aşağıdakı məsələləri həll etmək üçün kifayət qədər çevikliyi olsun: o cümlədən, əmək haqqı səviyyəsi ilə bağlı, pensiyaya çıxmaq şərtləri ilə bağlı, müqaviləni davam etdirdiyinə görə və ya pensiyaya çıxdığına görə (pensiyaya çıxış vəsaiti) mükafatlandırma və eyni zamanda hərbi qulluqçuların müəyyən vəzifələri tutmasının stimullaşdırılması və onları təhsil artırmağa sövq etməklə bağlı. Bütün bunlar elə edilsin ki, hərbi qulluqçunun şəxsi maraqları ilə hərbi təşkilatın bütövlükdə maraqları nəzərə alınsın. Bu həm də o mənə daşıyır ki, orduda verilən maaşlar və başqa güzəştlər özəl sektorda verilən maaş və güzəştlərlə rəqabətli olmalıdır.

Ordunun şəxsi heyəti ilə bağlı idarəetmə metodu daha da yenilikçi olmalı və çevik olmalı və xüsusən də əmək bazarının artan çevikliyindən istifadə etməli, təcrübəli mütəxəssislərin mülki və hərbi iş yerləri arasında yerdəyişməsinə daha isti yanaşmalıdır. Belə yerdəyişmələrə kanallar yaratmaqla ehtiyatda olan qüvvələr katalizator kimi insan resursları ilə təminatın çevikliyi dramatik şəkildə artırabilir və nəticədə onlar daha geniş hərbi islahatın köklü elementlərinə çevirilə bilər.

Nə qədər yenilikçi olsa da, digər tərəfdən, silahlı qüvvələrin sayının və strukturunun tənzimlənməsi sisteminin fəaliyyəti o zaman uğurlu ola bilər ki, o, səmərəli silahlı qüvvələrin hərbi planlaşdırma və büdcələmə sisteminə tamamilə inteqrasiya olsun, hansı ki, bu sistem rəşional olaraq bütün resursları hərbi ölkənin hərbi strategiyası ilə bağlayır və davamlı olaraq resursların bu strategiyaya uyğun olaraq istifadə edilməsini qiymətləndirir. Ancaq bu yolla ordunun insan resurslarına olan tələblərinin səviyyəsini məntiqi olaraq müəyyən etmək olar, sadəcə say baxımından deyil, həm də tələb olunan bütün atributların spektri üzrə, o cümlədən, peşə səviyyələri, yaş, təcrübə və rütbə səviyyələri baxımından.

Uyğun şəkildə, insan resurslarının tələbatlarının planlaşdırılması ideal olaraq ümumi hərbi planlaşdırmanın hər bir mərhələsində onun ayrılmaz hissəsi olmalıdır. Strateji planlaşdırma səviyyəsində baxsaq, məsələn, 20 il sonraya baxsaq, əsas məqsəd gələcək strateji mühitin və texnologiyanın gələcəkdə tələb olunan silahlı qüvvələrin sayına və strukturuna təsiri baxımından dəyərləndirilməsi əsasında planlaşdırmanın ümumi parametrlərini müəyyən etmək olmalıdır. Planlaşdırmanın bu mərhələsində, proqnozlaşdırılan dəyişikliklərin yaranan demografik, iqtisadi və sosial mühitlərdə silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin say və strukturunun mümkün formalaşdırılmasına ümumi təsirinə də nəzərə almaq lazımdır. Uyğun analiz nəticəsində dəyişikliklər müəyyən edilir və bu dəyişikliklər lazımi say və strukturu təmin etmək üçün silahlı qüvvələrin kadrlar idarəsi sisteminə daxil edilir. Uzunmüddətli planlaşdırmada, məsələn, 10 ildən 15 ilə qədər olan dövr ərzində, silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin sayı və strukturu ilə bağlı tələblər şəxsi heyət strukturu sabitləşəndən sonra və yeni növ müasir silahların alınması planı təsdiq edildikdən sonra müəyyən edilir. Sonra, planlaşdırılan göstəricilər kateqoriyaları müəyyən etmək üçün uyğun proqnoz edilən göstəricilər ilə müqayisə olunur və burada şəxsi heyət artıqlığı və ya çatışmamazlığı meydana gələ bilər və bu cür müqayisəli analiz nəticəsində şəxsi heyət tərkibində gələcəkdə ortaya çıxacaq qeyri-müənasibliyi aradan qaldırmaq mexanizmi müəyyən edilir.

Operativ planlaşdırma zamanı, 3 və ya 5 il üçün planlaşdırma dövründə, müəyyən olunmuş təşkilati struktur daxilində konkret vəzifələr üçün tələb olunan mütəxəssislər müəyyən edilir və sonra bu vəzifələrə təyin etmək üçün konkret mütəxəssislər axtarılır. İnsan resursları ilə təminat sisteminin kifayət qədər çevik olması üçün və onun yeni tələblərə operativ cavab verə bilməsi üçün və silahlı qüvvələrin şəxsi heyətinin say və strukturunu tələb olunan səviyyədə saxlanması üçün lazımdır ki, insan resurslarının hər bir üç səviyyədə planlaşdırılması, yəni, strateji, uzunmüddətli və operativ səviyyələrdə planlaşdırılması vahid, razılaşı-

rılmış və davamlı proses çərçivəsində illik əsasda baş versin¹⁶.

Orduda aparılan islahatların digər aspektləri kimi, silahlı qüvvələrdə insan resursları idarəetməsinin islahatı təşkilati və siyasi maneələrlə üzleşir və bu cür maneələr istənilən dəyişikliyə gedən yolda baş verir. Dəyişikliklərə maneə dəyişikliklərin özünün təbiəti ilə bağlı olur və bu hətta faydalı olur, çünki dəyişiklik naminə dəyişiklik çox baha başa gələ bilər və çox xoşagəlməz və hətta ağır nəticələrə gətirə bilər, xüsusilə, söhbət silahlı qüvvələrdən gedəndə, burada əgər dəyişikliklər düzgün istiqamətdə getmirsə onların nəticəsi həqiqətən fəlakətli ola bilər. Ona görə də, hərbi təşkilatın transformasiyası çərçivəsində başqa islahatlar həyata keçirilən zaman, lazımdır ki, insan resurslarının yeni konsepsiyaları tətbiq edilməzdən öncə eksperiment və sınaq mərhələsini keçsin.

Eksperimentlər yeni konsepsiyaların çatışmazlıqlarını müəyyən etməyə və onların mümkün nəticələrini qiymətləndirməyə, yeni konsepsiyaların praktiki tətbiqinin sxemlərini işləyib hazırlamağa, gözlənilməz hallar ortaya çıxdıqda hərəkət mexanizmləri fikirləşməyə və sonucda, mümkün mənfi nəticələrin təsirini minimumlaşdırmağa və ya tamamilə aradan qaldırmağa imkan verir. Amma silahlı qüvvələr şəxsi heyətinin idarəetməsinin yeni konsepsiyalarının eksperiment və sınaq prosesinin daha vacib mənası ondan ibarətdir ki, bu konsepsiyaların uğurlu sınağı halında, onların həyata keçirilməsi ilə məşğul olacaq rəhbərlik və vəzifəli şəxslər tərəfindən və həmçinin, yeni konsepsiyalarla bilavasitə işləməli olacaq hərbi qulluqçular tərəfindən müsbət qarşılanaçaq.

Sonucda, insan resursları idarəetmə sistemi konkret hərbi mədəniyyət daşıyıcısı olan hərbiçilərə yönəlmişdir, bütövlükdə sistemə yox. Ona görə də insan resursları idarəetmə sisteminin islahat tempi texnologiya sahəsində və ya operativ konsepsiyalarda baş verən dəyişikliklərlə yox, mədəniyyət dəyişikliklərinin tempi ilə müəyyən olunacaq və bu dəyişikliklərin düzgün istiqamətdə getməsi ən vacib məsələdir.

¹⁶ Bu cür planlaşdırma strukturu nümunəsi üçün bax: Canada, Department of National Defense *Military HR Strategy 2020* (Ottawa: Minister of National Defence, 2002), www.forces.gc.ca/hr.

6-cı Fəsil

Satınalma Fəaliyyətlərinin İdarə edilməsi

Antoni Laurence

Silahlı qüvvələrin satınalma fəaliyyəti dedikdə, xarici təşkilatlardan zəruri texnikanın, avadanlığın və xidmətlərin alınması və onların effektiv hərbi imkanlar qurulmasında istifadəsi prosesi nəzərdə tutulur¹. Xarici təşkilatlar adətən hərbi sənaye müəssisələri olur və onlardan tələb olunan silah, avadanlıq və /və ya xidmətlər müqavilələr vasitəsilə alınır və onların vasitəsilə də təhcizat həyata keçirilir. Avadanlıq dedikdə silah sistemləri və ya başqa döyüş texnikası və materialları nəzərdə tutulur, lakin bilavasitə hərbi təşkilatın döyüş xarakterli materiallar əldə etmək tələbləri olmadıqda da, məsələn, nazirliyin idarələrinin informasiya sistemləri üçün və ya hərbi infrastrukturun qurulması üçün avadanlıq lazım olduqda satınalma proseslərindən istifadə etmək olar. Xidmətlər deyəndə ordunun imkanlarını gücləndirmək üçün tələb olunan və maddi olmayan vasitələr nəzərdə tutulur və daha çox kənar mənbələrdən əldə edilir və məsələn, məsləhət xidmətləri və maddi texniki baza dəstəyi şəklində və şəxsi heyətin təlim və təhsil kursları formasında ola bilər.

Satınalma fəaliyyətinə alış prosesləri daxil olsa da, bu termin bir qayda olaraq hökumətlərin başqa kənar təminatçılardan mal və xidmətlər almasını nəzərdə tutur və daha geniş mövzu sayılır. Müasir silah sistemləri daha da bahalı və mürəkkəb sistemlərdir və uzun müddət istismarda qala bilər. Real olaraq hansı silahların alınmasını nəzərdə tutan satınalma layihəsinin ilkin mərhələlərində verilən qərarlar planlaşdırma zamanı nəzərə alınmasa və təsdiq edilməsə, o zaman bu cür gediş mühüm mənfə nətəcələrə gətirə bilər və nəticədə bütöv bir layihə pozula bilər. Ona görə də, hərbi texnika və silah sistemlərinin satınalma cəhdləri “tam istismar boyu” yanaşmasını qəbul etməklə bu amili nəzərə almalıdır. Bu cür yanaşma, satınalma layihəsini, ayrı-ayrı avadanlığa tələbatlar müəyyən edilən zamandan başlayaraq, tam istismar boyunca və istismar müddəti başa çatandan sonra davam edən vahid proses kimi qəbul edir. Beləliklə hər hansı silah və texnikanın satınalma prosesi istifadəçinin ehtiyaclarını qarşılayan avadanlıq və/və ya xidmətlərə olan tələblərin aydınlaşdırılmasını, onların alınmasını, onların işlək həyat dövrü ərzin-

¹İmkanlar:(Capability): “Avadanlığı istismar edənlər tərəfindən əldə edilməli olan operativ nəticə və təsir”.(U.K. MoD Acquisition Management System Glossary, at www.ams.mod.uk).

də istismarını və nəhayət, istismar müddəti başa çatandan sonra onların silinməsi fəaliyyətlərini əhatə edir .

Digər tərəfdən, satınalma prosesi tək-cə istifadəçinin ehtiyaclarını ödəmək üçün onu avadanlıq və /və ya xidmətlərlə təmin etmək məqsədi güdmür. Bu proses həm də hərbi büdcənin məqsədəuyğun şəkildə xərclənməsini və əldə olunan avadanlıq və /və ya xidmətlərin vergi ödəyicilərinin pullarını tələblərə cavab verən şəkildə təmsil etməsini nəzərdə tutur. Bu cür öhdəlik istifadəçinin silah, texnika, avadanlıq və xidmətlərlə bağlı tələbatları ilə layihənin qiyməti və təhvil müddəti arasındakı ən balanslı kompromisi satınalma müdirinin müəyyənləşdirməsini tələb edir. Beləliklə bu cür tələblər arasında tez-tez mövcud olan gərginlikləri aradan qaldıran və qəbul edilə bilən həll yolları tapılır. Öz növbəsində, bu cür yanaşma bütövlükdə satınalma prosesinin şəffaf, obyektiv və nizamlı olmasını tələb edir. Bundan əlavə, özünün zərərli nəticələri ilə müşayiət olunan öncədən gözlənilməyən hadisələrin yaratdığı risklər də alış prosesinin qaçılmaz xarakterlərindən biridir. Faktiki olaraq, çox sayda silah sistemlərinin mürəkkəbliyi, qiyməti, texnoloji baxımdan çevikliyi və istismar müddətinin uzunömürlülüüyü silah alış prosesini hərbi təşkilatın dinc dövrdə öz üzərinə götürdüyü ən riskli məsələyə çevirir və ağıllı idarə edildiyi zaman fayda gətirən işə çevirir. Beləliklə, alış prosesinin idarə edilməsi layihənin risklərini azaltmaq məqsədilə idarəetmə metod və proseslərinin tətbiqini özündə ehtiva edir və əldə olan büdcə ilə lazım olduğu zamanlarda lazımi hərbi imkanların təmin edilməsinə təminat verilməsinə kömək edir.

Bu fəsilə satınalmaların idarəetməsinə aid bir sıra məsələlərə baxılır. Bu fəsil, satınalma idarəetməsi məsələsinə daha geniş kontekstdə baxır, konkret satınalma layihəsini başlıdan qərara aparan proseslərin bir qismini nümunələrlə təsvir edir. Bu zaman çox sayda satınalma strategiyalarından istifadəyə, avadanlıq və /və ya xidmətləri ən yaxşı şərtlərlə necə almaq və maraqlı tərəflərə nümayiş etdirmək üçün vasitə kimi baxılır və satınalma siklinə isə konkret satınalma layihəsinin idarəetmə vasitəsi kimi baxılır.

Satınalma proseslərinin Miqyası

Satınalma prosesinin geniş tərkibli məsələləri və tapşırıqları əhatə etdiyi bir vaxtda, o əsasən üç geniş fəaliyyət sahəsinə bölünə bilər:

- Hansı avadanlığın və xidmətlərin əldə edilməsi haqqında qərar
- Bu avadanlıq və xidmətlərin necə əldə edilməsi haqqında qərar
- Bu avadanlıq və xidmətlərin əldə edilməsi

Hansı avadanlıq və xidmətlərin əldə edilməsi haqqında qərar vermək səhti yanaşanda sadə məsələdir, həqiqətdə isə o kifayət qədər mürəkkəb prosesdir və onun səmərəliliyi konkret alış layihəsinin bütövlükdə müvəffəqiyyətlə başa çatdırılmasını təmin edir. Hərbi büdcə ölkənin dövlət xərcləmələrinin mühüm elementi olsa da, bütün hərbi tələbatları az-az hallarda təmin etməyə yetərli olur. Ona görə də, hansı alış layihələrinin daha da prioritet olduğunu müəyyən edərək onların əsasında silahlı qüvvələrin tələbatlarını maksimum dərəcədə nəzərə alan və maksimum dərəcədə balanslı olan ümumi müdafiə proqramını işləyib hazırlamaq lazımdır. Bu zaman keyfiyyət ilə, əldə edilən avadanlıq arasında ən yaxşı mütənəsibliyi təmin etməkdən ötrü və həmçinin, hərbi resursların səmərəli istifadəsini təmin etməkdən ötrü hər bir konkret layihənin səmərəli idarə edilməsini təmin etmək vacibdir. Beləliklə uğurlu alış üçün rəqabətdə olan tələblərin yaxından gözdən keçirilməsi və onları təmin etmək üçün tətbiq edilən vasitələr barədə yaradıcı yanaşma əsas önəm təşkil edir. Bu cür fəaliyyətlərə maliyyə və başqa cür dəstəklərin verilməsi layihə risklərinin azalmasına kömək edəcək və layihənin uğurlu formada reallaşdırılması üçün şansları artıracaq².

Avadanlıq və /və ya xidmətlərin necə əldə edilməsi yolları barədə qərar verilməsinə adətən alış strategiyasının, yəni, konkret layihələr üzrə qəbul edilmiş cür-bəcür qərarların və onların əsaslandırılmasının əks olunduğu sənədin hazırlanması ilə nail olunur. Öncə deyildiyi kimi, bu fəaliyyətlərə maliyyə və başqa cür dəstəklərin edilməsi layihə risklərinin azalmasına kömək edəcək və layihənin uğurlu halda reallaşdırılması üçün şansları artıracaq. Lazımi avadanlıq və/və ya xidmətlərin satınalma fəaliyyətləri, bu avadanlıqların tam istismarı zamanı onun işlək formada saxlanması və istismar müddəti başa çatandan sonra silinməsi çox zaman bir neçə mərhələyə bölünür. Bu cür bölünmə layihənin ümumi idarəetməsi üçün, ümumi prosesin sadələşdirilməsi və effektivliyinin artırılması üçün və mərhələlərin müəyyən edilməsi üçün lazımdır. Bu mərhələlərdə, tələb olarsa, layihəyə yenidən baxılır və onun sonrakı taleyi haqqında qərar verilir. Buna alış sikli də deyirlər.

Qeyd etmək lazımdır ki, bu üç fəaliyyət sahəsi bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqəlidir və heç də sıra ilə yuxarıda təqdim olunan siyahı formasında baş vermir. Aşağıda gördüyü kimi, daha sonra biz avadanlıq və /və ya xidmətlərə tələbatların müəyyən edilməsi və dəqiqləşdirilməsi fəaliyyətlərinin alış siklinə daxil edilməsinin hansı üstünlüklər gətirdiyini göstərəcəyik.

² Bu fəsilə, *satınalma layihəsi* avadanlıq və /və ya xidmətləri təmin etməyə yönəlmiş və müəyyən edilmiş texniki, qiymət və vaxt parametrləri ilə uyğunlaşdırılan fəaliyyətlər toplusudur. *Hərbi proqram* isə hal-hazırda planlaşdırılan və həyata keçirilən bütün layihələrdir.

Satınalma siklinin iştirakçıları

Satınalma prosesinə daxil olan bütün fəaliyyətlərin uğurlu aparılması cürbəcür mövzuda mütəxəssis olan adamların cəlb olunmasını tələb edir. Ayrı-ayrı fərdlərin, hətta fərdlər qrupunun satınalma prosesini aparması çox mürəkkəbdir və ümumi məsələləri həll etməyə girişmiş müxtəlif iştirakçı qrupların olması vacibdir. Satınalmaları həyata keçirmək üçün vahid bir yol mövcud deyil. Fərqli hərbi təşkilatlar bu prosesi müxtəlif yollarla müxtəlif mərhələlərə bölür və müxtəlif iştirakçı qruplar ayrı-ayrı mərhələlərə cavabdeh olurlar. Buna baxmayaraq, geniş mənada bu prosesdə dörd kateqoriyalı mütəxəssislər iştirak edirlər.

Birinci kateqoriyaya daxil olurlar bu və ya digər avadanlıq növünü və/və ya xidməti almaq haqqında qərar verən mütəxəssislərdir. Bu haqda qərar vermək tez bir zamanda baş vermir və müəyyən zaman alır və bu zaman ərzində aparılan analiz nəticəsində tələblər aydınlaşdırılır və ətraflı olaraq inkişaf etdirilir. Məsələn, potensial düşmənin əsas döyüş tankını məhv etməyə qadir olan hərbi imkan əldə etmək üçün tələbat müəyyən edilir. Bu cür tələbat üçün bütün mümkün variantlar gözdən keçirilir və nəticədə əldə daşınan tank əleyhinə raket sistemi seçilir və uyğun qərar əsasında sonra tələb olunan tam texniki göstəricilərə uyğun texniki tapşırıq hazırlanır. Bu mərhələdə, uyğun analitik iş aparmaqla, yəni, konkret avadanlıq və xidmətlər üzrə tələbatları müəyyən edib dəqiqləşdirməklə müxtəlif təşkilatlar eyni zamanda məşğul ola bilər. Bu cür iş, ardıcıl şəkildə, layihənin müxtəlif inkişaf mərhələlərində müxtəlif mütəxəssislər qrupu vasitəsilə yerinə yetirilə bilər(bax: “Silahlı qüvvələrin tələbatlarının müxtəlif avadanlıq və xidmətlər üzrə müəyyən edilməsi”).Lakin,bu işin yerinə yetirilməsinin kimə tapşırılmasından asılı olmayaraq, bu işin ən mühüm iştirakçısı istifadəçidir, yəni, sonucda bu avadanlığı işlədən, xidmətlərdən yararlanan tərəflərin arzularına uyğun olaraq seçilən avadanlığın və ya xidmətin ətraflı öyrənilməsi və seçilməsinə cavabdeh olan silahlı qüvvələrin təmsilçisidir.

Aydındır ki, istifadəçi hərbi sistemlərin praktikada necə işləməsi haqqında ekspert bilgisinə sahibdir və ona görə də nəzərdə tutulan hərbi tapşırıqğa hansı cür imkanların tələb olunduğunu yaxşı bilir. Digər tərəfdən, aşağıda görüldüyü kimi, bu cür keyfiyyətlər istifadəçiyə silahlı qüvvələrin imkan tələbatlarını qarşılamaq üçün ən yaxşı avadanlığı və /və ya xidmətləri seçməyə qərar verməyə və ya bütöv satınalma prosesini idarə etməyə imkan vermir. İstifadəçilər-silahlı qüvvələr mənsuqları-tələbatların müəyyən edilməsi kimi ilkin mərhələdə aparıcı rol oynayırlar, lakin sonrakı mərhələlər çox zaman satınalma mütəxəssisləri tərəfindən daha yaxşı idarə olunur. Və onlar maraqlı tərəflərin ikinci kateqoriyasını formalaşdırır.

Satınalma mütəxəssisləri, adətən, satınalma layihəsinin bütün gücünü öz üzərində daşıyan məsul şəxslərdir. Onlar avadanlıq və xidmətlərin tələbatlarının ətrafı şəkildə dəqiqləşdirilməsi, təminatçılarla müqavilələr bağlanması, tələb olunan avadanlıq və/və ya xidmətlərin təhvil verilməsinin təmin edilməsi, avadanlıqların həyat sikli boyunca onlara dəstək verilməsinin idarə olunması və istismardan çıxmış silah və texnikanın silinməsi kimi işlərlə məşğuldurlar. Satınalma fəaliyyətinin çox çətin olmasından dolayı çox sayda ölkələrdə bilavasitə bu işlə məşğul olmaq üçün və satınalma idarəedilməsini sənət kimi ixtisaslaşdırmaq üçün idarələr və agentliklər qurulmuşdur. Bu cür yanaşmanın çox sayda üstünlükləri vardır və o satınalma təcrübəsini həm fərdi səviyyədə və həm də şirkət səviyyəsində inkişaf etdirməyə və paylaşmağa stimullaşdırır və istifadəçinin diqqətini bilavasitə hərbi işlərə yönəldir. Bundan daha çox, satınalma layihəsinin idarə edilməsi maliyyə məsuliyyətinin (dövlət maliyyəsinin məqədəduyğun şəkildə sərf edilməsi) satınalma prosesinə məsul olan şəxsə həvalə edilməsini və bu layihəyə ayrılan büdcənin düzgün işlədilməsi ilə həyata keçirilməsini tələb edir. Bu hal mühüm prinsipal məsələni ortaya çıxarır: istifadəçinin funksiyası maliyyə məsələsindən ayrılır. Bu ona görə edilir ki, istifadəçi başa düşülən və mükəmməl şəkildə əsaslandırılan səbəblərə görə, lazımi avadanlığın mümkün olan variantlarından ən yaxşısını seçməyə çalışsın, amma hərbi təşkilatın daha böyük maraqları (hökumət, parlament və vergiödəyicilərini hələ nəzərə almasaq) ondan ibarətdir ki, silahlı qüvvələrin silah və texnika ilə təmin edilməsi ilə dövlət büdcəsinin düzgün xərclənməsi arasında optimal balans yaradılsın. Bu da öz növbəsində daha neytral figura-satınalma müdirinə- bu iki tələb arasında mövcud olan gərginlikləri aradan qaldırmağa yol tapmağı həvalə etməyi tələb edir.

Satınalma işinin özü bir neçə ixtisaslar üzrə mütəxəssislərin işə cəlb olunmasını tələb edir, o cümlədən, avadanlıqlara tələbatların müəyyən edilməsi və dəqiqləşdirilməsi üzrə, idarəetmə işləri üzrə, layihənin idarəedilməsi üzrə, risk idarəetməsi üzrə, idarəetmə və maliyyə idarəetməsi üzrə, layihələrin yerinə yetirilməsinin təmin edilməsi ilə bağlı mütəxəssislər, keyfiyyət nəzarət idarəetməsi üzrə, təhlükəsizlik standartlarına riayət edilməsinin idarəetməsi üzrə, müqavilə və hüquq məsələləri və siyasi məsələlər üzrə mütəxəssislər tələb edir. Birləşmiş Layihə Qrupu kimi bəzən bilinən Çox Predmetli Layihə Qrupu çox zaman satınalma layihəsini yerinə yetirmək üçün layihə direktoru və ya satınalmalar müdiri tərəfindən formalaşdırılır. Bu fəsilin əksər hissəsi bu satınalma mütəxəssislərinin rolu və fəaliyyətləri ilə bağlıdır.

Maraqlı tərəflərin üçüncü kateqoriyası *satınalma layihələrinə nəzarət edən və onu gözdən keçirən qruplara* aiddir, adətən onlar müdafiə nazirliyinin yüksək vəzifəli rəhbərliyi olur. Nəzarət tələbləri satınalma mütəxəssislərinin öz işlərini la-

zımı səviyyədə apara bilməsinə etibarın olmamasından yaranır, bu müdafiə sahəsinin ümumi idarəetməsi ilə bağlı səbəblərdən yaranır. Konkret proqram səviyyəsində, satınalma proqramları üzərində müstəqil nəzarətin olması tələbi mövcuddur. Bundan əlavə, prioritetlər dəyişdikcə və müxtəlif layihələr müxtəlif mərhələlərə çatdıqca həmin proqramın ayrı-ayrı parametrlərinin yenidən dəyişilməsi məsələsi ortaya çıxır. Digər tərəfdən, həm satınalma layihələrini həyata keçirən zaman və həm də hərbi təşkilatla xarici təşkilatlar arasında aparılan əlaqələrdə müəyyən standartlara riayət edilməsini təmin etmək zərurəti vardır. Bu maraqlı tərəflər ayrı-ayrı layihələr üzrə alış siklinin iştirakçıları olurlar və öz rəhbər funksiyalarını alış layihəsinə məsul şəxsə həvalə edirlər. Onlar həm də layihənin əsas müddəalarını təsdiq edir və onların yerinə yetirilməsinə nəzarət edirlər. Nəzarət və gözdən keçirmədən savayı, bu maraqlı tərəflər həm də uğurlu satınalma fəaliyyətini idarə etmək üçün mühüm və daha geniş funksiyalar həyata keçirirlər, xüsusilə də layihə qruplarını lazımi maliyyə resursları ilə və tələblərə cavab verən şəkildə bacarıqlı mütəxəssislərlə təmin edilməsində rol oynayırlar.

Son maraqlı tərəf kateqoriyası kənar agentliklərdir və onlar avadanlıq və/və ya xidmətlər təmin etmək iqtidarındadırlar. Onlar adətən özəl biznesdən təşkil olunur, lakin bu kateqoriyaya başqa hökumət agentlikləri və ya xarici dövlətlər daxil ola bilər. Layihə o zaman daha böyük uğura malik olur ki, hərbi təşkilat ilə və bu cür kənar agentliklər arasındakı münasibətlər əməkdaşlıq üzərində qurulsun və hər iki tərəf bir-birinin imkanlarını və gözləntilərini qəbul etsin.

Hansı avadanlığın və xidmətlərin əldə edilməsi haqqında qərar –Tələbatların müəyyən edilməsi

Silah sistemləri və hərbi avadanlığın başqa hissələri çox bahadır və çox zaman texnoloji baxımdan çox mürəkkəbdir. Onları əldə etmək çox vaxt və səylər tələb edir və onların istismar müddəti də uzunömürlüdür və bəzən də onları əldə edəndən sonra onların ilkin rolu da dəyişdirilir. Bu xüsusilə hərbi platformalarla bağlı baş verir: çox sayda ölkələr quru, hava və dəniz sistemlərini onilliklər əvvəl alınmış platformalar üzərində işlətməyə davam edir və yeniləndirildikdən sonra hərbi baxımdan işlək hala salaraq günümüzə qədər istifadə olunur. İlk dəfə 1955-ci ildə xidmətə başlayan ABŞ-ın B-52 təyyarəsi korpusunun modernizasiya edilməsi sayəsində 2040-cı ildən sonra da xidmətdə olmaq imkanı qazanması buna parlaq nümunədir³.

³ ABŞ Hava Qüvvələri ,B-52 Stratofortress Fact Sheet, <http://www.af.mil/factsheets/factsheet.asp?id=83>.

Hərbi büdcələrin məhdud olduğunu da qeyd etmək lazımdır. Yəni, bu o deməkdir ki, silahlı qüvvələri silah və avadanlıqla tam təmin etmək üçün əldə olan resurslar hərbi təşkilatın bütün fəaliyyətlərini dəstəkləmək üçün lazım olan bütün tələbatları, hətta əksər tələbatları təmin etmək üçün yetərli olmur. Bu o deməkdir ki, hərbi proqramı hansı silah və texnika növlərini daxil etmək, hansılarını təxirə salmaq və ya hansılarını rədd etmək kimi çətin qərarlar qəbul edilməlidir. Bununla əlaqəli mülahizələrə ondan ibarətdir ki, hərbi fəaliyyət büdcədən maliyyələşən fəaliyyət olduğundan onun satınalma layihələri medianın, cəmiyyətin və parlamentin diqqət mərkəzində olur və satınalma fəaliyyəti dünyanın gözü qabağında baş verir. Bu belə də olmalıdır, lakin bu həm də o deməkdir ki, hərbi layihələrlə bağlı çətinliklər asanlıqla siyasi problemlərə də çevrilir.

Bu səbəbdən, ayrı-ayrı satınalma layihələrinin tək-cə səmərəli və diqqətlə idarə olunması yox, həm də hərbi büdcənin düzgün xərclənməsi önəm daşıyır. Prosesin bir hissəsi kimi ayrı-ayrı silah və hərbi texnikanın və /və ya xidmətlərin alınması qərarları ölçülüb biçilmiş və əsaslandırılmış olmalıdır ki, əsassız yerlərə hərbi büdcədən böyük həcmdə vəsait xərclənməsin. Layihənin ilkin mərhələsində edilən səhvlər silahlı qüvvələri elə vəziyyətə salar ki, onlar uzun müddət ərzində tələblərə cavab verməyən və hətta yararsız silah və texnikadan istifadə etməyə məcbur qala bilərlər. Bu cür texnika ya heç istifadə olunmayacaq, ya da onları tələblərə cavab verən formaya salmaq üçün böyük maliyyə xərcləri tələb olunacaq. Ona görə də, çox vacibdir ki, lap əvvəldən düzgün qərar verib və əmin olmaq lazımdır ki, alınan texnika həqiqətən tələb olunan texnikadır.

O zaman yeni satınalma layihələri üçün tələbatlar hansı şərtlər daxilində ortaya çıxır? Strateji səviyyədə planlaşdırmadan danışanda, hərbi tapşırıqlar və hərbi fəaliyyətin planlaşdırma parametrləri ölkənin müdafiə siyasətinin əsas istiqamətlərinə uyğun olaraq işlənilib hazırlanır və bütövlükdə silahlı qüvvələrin nail olmalı olduğu hərbi imkanları müəyyən edir. Daha sonra bu parametrlərin analizi və qiymətləndirməsi aparılır və onların nəticəsində bu və ya digər imkanlara (silah və texnikaya) olan tələbat müəyyənləşdirilir. Sonra müəyyənləşdirilən tələbatlar mövcud olan imkanlarla müqayisə edilir və nəticədə qarşıda duran tapşırıqları yerinə yetirmək üçün çatışmayan imkanlar müəyyənləşdirilir. Satınalma fəaliyyəti-kənar təşkilatların istehsal və başqa imkanlarının (konkret sahədə spesifik təcrübənin) resurslara transformasiyasına yönəlmiş fəaliyyətdir və bu fəaliyyət silahlı qüvvələrin lazımi avadanlığa olan tələbatlarını təmin etmək iqtidarındadır. İmkan çatışmazlıqları, beləliklə, bir sıra səbəblərə görə yarana bilər; onların arasında ən mühümləri aşağıdakılardır:

- Siyasi dəyişikliklər. Yeni imkanlar tələb edən yeni hərbi tapşırıqlar əlavə edilə bilər. Nümunə kimi, son zamanlarda önəm verilən və NATO və Avropa ölkələrinin silahlı qüvvələrinin iştirak etdiyi ekspedisiya əməliyyatlarını göstərmək

olar və bu əməliyyatlar daha da çevik, əməliyyat keçirə bilən və lazımı vasitələrə sahib olan silahlı qüvvələr tələb edir.

- Təhlükələrin xarakteri dəyişmişdir. Yeni təhlükələr ortaya çıxmağa bilən və ya mövcud təhlükənin xarakteri dəyişə bilər. Əgər bu təhlükələr yetərli dərəcədə ciddi qəbul edilirsə və onlarla mübarizədə uyğun hazırlıq tələb edilirsə və silahlı qüvvələrin yenidən avadanlıqlarla təmin edilməsi lazım olarsa, belə hallar da yeni imkanlara və ya yeni imkanlar toplusuna tələbatlar yaradacaq .

- Texnologiya inkişaf etmişdir. Texnoloji inkişaf hərbi tapşırıqları yerinə yetirməyin yeni və daha yaxşı yollarını yarada bilər. (bunun əksi odur ki, texnoloji inkişaf mövcud avadanlıqları köhnə edə bilər).

- Hərbi Doktrinalar dəyişmişdir. Doktrinalar ölkədən asılı olaraq (bəzən itti-faqdan asılı olaraq) dəyişsə də, silahlı qüvvələr hərbi qüvvələrin tətbiqi məsələsin-də bir-birinin təcrübəsindən öyrənir və silahlı qüvvələrini eyni istiqamətdə inkişaf etdirməyə meyllənir. Doktrina dəyişikliyi hərbi tapşırıqları həyata keçirmək üçün yeni və daha yaxşı yollar yarada bilər və köhnə iş tərzini sıxışdırıb çıxarar.

Hərbi büdcənin məhdudluğu ortaya çıxmağa bilən bu və ya digər imkanlar çatışma-mazlığını və ya hətta onun kiçik bir hissəsini təmin etmək imkanında olmadığından, bu çatışmazlıqların diqqətlə və məntiqlə analiz edilməsi və ilk növbədə onların hansının təmin edilməsinin aydınlaşdırılması vacibdir. Hərbi siyasət və planlaşdırma bu cür səylərin başlanğıc nöqtəsidir. Lakin bir çox hallarda elə olur ki, uyğun sənədlə-rin əsasında silahlı qüvvələrin yeni imkanlara tələbatları haqqında təqribi anlayış əldə etmək olur. Ona görə də hərbi proqramın real və balanslı olması üçün müəyyən edil-miş bütün tələbatları diqqətlə analiz edib qiymətləndirmək lazımdır. Bu cür iş adətən ayrı-ayrı silah və texnika növləri üzrə aparılır (döyüş tankları, təyyarə, gəmi , artilleri-ya üzrə). Nəticədə, bu cür işlər aparılmadıqda bu və ya digər satınalma layihələri hə-yata keçirilməsi mümkün olmayan düşünülməmiş qərarlara gətirir. Məsələn, bəzən belə fikirlər yayılır ki, köhnəlmiş silah sistemləri və ya hərbi texnika avtomatik olaraq istismardan çıxarılmalıdır və onlar daha da müasir sistemlərlə əvəz olunmalıdır və əgər potensial düşmən və ya müttəfiqlər öz ordularına müəyyən növ silah sistemləri alırsa, o zaman biz də analoji sistemləri almalıyıq. Bu cür qərarlar verilməsinə həqi-qətən əsaslı sübutlar ola bilər, lakin bu həmişə belə deyildir. Bütövlükdə desək, bu cür yanaşmanı çox məhdud yanaşma hesab edə bilərik, çünki belə yanaşma həmişə bu və ya digər növ zəruri avadanlığa tələbatları müəyyən etmək baxımından həmişə optimal qərarlara gətirir.

Son zamanlar silahlı qüvvələrin fəaliyyətlərinin planlaşdırılması daha çox qar-şıya qoyulan hərbi tapşırıqların analizi və bu tapşırıqları yerinə yetirmək üçün la-zım olan imkanların müəyyən edilməsi əsasında aparılır (yəni, imkanlara yönəl-miş planlaşdırmadan söhbət gedir). Bu cür yanaşma tələb edir ki, hərbi imkanları

müəyyən edən şəxslər daha da global düşüncülər və başqa imkanları, o cümlədən, texniki imkanları və həm də hərbi doktrinadan çıxan imkanları nəzərə alsınlar, həmçinin, ilk baxışdan aydın görünən vasitə və imkanlardan savayı⁴ hərbi təşkilatı lazımi vasitə və imkanlar ilə təmin edən alternativ qərarları da müzakirə etsinlər. İmkanların analizi əsasında aparılan hərbi planlaşdırma, bütövlükdə, hərbi təşkilatın tələbatlarını müəyyən edən şəxslərdən, bu tələbatları təmin etmək üçün ənənəvi yollardan istifadə etmələrini tələb edir. Ancaq heç bir zaman fikirləşmək lazım deyil ki, müəyyən bir tapşırıq ənənəvi yollarla yerinə yetirilibsə, bu o demək deyil ki, bu yol yeganə və ya ən yaxşı yoldur. Məsələn, Qərb ölkələrinin silahlı qüvvələri yer kürəsinin qaynar nöqtələrində sülhməramlı əməliyyatlar aparmağa daha da böyük fikir verirlər. Bu da öz növbəsində birliklərin operativ olaraq əməliyyat bölgələrinə daşınması və əməliyyatlar boyunca (əməliyyatlar uzun çəkə də bilər) onların işlək vəziyyətdə saxlanması üçün vasitələrin olmasını diktə edir. Ancaq mövcud aviasiya-nəqliyyat parkını modernizasiya etmək və genişləndirmək haqqında qərar verməzdən öncə daha da effektiv ola biləcək başqa yolları da nəzərdən keçirmək lazımdır. Məsələn, təyyarələrin icarəyə götürməklə istifadəsi, müvəqqəti istifadəsi və ya mülkiyyət kimi almaqla istifadəsi də ola bilər və ya mülki aviasiya şirkətləri ilə icarə müqaviləsi bağlamaqla onlardan istifadə oluna bilər. Yəni, bu və ya digər tələbatı ödəmək üçün qəbul edilən qərarlar analitik metodlar və mexanizmlərdən istifadə etməklə möhkəm rəasional hesablamalar əsasında qəbul edilir. Bu onunla izah edilir ki, bu cür problemlərin həlli üçün ənənəvi yanaşmaların tətbiqi çox baha başa gələ bilər və silahlı qüvvələri lazımi vasitə və imkanlarla təmin etmək məsələləri ortaya çıxarkən ənənəvi yanaşmalardan kənara çıxmağın mümkünsüzlüyü və ya imkansızlığı ona gətirə bilər ki, uyğun imkanların təmin edilməsi üçün nəzərdə tutulan layihə ümumi hərbi proqramda həqiqi mənada qazandığı prioritetlərdən daha aşağı səviyyəli prioritet qazanar.

Bu mülahizələrin çox hissəsinə hərbi planlaşdırma və ya silahlı qüvvələrin inkişafı başlığı altında daha da uyğun şəkildə baxılır, nəinki satınalma fəaliyyəti kontekstində, ona görə də onların yerinə yetirilməsinin detalları bu fəsilin miqyasından kənara çıxır. Buna baxmayaraq, yuxarıda müzakirə edildiyi kimi, tələbat-

⁴ Silahlı qüvvələrin fəaliyyətlərinin planlaşdırılması qarşıya qoyulan hərbi tapşırıqları yerinə yetirmək üçün zəruri olan imkanlara doğru yönəlir. Bu cür planlaşdırmanın nəticəsi konkret silah sistemləri və ya şəxsi heyətin sayı olmur, əksinə silahlı qüvvələrin birliklərinin müəyyən vasitə və imkanlardan istifadə etməklə yerinə yetirməli olduğu tapşırıqlar siyahısı olur. Əvvəlcə, bütün mövcud və çatışmayan imkan və vasitələr müəyyən edilir, sonra bu imkanların reallaşdırılması üçün dəyər/keyfiyyət baxımından ən məqsədəuyğun mütənəsibliyi və sonra silahlı qüvvələrin birliklərinin tərkibinin ən effektiv güc və vasitələrinin fiziki variantları müəyyən edilir. NATO Research and Technology Organisation, *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO-TR-069, AC/323(SAS-025)TP/41, April 2003, 4

ların müəyyən edilməsi prosesi, prioritetdən asılı olaraq, tələbatların parametrlərini dəqiqləşdirmək məqsədilə ətraflı analiz tələb edir və bu iş müəyyən mərhələdə satınalma işləri ilə məşğul olan məsul şəxsə həvalə edilir. Ayrı-ayrı ölkələr bu işin nə zaman satınalma müdirinin məsuliyyət dairəsinə həvalə edilməsi ilə əlaqədar fərqli yanaşmalardan istifadə edirlər. Bu əsasən bu işə cəlb olunan agentliklərin qanun tərəfindən müəyyən edilmiş rollarından asılı olur.

Ümumilikdə, qeyd etmək lazımdır ki, müasir hərbi təşkilatlar texniki məsələlərlə getdikcə daha az məşğul olur və uyğun olaraq, getdikcə texniki sahədə öz təcrübəsini itirir. Ona görə də, hərbi qüvvələr mürəkkəb layihələr çərçivəsində konkret tələbatları müəyyən edən zaman tez-tez kənar təşkilatlara müraciət etməyə məcbur olurlar, o cümlədən, məsləhətçi xidmətləri üzrə. Belə bir tendensiya həqiqətən mövcud olduğundan və inkişaf etdiyindən, çox sayda ölkələrin hərbi təşkilatlarında satınalma layihələrinin ilkin mərhələlərində bu və ya digər satınalma layihəsinin həyata keçirilməsi üçün xüsusi qruplar formalaşdırılır və kənar agentliklərin satınalma sahəsinin hərbi mütəxəssisləri də buraya daxil olur. Eynilə satınalma siklinə layihənin qiymətləndirilməsi və hazırlanması mərhələsi də daxil olur.

Lakin, bu sxemin istifadə edilib-edilməyəcəyindən asılı olmayaraq iki mühüm mülahizəni burada qeyd etmək yerinə düşür. Birinci mülahizə, tələbatların müəyyən edilməsi prosesinə satınalma müdirinin nə qədər mümkünsə bir o qədər tez cəlb edilməsinin faydalı olduğu mülahizədir. O zaman, o, həm bazardan nə əldə etməklə bağlı məsləhət mənbəyi kimi və həm də onları əldə etmək üçün hansı variantların olduğunu məsləhət verməklə və həmçinin, istifadəçinin nöqtəyi nəzərdən baxıldıqda, lazımi vasitə və avadanlıqlara tələbat və tələblərin düzgün müəyyən edilməsində daha da yaxşı məsləhət verəcəyi baxımından faydalı olardı.

Tələbatların müəyyən edilməsi prosesinin istifadəçilər tərəfindən satınalma qrupuna nə zaman təhvil veriləcəyi ilə əlaqədar olan ikinci mülahizə ondan ibarətdir ki, satınalma qrupu öz maliyyə öhdəliklərini yerinə yerinə yetirirdiyi zaman istifadəçilərin qoyduqları tələblər vasitəsilə lazımsız olaraq məhdudiyyətlərə məruz qalmasınlar. Satınalma fəaliyyətinə məsul olan şəxs kənar agentliklər ilə mümkün olan ən yaxşı müqaviləni əldə etməyə məsul olacaq və o da əksər hallarda avadanlığı və/və ya xidmətləri əldə etmək üçün bir neçə rəqəbətli variantı gözdən keçirəcək və əldə ediləcək avadanlıq və xidmətlərin məhsuldarlığı, qiyməti və onların təhvil verilməsi qrafiki arasında optimal balansı təşkil etməyə nail olmağa çalışacaq. Əgər tələbatlar həddən artıq konkret olarsa, o zaman bazarda mümkün təkliflərin sayı da çox məhdud olar və satınalma müdiri məcbur olar ki, qəbul edilə bilən variantları da qəbul etməsin. Ona görə də, satınalma müdirinin fəaliyyətini məhdudlaşdıran hansı tələbatların olması və olmaması ilə bağlı müəyyənləşmək lazımdır, lakin burada bu kontekstdə istifadəçinin tələbatları və texniki tələblər arasında fərq qoymaq faydalı olardı. Sadəcə baxışla bax-

saq, istifadəçinin tələbatları son istifadəçinin nəyin marağında olmasını müəyyən edir –onlar nə etmək lazım olduğunu müəyyən edirlər.

Texniki tələblər isə “konkret effektə” necə nail olunacağını müəyyən edir. Kənar təminatçılarla müqavilə bağlayan zaman və bu müqavilələri analiz edən zaman sonucda texniki tələblər mühüm əhəmiyyət daşıyacaq, çünki bilavasitə onlar konkret olaraq nəyin təmin ediləcəyini dəqiq müəyyən edirlər və ona görə də onlar konkret təmin edilən məhsulun qəbul edilmə kriteriyalarını müəyyən edirlər. Əgər texniki tələblər lap tez təsdiq olunursa (yəni layihənin ilkin mərhələsində), o zaman bu tələblər satınalma layihəsini daha da optimal qərarla yox, daha konkret texniki qərarla məhdudlaşdırar. Başqa alternativ həllər və ya daha da effektiv qərarlar müzakirə edilmədən kənara atıla bilər və satınalma müdiri səmimi olaraq ən yaxşı qərarın alındığını demək iqtidarında olmaz. Ona görə də, texniki tələbatların müəyyən edilməsi layihənin sonuncu mərhələsinə saxlanmalıdır və onlar istifadəçinin yox satınalma müdirinin məsuliyyəti olmalıdır.

Bu halı nümunələrlə izah etmək faydalı olardı. Fərz edək ki, əməliyyat bölgəsinə yeridilmiş piyada qüvvələrini hava hücumlarından qorumaq imkanları çatışmamazlıq kimi müəyyən edilmişdir və əldə daşınan hava hücumundan müdafiə sistemi bu çatışmamazlığı aradan qaldırmaq üçün ən yaxşı yol olaraq seçilmişdir. İstifadəçi tələb edir ki, başqa işlərlə bərabər, bu cür sistem konkret ərazilərə yeridilmiş birliklərə təhlükə törədən hava hədəflərini məhv edəcəyi haqqında müəyyən təminatlar versin. Buradan istifadəçinin ən azı iki tələbi ortaya çıxır: hava hücumundan müdafiə sistemi tərəfindən qorunan ərazi sahəsi və ikincisi konkret hava hədəflərinin məhv ediləcəyi haqqında təminatın dərəcəsi. Ancaq bu tələblərə müxtəlif avadanlıqların müxtəlif kombinasiyaları əsasında qurulmuş bir yox, çox sayda texniki qərarlar uyğun gələ bilər: müxtəlif aşkar etmə radiusu olan radar sistemləri; müxtəlif radiuslu və dağıdıcı imkanları olan raket sistemləri və s. Əgər istifadəçi bu texniki parametrləri dəqiqləşdirməyə cəhd edərsə, son texniki qərarın seçimi əldə olan vəsaitin rəasional istifadəsi üçün heç də ən yaxşı variant olmayacaq.

Məhsuldarlıq, Xərclər və Vaxt parametrləri Mülahizələri

Yuxarıda aparılan müzakirələr göstərir ki, hərbi tələbatların çatışmamazlıqlarını təmin etməkdən ötrü ən optimal texniki qərar seçimi fəaliyyətinə satınalma prosesinin bir hissəsi kimi baxılmalıdır və satınalma idarəsinin müdirinə istifadəçinin müəyyən etdiyi tələbatları qarşılamaq üçün mümkün variantları araşdırmaq və qiymətləndirməkdən ötrü yetərli dərəcədə sərbəstlik verilməlidir. Çox zaman bu müxtəlif texniki və qiymət göstəricilərinə malik olan variantlar arasından birini seçmək mənasında olur. Əlavə olaraq, xüsusən də avadanlıq və/və ya xidmətlər

seriya istehsallı olursa(xüsusi sifarişlə və ya ədəd-ədəd hazırlanırsa), bu avadanlıqların istismara qəbul edilmə vaxtı da fərqli ola bilər, yəni istismara qəbul vaxtının uyğun satılma layihəsinin nəzərdə tutduğu vaxt parametrləri ilə uyğunluğu məsələsi ortaya çıxır.

Bu üç amil-texniki göstəricilər, qiymət və vaxt parametrləri adətən müəyyən mənada bir-birindən asılı olacaqdır. Məsələn, burada gözləniləndir ki, daha yaxşı texniki göstəricilərə malik olan avadanlıq, məsələn, yüksək sürətli və ya ekipajı daha yaxşı qorunan piyadaların zirehli döyüş maşını yəqin ki, daha aşağı texniki göstəricilərə malik olan tərəfdaşından daha da baha olacaq. Digər tərəfdən, hərbi təşkilatların mümkün ən yaxşı silahı və bir qayda olaraq, ən bahalı silahı almaq cəhdləri heç də həmişə ən yaxşı seçim olmur; bir çox hallarda bu cür seçim satılma fəlakətinə apara bilər(məsələn, avadanlıq alınır, lakin onu tələblərə cavab verən şəkildə texniki xidməti və istismarı üçün lazımi resurslar çatışmır). Bu halda, bahalı avadanlıq onun saxlanması üçün resursları sorub aparır, hansı ki bu resurslar hərbi proqramın digər sahələrində daha yaxşı istifadə edilə bilər. Bərabər şəkildə, maliyyə baxımından cəlbədicisi olan ən ucuz variant da ən yaxşı sayıla bilməz.

Başqa variantlar da var ki, burada əlavə kiçik maliyyə ayırmaqla mühüm texniki göstəricilərə malik olan və ya təhvil vermə müddəti baxımından əlverişli olan silah və texnika almaq olur. Bir amilin üzərinə yönəlmək əvəzinə, bu üç amillə birgə yanaşmaqla ən yaxşı texniki xarakteristika təklif edən və tələb edilən təhvil müddətinə yaxın olan və qəbul edilə bilən qiymət ətrafında həllə gətirən qərarı vermək olar. Bu optimal balans prosesində müəyyən miqdarda analitik iş aparılması tələb olunur, lakin üstünlük verilən qərar, adətən heç də həmişə olmasa da amma tələb olunan texniki tələbatlara cavab verən ən ucuz variant olur.

Burada qeyd edilməlidir ki, qiymət məsələsinə avadanlığın bütöv həyat sikli çərçivəsində baxılmalıdır. Tarixi təcrübə göstərmişdir ki, hər hansı avadanlığın ilkin alış qiyməti həmən avadanlığın həyat sikli zamanı ona edilən xidmət və istismar xərclərinin ancaq bir hissəsini təşkil edir və ona görə də bazarda olan başqa variantlarla müqayisə üçün lazımi əsas yaratmır. Aşağı alış qiyməti olan avadanlıq, məsələn, etibarlı ola bilməz və ilkin qiyməti daha baha olan avadanlıqdan saxlama və təmir işlərinə daha çox xərclər tələb edər. Və onun həyat sikli xərcləri daha da böyük ola bilər. Həyat sikli dövründə sərf edilən xərcləri qiymətləndirmək üçün (və ya mülkiyyətçilik xərcləri) və alış zamanı bu xərclərin hansı elementlərini nəzərə almaq üçün müxtəlif cür texniki metodlar vardır.

Bu üç amilin içərisində hərbi təşkilatların ən böyük nəzərdə saxladığı amil avadanlığın texniki göstəricilərdir. Və bu amilin qiymətə təsir edən əsas aparıcı element olmasından dolayı, çox vacibdir ki, bu və ya digər avadanlıqlara tələbatları müəyyən edən məsul şəxslər bu tələbatları səmimi şəkildə müəyyən etsinlər və

həmən tələbatlar da əlavə olaraq müstəqil mütəxəssislər tərəfindən gözdən keçirilsin. Yenə də qeyd etmək lazımdır ki, layihəni aparən adamların təbii olaraq mümkün olan ən yaxşı avadanlığı seçmək və avadanlığın texniki göstəricilərinə qoyulan tələbləri şifirtmək meylləri olur. Hərbi təşkilatın daha da geniş marağı, digər tərəfdən, imkan çatışmamazlıqlarını örtmək üçün kifayət qədər yüksək səviyyədə texniki göstəricilərə malik avadanlıq əldə etmək və eyni zamanda əldə olan resursları başqa sahələrdə də faydalı şəkildə istifadə etmək üçün hədsiz xərcləmələrə getməməkdir. Ona görə də texniki göstəricilərə olan tələbatlar yaxından, obyektiv sorğulara məruz qalmalıdır ki, onlar həqiqətən istifadəçinin tələblərini qarşılasın.

Ən yaxşı texniki göstəricilərə malik olan avadanlığın qiyməti də bir qayda olaraq baha olacaq və burada tələbləri müəyyən edən şəxslər əlavə göztəricilərin nəyə görə vacib olmasını sübut və dəlillərlə nümayiş etdirməlidir. Bu tələblərə cavab verən layihəyə baxış nöqtələrinin müəyyən edilməsinin aparıcı elementlərindən biridir və burada qərar vericilər indiyədək aparılan işləri gözdən keçirir və nəticədə ya layihənin davam etməsinə izn verir ya da layihənin üzərində işlənməsini tələb edir(aşağıda bax: Satınalma sikli). Müəyyən dərəcədə analitik iş burada da lazım olacaq, həm də tələbatları müəyyən etmək üçün daha da dərin analiz və qiymətləndirmələr aparmaq üçün əlavə maliyyə imkanlarına baxmağa dəyər, məsələn, operativ analiz aparmaq metodu ilə və ya daha da rəsmi metodlardan istifadə etməklə istifadəçinin tələbatlarını öyrənmək və qiymətləndirməklə. Satınalma qrupu, layihənin bu cür erkən mərhələsində əlavə vəsaitlərin qoyulmasına baxmalıdır ki, avadanlıqlara olan tələbatların daha da real müəyyən edilməsi nəticəsində sonralar vəsaitlərə qənaət edilib-edilməyəcəyini əsaslandırma bilsin.

Hərbi sistemin cürbəcür texniki göstəriciləri arasında başqa formalı balans da yaradıla bilər və bu cür balans da layihəyə sərf edilən xərclərə və onun təhvil müddətinə də təsir edir. Məsələn, daha az sayda, daha etibarlı avadanlıqla, daha çox sayda az etibarlı avadanlıq arasında seçim etmək olar və hər iki halda avadanlıqların ümumi keyfiyyət dərəcəsi bir-birinə təqribi yaxın olur. Burada yenə də əsas məqam ondan ibarətdir ki, satınalma qrupunun bu cür optimal balansını araşdırmaq və optimal texniki qərarlar vermək üçün sərbəstliyi olsun. Onlar istifadəçilər tərəfindən dəqiq müəyyən edilmiş texniki tələblərlə məhdudlaşdırılmamalıdır. Yuxarıda göstərilən nümunədə, istifadəçilərə avadanlıqların dəqiq miqdarı yox, istifadəçinin tələb etdiyi müəyyən göstəriciləri olan avadanlığın olması vacibliyi vurğulanır⁵.

Nəhayət, burada aparılan müzakirələr ordudakı imkan çatışmamazlıqlarını aradan qaldırmaqdan ötrü ən yaxşı texniki qərarları qəbul etmək üçün satınalma mü-

⁵Avadanlığın müəyyən mühitdə və müəyyən zaman məqamında və ya müəyyən dövrdə funksiyaları yerinə yetirmək bacarığı,zəruri kənar resurslarla təmin etmək şərti..North Atlantic Treaty Organisation, *NATO R&M Terminology Applicable to ARMPs*, ARMP-7 (Edition1), July2001, 2-1

təxəssislərinə aparıcı rol verilməsini nəzərdə tutsa da, satınalma qrupuna bu sahədə tam və birtərəfli səlahiyyət vermək olmaz. Texniki göstəricilərlə bağlı istənilən kompromis istifadəçiyə izah edilməli və onunla danışılmalıdır. Əgər qərar vermə zamanı üç amildən hər hansı birinə üstünlük vermək üzərində mübahisə olursa, o zaman bu məsələdə son qərarı vermək daha da yuxarı rəhbərliyin səlahiyyətinə verilir. Bu heç də istifadəçi ilə satınalma mütəxəssisləri arasında qarşıdurma yaratmaq mənasında deyil, lakin bir çox ölkələr bu iki tərəf arasındakı işgüzar münasibətləri tənzimləmək üçün onlar arasında müştəri-təminatçı münasibətləri forması müəyyən etməyi faydalı sayırlar.

Satınalma Layihəsinin Maliyyə Cəhətdən Məqsəduyğunluğu

Bizim indiyə kimi təsvir etdiklərimiz satınalma prosesinin öyrənilməsi və analizindən ibarətdir və o da sonucda, yavaş- yavaş hansı tələbatlara uyğun avadanlığın əldə edilməsi haqqında daha möhkəm qərarlara gətirir. Ən yüksək səviyyədə aparılan hərbi siyasət silahlı qüvvələrin qarşısında hansı tapşırıqların durduğunu müəyyən edir və sonra hərbi imkan analizləri aparılır və onların nəticəsində tapşırıqları yerinə yetirmək üçün cürbəcür yolları nəzərdən keçirir və ən uyğun yol seçilir və istifadəçi hər bir konkret avadanlıq növü və/və ya xidmətlər üçün tələb olunan geniş tələbləri ortaya qoyur. Bu prosesin nəticəsində çatışmayan avadanlıqların və/və ya xidmətlərin növləri onların prioritet səviyyəsindən asılı olaraq bölünür və nəticədə silahlı qüvvələrin strateji inkişaf planını təmsil edən və adətən qarşıdakı 10-20 ilə hesablanan uzun müddətli ümumi müdafiə proqramı formalaşdırılır.

Müdafiə proqramı qarşıdakı hərbi tapşırıqları yerinə yetirmək üçün zəruri olan kadrların əsas inkişaf yollarını, silah və hərbi texnika məsələlərini müəyyən edir. Müdafiə proqramı özünün ilkin illərində daha da konkret olur, çünki bu zaman artıq konkret avadanlıq üzrə qərarlar verilmiş olur, lakin sonrakı illərdə daha da şərti olur, çünki bu zaman bazarda mövcud olan bir sıra başqa variantlar da tam olaraq analiz edilir və tələblərə və imkanlara uyğun olaraq variantların sayı da azalır. Bu cür müzakirələrin qiymətlərlə bağlı paralel mülahizələr olmadan baş tutması sual altındadır. Ona görə də, müdafiə proqramı ilə bərabər proqramda nəzərdə tutulan hər bir avadanlıq layihəsi haqqında maliyyə məlumatları təmin edən və eyni zaman müddətini əhatə edən maliyyə planı da işlənib-hazırlanır. Maliyyə məlumatları da proqramın ilk illərində daha dəqiq və sonrakı illərdə isə daha da ümumi olacaq.

Maliyyə planları ayrı-ayrı layihələrin həyata keçirilə bilən gücdə olduğunu nümayiş etdirməkdir. Bu o deməkdir ki, hər bir layihənin tam istismar dövrü xərcləri həm

hərbi xərclər və həm də insan resurslarının komplektləşdirilməsi baxımından gələcək ümumi planlarla uzlaşdırılmalıdır. Başqa sözlərlə, bu gələcək hər bir layihənin hərbi proqramın tərkib hissəsi kimi həm praktiklik və həm də etibarlılıq ölçüsü olur. Demək lazımdır ki, hərbi proqramın effektivliyi satınalma müdiri tərəfindən qiymətləndirilə bilməz, çünki o ancaq öz layihəsinin detallarını görür, lakin bu işi hərbi planlayıcılar edə bilirlər, çünki onlar hərbi proqrama geniş vizyonda baxıb onu hazırlayırlar.

Layihənin həyata keçirilə bilən olması layihənin müntəzəm yoxlama və nəzarət tələb edən tərəfidir. Layihələr işə düşdükcə onların həyat sikli xərclərinin təqribi hesablamaları da dəqiqləşir. Eyni zamanda, hərbi proqramın dəyişməsi də qaçılmaz olur, onun prioritetləri də dəyişir və layihələrin də yeni ümumi kontekst çərçivəsində əsaslandırılması zərurəti yaranır. Bu, layihələrə nədən müntəzəm, qrafikli və rəsmi baxışların keçirilməsi vacibliyinin başqa səbəblərindən biridir və bu baxışlar adətən satınalma siklinin bir hissəsi olur və müstəqil baxış keçirənlər tərəfindən həyata keçirilir.

Qeyd etmək lazımdır ki, effektivlik layihənin tam həyat siklinin hər bir nöqtəsində ölçülməlidir. İş ondadır ki, layihənin maliyyələşmə sxemi düzxətli olmur, yəni layihənin tam həyat siklinin hər bir ilində bərabər həcmdə məbləğ sərf edilmir. Bir maliyyə ili ərzində layihənin maliyyələşməsi ən yüksək nöqtəyə və ən aşağı nöqtəyə uyğun olaraq qalxıb yenə bilər və eynilə də bu qalxış və yenişlər şəxsi heyətin sayı ilə də əlaqəli olaraq baş verə bilər. Qarşıdakı illərə yönəlmiş maliyyə planlaşdırması prosesi planlayıcılardan tələb edir ki, proqramda edilən dəyişikliklərlə bağlı onların verdikləri qərarların nəticələri gələcəkdə nəzərə alınmış olsun, yəni, başqa sözlərlə desək, konkret layihəyə baxıldıqda təkcə onun ilkin qiymətini (alış qiymətini) deyil, həm də layihənin tam həyat sikli dövründə sərf edilən xərcləri də nəzərə alsın.

Layihənin maliyyələşdirilməsində zaman-zaman baş verən bu cür büdcə dəyişikliklərinin nəticələrinə nəzarət etmək və onları tənzimləmək lazımdır. Bu zaman layihənin effektivliyi analizi təkcə əldə olan resursların layihənin maliyyələşdirilməsi üçün uyğun olub olmadığını aydınlaşdırmalı deyil, həm də layihənin uzun müddətli maliyyə və insan resursları ilə təmin edilməsi baxımından ortaya çıxan suallara cavab verməlidir. Layihənin məqsədəuyğunluğunun analizi layihənin başlanması və ya davam etdirilməsi üçün nəzərə alınmalı əsas amillərdən biridir. Ancaq bu haqda kim qərar verirsə, layihənin təkcə real olması və vaxtında və ayrılan məbləğə uyğun şəkildə həyata keçəcəyi haqda əmin olması kifayət deyil, onlar həm də əmin olmalıdırlar ki, layihə tələblərə cavab verən şəkildə həyata keçəcəkdir. Yəni, layihənin uğurla yerinə yetirilməsini təmin edən effektiv satınalma strategiyasını nəzərdə tutur.

Satınalma Strategiyaları

Satınalma strategiyası tələb olunan imkanların necə əldə olunmasının təsviridir. Onun ən azı üç məqsədi vardır. Birincisi, avadanlıq və/və ya xidmətlərin əldə edilməsi üçün müxtəlif yollar mövcuddur və satınalma müdiri qarşısında satınalma strategiyası müəyyən etmək tələbi satınalma müdirini mümkün olan müxtəlif variantları gözdən keçirməyə və verdiyi qərarları əsaslandırmağa məcbur edir. Satınalma müdirinin mümkün satınalma yanaşmaları haqqında daha dərinlən düşünməsi lazım gələcək və əldə edilməli olan konkret imkanların üstünlükləri və çatışmamazlıqları haqqında ölçülüb-biçiləcəkdir. Bu cür qayda sonrakı qərarların inamla verilməsinə aparacaqdır. İkincisi, satınalma strategiyası layihənin həyat sikli dövründə ondan istinad mənbəyi kimi istifadə etməyə imkan verir və bu sikl uzun müddət ola bilər və çox sayda işçilərin dəyişməsi ilə müşayiət oluna bilər. Üçüncüsü, satınalma strategiyası layihəyə nəzarət edənlərə layihənin tələblərə cavab verən şəkildə idarə olunacağı barədə sübutlar verir və ona görə də layihənin hərbi proqrama daxil edilməsi üçün əsaslar olduğunu bildirir. Məsələn, o dövlət satınalmaları üçün müəyyən edilmiş bütün qanuni tələblərə cavab verir və o sərf edilən vəsaitə dəyir və layihənin riskləri qəbul edilən səviyyəyə endirilmiş olur. Bu səbəblərdən, satınalma strategiyalarının müəyyən edilmiş struktura malik rəsmi sənədlər forması alması adi hala çevrilmişdir (müəyyən edilmiş sənəd strukturu müəyyən mənada siyahı kimi istifadə oluna bilər və o satınalma müdirinə satınalma layihəsində nəzərdə tutulan bütün tədbirlərin uğurla həyata keçirdiyinə əmin olması üçün kömək edir).

Satınalma strategiyalarına canlı sənədlər kimi baxılmalıdır. Layihə davam etdikcə onun elementlərinin çox hissəsi dəyişir və layihənin fərqli mərhələlərində onun fərqli aspektlərinə müxtəlif cür önəm verilir. Beləliklə, satınalma strategiyaları müntəzəm şəkildə baxışlara məruz qalmalı, yenilənməli və lazımı dairələrlə razılaşdırılmalıdır. Onlar fərqli layihə növləri üçün dəyişsə də və müxtəlif ölkələr ümumilikdə öz satınalma strategiyalarını müxtəlif yollarla fərqli mərhələlərə bölsə də, bu əsas xarakteristikalar ümumi olaraq qalır. Satınalma layihəsini həyata keçirən qrup, layihəni izah etmək və satınalma strategiyasını öz geniş kontekstində müəyyən etmək üçün istifadə olunan baza materialından başqa öz işini bütövlükdə alışı obyektinə barədə qərar vermək, onu ətraflı təsvir etmək və əsaslandırmaqla başlamalıdır. Hərbi imkan çatışmamazlıqlarını aradan qaldırmaq üçün avadanlıq və/və ya xidmətlərin əldə edilməsi üçün çoxsaylı yollar vardır və üstünlük verilən satınalma variantına problemə bir neçə nöqtəyi nəzərdən baxmaqla gəlmək olar. Bu baxışlara aşağıdakılar daxildir:

- *Yeni avadanlıq almağa ehtiyac varmı?* Müəyyən avadanlıq növləri alış üçün yox, icarə üçün mümkün ola bilər və həyat siklinin xərclərinin hesablanması (və daha geniş məsələlərin müzakirəsi) tələbatları qarşılamaq üçün icarənin daha yaxşı, uzun müddətli şərtlər irəli sürdüyü görünür. Məsələn, çox sayda ölkələrin silahlı qüvvələri xidməti avtomobillər və başqa nəqliyyat vasitələri ilə bağlı tələbatlarını icarə yolu ilə bazarda təklif edilən avtomobillər hesabına ödəyirlər. Bu variantlar olmadığı yerlərdə yeni avadanlıq və/və ya xidmətlərin alınması imkan çatışmamazlıqlarını aradan qaldırmaq üçün avtomatik olaraq yeganə və ya ən yaxşı yol kimi qəbul edilməməlidir. Mövcud avadanlığın modernləşdirilməsinə (dövlətin əlində olan və ya xaricdən alınan) və ianə formasında verilmiş avadanlığın qəbul edilməsinə istehsal olunan seriya nümunələrin alışı kimi və ya yeni avadanlıqların istehsalı kimi variantlarla bir sırada baxılmalıdır. Ümumiyyətlə, bu cür variantlar az-az hallarda mümkün olur və hərbi avadanlıqların alışı yeni avadanlıq və/və ya xidmətlərdən ibarət olur.

- *Avadanlıq və/və ya xidmətlər hazır haldadır yoxsa onları layihələşdirib hazırlamaq lazımdır?* Avadanlıq layihələşdirib hazırlamaqla, dəqiqləşdirilmiş tələbatları qarşılamaqla imkan çatışmamazlığını həll etmək bir neçə üstünlüyə malikdir, ən vacibi odur ki, istifadəçi bu zaman nə istəyirsə alır (və ya ən azı fikirləşdiyi). Elə hallar olur ki, tələb olunan texnologiya mövcud olmadıqda bu variant yeganə mümkün variant olur, məsələn, çox hallarda olduğu kimi, hərbi məqsədlərin yerinə yetirilməsi üçün ən müasir elmi nailiyyətlər tələb olunur. Digər tərəfdən, hərbi texnikanın layihələşdirilib işlənilib hazırlanması bahalı və riskli bir işdir və bu cür növ layihələr ancaq az-az ölkələrin imkanları daxilindədir, adətən bu o ölkələrdir ki, onların öz hərbi sənayesi olur. Əksər ölkələr bazarda olan cürbəcür sistemlər arasında seçim edirlər, bunlar Mülki Hazır Məhsullar (COTS) və ya Hərbi Hazır Məhsullar (MOTS) ola bilər. Bu məhsullar ilkin sifarişçinin sifarişi əsasında hazırlandığından, mülki və ya hərbi təyinatlı hazır məhsulların alınması COTS/MOTS satınalma layihəsinin tələblərinə bu və ya başqa tərzdə cavab verməyə bilər. Digər tərəfdən, avadanlıq və/və ya xidmətlər bir qayda olaraq istismar edildiyi zaman necə işlədiyi haqqında uçot olur. Belə olan hallarda istismar zamanı ortaya çıxa bilən problemlər də artıq həll edilir və avadanlıq özünün bütün imkanlarını praktikada göstərmiş olur. Bundan başqa, avadanlığın layihələşdirilib hazırlanmasına çəkilən xərclər artıq onun qiymətində nəzərə alınır və buna görə də, seriya istehsalı daha ucuz başa gəlir və hazırlanmış layihənin mövcud olması və onun istismardan keçməsi və effektivliyini göstərməsi daha qısa zaman müddətində lazımi avadanlığı almağa imkan verir. Bu üstünlüklərə görə COTS/MOTS – ların seriya nümunələrinin alışı hətta ənənəvi olaraq silah sistemləri istehsal edən ölkələr üçün də cəlbədicidir, xüsusilə də informasiya texnologiyası sahəsində və

çox sayda ölkələr indi bu cür növ layihələri irəli sürürlər. Qeyd etmək vacibdir ki, isənilən halda COTS/MOTS seriya nümunələrinin alışı çox hallarda əldə olunan avadanlığın və/və ya xidmətlərin konkret tələblərə uyğunlaşdırılması üçün müəyyən həcmli konstruktör işlərinin aparılmasını nəzərdə tutur və bu amil uyğun satınalma layihəsinin analizində və risklərinin ölçülməsi prosesində nəzərə alınmalıdır. Nümunə kimi, xidmətlərin alınması nümunəsini gətirmək olar, onlar faktiki olaraq həmişə konkret sifarişçinin konkret tələblərinə uyğunlaşdırılır. Başqa nümunə olaraq, burada müxtəlif müəsisələrdən alınan sistemlərin birgə işləməsini təmin edən inteqrasiya işlərini göstərmək olar (məsələn, sensor sistemləri, odlu silahlar və çox sayda hərbi sistemlərin tərkibinə daxil olan qoşunların idarə etmə vasitələri).

- *Satınalma layihəsinin miqyası necə olmalıdır? Satınalma strategiyası geniş mənada nə əldə edilməlidir sualı haqqında da qərar verməlidir. Sensor sistemləri, odlu silahlar və komandanlıq və nəzarət sistemləri vasitələrinə üç ayrı satınalma layihəsi kimi baxmaq olar. O zaman onların mövcud bütöv sistemə inteqrasiyası işlərinə satınalma qrupu ilə bərabər son istifadəçi də məsul olur. Müasir praktikada daha da adi hal almış praktika odur ki, bütöv sistemin istehsalı üçün məsuliyyət layihənin baş podratçısına verilir və o da öz növbəsində alt-podratçı təşkilatları ilə müqavilə bağlayır və lazımi avadanlıq və/və ya xidmətləri texniki tələblərə, qiymət və təhvil müddətinə uyğun olaraq təmin edir. Satınalma layihəsinin miqyası ilə bağlı məsələnin digər tərəfi köməkçi elementlərin müəyyən edilməsidir və onların zəruri hallarda layihəyə salınmasıdır. Mürəkkəb hərbi sistem əldə edərkən, onun çərçivəsində köməkçi elementlərin alınması da önəm daşıyır, məsələn, ehtiyat hissələri, texniki və təmir xidmətləri və uyğun kadrların hazırlığı üçün proqramlar (və ya ən azı təlimçilərin təlimi proqramı).*

- *Lazımi avadanlıq və/və ya xidmətlərin başqa mənbələrdən əldə edilməsi imkanı mövcuddurmu? Tələb olunan avadanlıq və/və ya xidmətlərin birdən artıq təminatçının olduğu yerdə mümkün qərarların dəyər, texniki göstəricilər və təhvil müddəti müqayisələri və ən uyğun variantın seçilməsi o zaman baş verir ki, burada satınalma fəaliyyətləri üzrə rəqabət olsun. Rəqabət prosesi üç əsas mərhələdən ibarət olur. Bu müəyyən texniki xarakteristikaları, qiymət və təhvil vermə zamanı parametrləri ilə xarakterizə olunan avadanlıq və/və ya xidmətlərin təminatında maraqlı olan tərəflərin tenderə dəvət edilməsi ilə başlayır, sonra təkliflərin analiz və müqayisəsi ilə davam edir və sonda tenderin qalibi seçilir və müqavilə imzalanır. Ona görə də, dövlət satınalmaları çərçivəsində tender vasitəsilə satınalma prosedurları, qiymət ilə avadanlıq və/və ya xidmətlərin keyfiyyəti arasında optimal balans təmin etmək baxımından ən yaxşı yol sayılır. Təminatçının tender vasitəsilə seçilməsi mümkün olmadıqda da belə, çəkilən xərclərə görə alınan ava-*

danlığın keyfiyyətinin uyğun olduğu təmin edilməlidir. Məsələn, alt-podratçı səviyyəsində tender təşkil etmək olar, layihəni mərhələlərə bölmək olar və bu mərhələlərin bir qismi üzərində tenderlər keçirmək olar və ya icraçıya əlavə stimullar vermək olar ki, o uyğun qiymətləndirmə prosedurları vasitəsilə xərcləri azaltsın. Tenderin mümkün olmadığı hallarda, satınalma qrupu, istənilən halda, özünün qəbul edə biləcəyi minimum şərtlər üzrə israr etməlidir(əsasən də qiymət məsələsində) və bu minimum tələblər yerinə yetirilməzsə, layihədən geri çəkilməyə hazır olmalıdır.

- *Başqa ölkələr də oxşar satınalma layihələrində maraqlıdırlarmı?* Başqa ölkələr də oxşar tələbatlara malikdirlərsə, o zaman maraqlı dövlətlərin iştirakı ilə beynəlxalq satınalma layihəsi təşkil etmək məqsədəuyğun olardı. Lakin bu həm də özümüzə məxsus layihənin bütün tələblərinin ödənilməməsi deməkdir. Digər tərəfdən, bu halda layihənin dəyəri bütün iştirakçılar arasında proporsional olaraq bölünür və satınalma layihəsinin miqyasının böyük olmasına görə alınan avadanlıqların və/və ya xidmətlərin qiyməti də aşağı salınır.

- *İmkan ehtiyacları sadəcə bir dəfəlik yoxsa mərhələ-mərhələ əldə edilməlidir?* Satınalma fəaliyyətinin bir neçə ardıcıl alt-layihələrə bölünməsinin(burada, artan və ya mərhələ-mərhələ alışlardan söhbət gedir) risklərin azaldılmasında, xüsusilə, konstruktor işləri ilə bağlı layihələrdə və layihənin büdcəsinin müəyyənləşdirilməsində üstünlüyü vardır.

Bütün bu mülahizələrin nəzərə alınması satınalma qrupuna özünün ümumi satınalma seçimini etməyə imkan verir və o satınalma strategiyasında əsaslandırılabilir və sənədləşdirilə bilər. Onlar, məsələn, avadanlıq icarə etmək üçün yeganə icarəedici şirkətlə icarə müqaviləsi bağlaya bilər və ya tender keçirər ki, tələbləri qarşılamaq üçün ən uyğun COTS qərarı verə bilsin. Bu cür ümumi qərar verildəndən sonra, qrup bu variantı necə yerinə yetirmək yollarını arayır və bu qərarlar yenidən satınalma strategiyasında əsaslandırılmalı və qeyd edilməlidir. Bu zaman qrupun mülahizələri aşağıdakılardan ibarət olur:

- Layihənin strukturu:Layihə zaman keçdikcə mərhələlərə necə bölünəcək, hər mərhələdə hansı tapşırıqlar yerinə yetiriləcək və hansı mərhələlərdə həlledici qərarlar qəbul ediləcək? Çox hallarda layihənin strukturu satınalma siklinin uyğun mərhələləri ilə uzlaşdırılır(bax: “Satınalma sikli”).

- İdarəetmə strukturu:Satınalma layihəsinin qrupu satınalma prosesini idarə etmək üçün necə təşkil olunur?Bu proses üçün hansı cür konkret ekspertiz tələb olunur və nə zaman? Necə və hansı tezliklə bu qrup təminatçı ilə əlaqədə olmalıdır?

- Qiymət qoyma:Təminatçıya ödənişlər hansı yolla aparılacaq? Əsasən iki yol vardır: razılaşdırılmış məbləğin razılaşdırılmış avadanlıqlar və ya xidmətlərin

təhvil müqabilində ödənilməsi (buna müəyyən edilmiş və ya sərt qiymət sxemi də deyirlər) və ya təminatçının bütün xərclərinin kompensasiyası plus gəlir şəklində müəyyən razılaşdırılmış məbləğ (bu kompensasiya + gəlir sxemi adlanır)⁶. Birinci hal hazırda daha çox yayılmışdır, xüsusilə də COTS/MOTS satınalmaları üçün və burada öncədən müəyyənlik olduğundan üstünlüyü də vardır və təminatçıları qiymətləri azaltmağa həvəsləndirir. İkinci hal geniş miqdarda risk və qeyri müəyyənlik tələb edən layihələrdə tətbiq edilə bilər, adətən o layihələrdə ki, onlar köklü konstruktor işləri tələb edir və bu işləri təminatçının özü öz boynuna götürmək istəmir. Bu cür hallarda təminatçının maliyyə risklərini azaldan və buna baxmayaraq xərcləri aşağıya salan stimullar vasitəsilə cürbəcür hibrid formalı qiymət qoyma formalarının tətbiqi faydalı olardı⁷.

- **Ödəmə sxemləri**: Ödəmələr təminatçıya nə zaman həyata keçirilməlidir? Əksər satınalma layihələrinin uzun müddətli olması o deməkdir ki, təminatçı tez-tez, layihə başa çatmadan əvvəlcədən mərhələ ödəmələrini tələb edəcək. Bu cür hallarda layihənin rəhbərləri çalışmalıdırlar ki, ödəmələr müqavilənin növbəti mərhələsinin başa çatması ilə əlaqələndirilsin. Buna görə də, təminatçının ümumi məbləğin növbəti hissəsini alması üçün, onun layihənin lazımi istiqamətdə irəlilədiyini və növbəti mərhələnin uğurla başa çatacağını sübit etməsi lazım gələcək. Təminatçya ödənişlərlə bağlı bu irəliləyişlər və şərtlər aydınlaşdırılmalı və satınalma strategiyasında sənədləşdirilməlidir.

- **Dəstək strategiyası**: Alınan avadanlığın istismarı dövründə onun saxlanması üçün nə edilir? Layihənin erkən mərhələsində effektiv və birləşmiş dəstək qərarlarının qəbulu avadanlığın həyat sikli dövründə aparacağı xərclərin hesablanmasında həlledici rol oynayır və beləliklə layihənin sərf edilən pula layiq olduğunu müəyyən etməyə kömək edir. Dəstək strategiyası həm hərbi əməliyyatlar dövründə maddi texniki dəstəyi və həm də dinc dövrdə adi məsələləri, o cümlədən, təmir və saxlama işlərini nəzərdə tutur.

- **Risqlərin idarə edilməsi**: Layihəyə qarşı yönəlmiş hansı risklər vardır və onlar necə anlız edilir və idarə olunur? Risk planı konkret avadanlıq üçün hansı əsas risklərin olduğunu aydınlaşdırır, adətən, onların baş vermə ehtimalını qiymətləndirir və əgər baş verərsə onların təsirini və onları azaltmaq üçün hansı tədbirlərin görülməsini təklif edir. Geniş satınalma strategiyasında olduğu kimi, riskləri

⁶Dəqiq müəyyən edilən qiymətlər razılaşdırılırsa heç cürə dəyişilmir. Dəqiq müəyyən edilmiş sxemlərlə əsas məbləğ razılaşdırılır, ancaq o da iqtisadi şərtlər dəyişdikcə razılaşma ilə dəyişə bilər, məsələn, inflasiya olursa və ya valyuta məzənnəsi dəyişərsə.

⁷ Hibrid qiymət qoyma sxemləri, məsələn, qiymətdən asılı olmayaraq dəqiq müəyyən edilmiş gəlir məbləği ödəmələri ilə və ya gəlir məbləği normativ xərclərin hesabına alınması ilə xüsusi düstur vasitəsilə müəyyən edilə bilər.

idarə etmək planı hazırlamaq tələbi satınalma qrupunu layihənin həyata keçirilməsini, xərc və təhvil vaxtı parametrlərini təhlükə altında qoyacaq problemlərlə bağlı öncədən fikirləşməyə məcbur edir və onları həll etmək üçün yollar təklif edir(məsələn, bu təkliflərin bir qismi, risklərin idarə edilməsini təminatçıya həvalə edən əlavə layihə mərhələlərinin və müqavilə şərtlərinin daxil edilməsi də satınalma strategiyasında əks olunur). Layihənin gətirdiyi riskin qəbul edilə bilən sərhədlərdə olması layihəyə nəzarət edən mütəxəssislər üçün həlledici maraq doğuran amildir və layihənin davam edib-etməyəcəyi haqqında onların verəcəyi qərar da əsas yer tutur.

- Silahlı qüvvələrin satınalma layihələrinə dəstək üçün zəruri olan hökumət resursları. Satınalma layihələrini reallaşdırmaq üçün hansı cür resurslar lazımdır və onların təmin edilməsi necə idarə olunur? Layihə ilə bağlı çox sayda resursların idarə olunmasında təminatçının cavabdeh olmasına baxmayaraq, əksər satınalma layihələri həm də hərbi təşkilatlardan resurslar tələb edir. Bu resurslar, məsələn, layihənin davam etdirilməsi üçün məlumat formasında ola bilər, balansda olan mövcud avadanlıqların yeni avadanlıqlarla inteqrasiyası və alınan silahları test etmək üçün infrastruktur və ya poliqlonlar kimi resurslar ola bilər. Bütün bu resurslar toplam olaraq hökumət tərəfindən təmin edilən resurslar adlanır və bunları təminatçılara satınalma qrupları təmin etməli olduğundan, bu resursların idarə edilməsi xüsusi diqqət tələb edir. Oxşar sahədə hərbi proqramın başqa layihələri də ola bilər və onlar da müzakirə olunan layihənin nəzərdə tutduğu imkanları artırmaqla əlaqəli ola bilər(məsələn, yeni hərbi gəminin alınması layihəsi dəniz portlarının infrastrukturunun modernləşdirilməsi layihəsi ilə əlaqəli ola bilər). Bu layihələrə istənilən bağlılıq satınalma strategiyasında nəzərə alınmalıdır.

- Ofset sxemləri: Az-az ölkələrin böyük daxili hərbi sənayeləri vardır və ona görə də əksər ölkələr öz hərbi avadanlıq və/və ya xidmətlərini xarici ölkələrin hesabına təmin edirlər. Ofset razılaşma olub, bu və ya digər avadanlıq və ya xidmətlərin təminatı ilə bağlı müqavilə ilə eyni vaxtda müzakirə olunur. Bu razılaşmanın məqsədi, ölkə sənayesinin istehsal edə bilmədiyi, xaricdən alınan zəruri avadanlıq və/və ya xidmətlərin daxili bazarda yaratdığı itkiləri kompensasiya etməkdir. Çox sayda ölkələr hərbi avadanlıq və/və ya xidmətlər təmin edən şirkətlərlə satınalma müqavilələri imzalamaq üçün mütləq şərt olaraq ofset sazişləri hazırlayıb həyata keçirməyi tələb edirlər. Beləliklə ofset təklifləri satınalma layihələri ilə paralel olaraq işlənilməlidir və qiymətləndirilməlidir. Ofsetlər çox sayda əməkdaşlıq formasında ola bilər. Alıcı dövlətin sənaye müəsisələrinin satınalma prosesində birbaşa iştirakından tutmuş(məsələn, birgə istehsal və ya lisenziyalı istehsal), təminatçının alıcı dövlətin müdafiə sənayesi və başqa yüksək texnologiyalı sahələrindən başqa avadanlıqlar təmin etməsinə qədər məsələləri əhatə edə bilər. Konkret satınalma layi-

həsi ilə heç bir əlaqəsi olmayan(birbaşa olmayan ofsetlər) müqavilələrin təşkilində iştirak formasında da ola bilər. Satınalma layihələrinin imzalanması üçün mütləq şərt olaraq ofset sazişlərinin bağlanması tələbi ölkələrin qanun və hüquqi normativ aktlarında da öz əksini tapmışdır. Beləliklə, ofset haqqında qərarların qəbulu satınalma qrupunun səlahiyyətlərinə aid deyil. Eynilə, qanun və normativ aktlar bu və ya digər hallarda tətbiq olunacaq ofsetlərin növlərini də müəyyən edir(ən azı tətbiq etməyə tövsiyə edilir), ofset layihələrinin minimum dəyərini müəyyən edir və onlar adətən, uyğun satınalma müqaviləsinin dəyərinin müəyyən faizi formasında müəyyən edilir və həmçinin, təminatçıların ümumi qiymətləndirilməsi və seçimi prosesinin bir hissəsi kimi ofset layihələrini qiymətləndirmək üçün ümumi geniş kriteriyalar müəyyən edir. Lakin ofset sxeminin müəyyən xüsusiyyətləri konkret layihənin satınalma strategiyasında əks olunmalıdır. Satınalma strategiyası, ofseti ümumi layihənin elementi kimi qəbul etməli və həmçinin, ofset tələblərinin detallarını izah etməli və ofset layihəsi ilə uyğun satınalma layihəsi arasındakı qarşılıqlı əlaqəni idarə edən mexanizmləri izah etməlidir.

- İkinci dərəcəli texniki məsələlər:Satınalma strategiyasına bir çox başqa daha da texniki xarakter daşıyan məsələlərin daxil edilməsi də zəruri olur. Bu məsələlərə, lazımı keyfiyyəti təmin etmə mexanizmləri, həll edilməli hər hansı ətraf mühit və təhlükəsizlik texnikası məsələləri(çox zaman bu məsələlər parlament tərəfindən qaldırılır) daxil ola bilər; təhlükəsizlik qayğıları, avadanlıq və/və ya xidmətlər üçün dəqiq müəyyən edilmiş tələbləri qarşılamaq üçün zəruri olan idarəetmə tədbirləri(məsələn, sınaq və avadanlıqlar qəbul etmə strategiyaları), intellektual mülkiyyətlə bağlı məsələlərlə məşğul olmaq üçün yaradılmalı strukturlar daxil ola bilər.

Qısa olaraq, satınalma strategiyası hər bir konkret satınalma layihəsinin necə həyata keçirilməsini ətraflı müəyyən edən hərtərəfli sənəd olmalıdır. Hərbi məmulatlar satan bazar çox fərqlidir və daimi dəyişir və hər hansı layihənin keçmişdə uğurlu olması onun gələcəkdə də uğurlu olmasına təminat vermir və ya bir layihə üçün uğur qazanan yanaşma, o biri layihə üçün də tətbiq edilə bilməz. Ona görə də, buradan belə nəticə əldə etmək olar ki, satınalma fəaliyyəti nəticəsində arzuolunan idarəetmə strategiyası əsas prinsiplərə qayıdış olardı və hər bir layihə üçün ayrıca satınalma strategiyası işlənilib hazırlanardı(əvvəlki layihələrin təcrübəsindən çıxış edərək). Həm də vacib olan odur ki, satınalma strategiyaları(satınalma fəaliyyətinin idarəetməsi üçün digər yanaşmalar) hətta daha kiçik layihələr üçün hazırlansın və tətbiq edilsin, baxmayaraq ki, burada uyğun sənədlərin detallarının açıqlanma səviyyəsi çox aşağı ola bilər.

Rəqabətli Satınalmalar

Hərbi satınalmaları həyata keçirən zaman, qiymət ilə alınan avadanlığın keyfiyyəti arasında ən yaxşı mütənasiblik, adətən, istifadəçinin tələblərinə uyğun olan mümkün texniki qərarların müqayisəsini və bazarda təklif edilən avadanlıq və/və ya xidmətlərin (və ya zəruri avadanlığın layihələşdirilib hazırlanması təklifi) ən optimal variantının seçilməsini tələb edir. Bu cür müqayisəni aparmağın ən şəffaf, effektiv və səmimi yolu zəruri avadanlıq və /və ya xidmətin alınması üçün tenderin təşkili və keçirilməsidir. Tender yolu ilə alışlar dövlət satınalmaları zamanı geniş tətbiq edilir və əksər ölkələrin qanunvericiliyi və hüquqi-normativ aktları dövlət satınalmalarının bilavasitə tenderlər vasitəsilə keçirilməsini tələb edir. Lakin tender prosesi çox böyük vaxt tələb edir və bu və ya digər satınalma layihəsinin reallaşdırılmasına cavabdeh olan mütəxəssislərdən müəyyən səylər tələb edir. Ona görə də, tenderin keçirilməsi öncədən planlaşdırılmalıdır və elə hallar ola bilər ki, tenderin əlverişliliyi sərf olunan vaxtın və səylərin hesabına əldə edilsin (bu sadəcə nəzərdə tutulmamalıdır, həm də satınalma strategiyasında nümayiş etdirilməlidir).

İstənilən tender potensial təminatçılara lazımi məlumatların çatdırılmasından və qoyulan tələblərə uyğun olaraq öz təklifləri ilə onların tenderdə iştirak etməsinə edilən dəvətdən başlayır. Uyğun sənədlərin formatı müxtəlif ola bilər, lakin əksər hallarda onlar alış predmeti olan avadanlıq və /və ya xidmətlərə edilən texniki tələblərin ətraflı təsvirindən və həmçinin tender prosedurlarına qoyulan tələblərdən ibarət olur (tender sənədlərinin tərkibi və formatı, tenderdə iştirak üçün sənədlərin verilməsi qaydaları, tenderdə iştirak üçün verilən son müraçitlər). Bütün potensial təminatçıları tenderə dəvət etməyə heç bir zərurət yoxdur, lakin şəffaflıq və ədalət naminə potensial iştirakçıların tenderdən çıxarılma qaydalarını dəqiq müəyyənləşdirmək lazımdır. Bu mərhələdə problemlər yaranmasın deyə maraqlı tərəflərin tenderdə iştirakı üçün uyğun mexanizmlərdən istifadə edilir və ən perspektivli namizədlərin seçilməsi üçün kriteriyalar müəyyən edilir (bəzən bunun üçün ilkin tender keçirilir və onun gedişində namizədlər müəyyən edilir və onlar da əsas tenderə dəvət edilir. Həm də vacibdir ki, tenderə dəvət edilmiş potensial təminatçılardan hər biri həqiqətən lazımi avadanlıq və/və ya xidmətlərin təmini üçün qarşıya qoyulan tələbatları yerinə yetirmək bacarığında olsunlar. Başqa sözlərlə, tender səmimi və şəffaf olmalıdır və o rəsmilik naminə keçirilməməlidir, konkret məqsədlə təminatçı seçmək üçün keçirilməlidir və tenderi təşkil edən ölkənin silahlı qüvvələrinin zəruri tələbatlarını təmin etmək bacarığında olmalıdır).

Növbəti mərhələdə iştirakçılar öz konkret təkliflərini verirlər. Əvvəlki halda olduğu kimi, uyğun sənədlərin formatı müxtəlif ola bilər, lakin satınalma layihəsini həyata keçirən qrup tələb etməlidir ki, sənədlərdə heç olmasa minimum məlumatlar olsun, yəni satınalma predmeti ilə bağlı texniki təkliflər və həmçinin, bağlanacaq müqavilənin real-

laşdırma vaxtı və müqavilənin dəyəri ilə bağlı təkliflər olsun. Arzu olunan odur ki, bu sənədlərə başqa faydalı məlumatlar da daxil edilsin. Bu məlumatlar, maraqlı tərəfin uyğun layihənin tələblərini yerinə yetirmək bacarığını təsdiq edən materiallar ola bilər (məsələn, şirkətin uğurlarından ibarət məlumat, şirkətin rəhbərliyinin və ya həlledici şəxslərin bacarıq səviyyəsi) və həmçinin, namizədin tələblərə cavab verən formada layihəni idarə etmək bacarığını təsdiq edən materiallar (məsələn, layihənin reallaşdırma planı, layihənin idarəetmə strukturu və layihə ilə bağlı risklərin qiymətləndirilməsi). Lakin qeyd etmək lazımdır ki, tenderin hazırlanması prosesi həddən artıq zaman və vəsait tələb edir. Ona görə də, satınalma qrupu təqdim olunan məlumatların həcmi ilə bağlı öz tələblərini ancaq namizədlərin imkanlarını qiymətləndirmək və qalibi müəyyənləşdirmək üçün həqiqətən lazım olan məlumatlarla məhdudlaşdırmalıdır.

Adətən, bu mərhələdə tenderin iştirakçıları konkret satınalma layihəsinə cavabdeh olan qrupla əvvəl əlaqə qurmaq və/və ya xidmətlərlə bağlı aldıkları tələbləri dəqiqləşdirmək üçün əlaqədə olmaq hüququna malikdirlər. Bu halda tenderin həqiqi mənada səmimi, şəffaf və ədalətli olması üçün bütün tender iştirakçılarına eyni məlumatları paylaşmaq lazımdır. Bir qayda olaraq, konkret satınalma qrupu əmin olmalıdır ki, o bütün potensial tender iştirakçılarına bərabər münasibət göstərir.

Müraciətlərin qəbulu başa çatdıqdan sonra, alınan təkliflər satınalma qrupu və başqa maraqlı tərəflər vasitəsilə analiz edilir və qiymətləndirilir. Yenə də ədalət naminə bu iş kifayət qədər rəsmi və şəffaf proses olmalıdır. Əlbəttə, satınalma qrupu verilən təkliflərin qiymətləndirilməsi üçün öncədən kriteriyalar müəyyən etməlidir və bu kriteriyalar eyni dərəcədə istisnasız olaraq bütün iştirakçılara tətbiq edilməlidir. Təkliflərin obyektiv şəkildə qiymətləndirilməsi prosesini təmin etmək məqsədilə xüsusi rəsmi qiymətləndirmə mexanizmlərindən və toplanan balların ümumi miqdarı əsasında aparılan qiymətləndirmələrdən istifadə olunur. Yuxarıda qeyd edildiyi kimi, çox hallarda üstünlük bütün texniki tələblərə cavab verən ən ucuz variantda verilir. Lakin istisna hallarda bu qayda dəyişə bilər. Məsələn, edilən təklif ən ucuz variantın texniki imkanlarını mühüm dərəcədə üstələyirsə və qiymət fərqi böyük deyilsə, o zaman daha da baha başa gələn variant seçilir.

Tenderin qalibini seçəndən sonra konkret satınalma layihəsinə həyata keçirən qrup müqavilə imzalama prosesinə başlaya bilər. İki və ya bir neçə perspektiv iştirakçılar arasında seçim etmək mümkün olmadığı hallarda onlar tenderin əlavə roundunda iştiraka dəvət edilirlər və burada da qaliblə bağlı qəti qərar qəbul edilir. Burada da iştirakçıların qiymətləndirilməsi prosesi tenderin əsas mərhələsində aparıldığı kimi aparılmalıdır. Qaliblərə təklif edilən müqavilənin şərtləri (əvvəlki qrupun qiyməti, texniki göstəriciləri və təhvil vermə vaxtı) müqavilənin əsas maddələrində öz əksini tapmalıdır. Zəruri hallarda müqaviləyə dəyişikliklər edilir və ya düzəlişlər edilir və onlar tender başa çatdıqdan sonra təminatçı ilə satınalma qrupu arasında aparılan danışıqlar nəticəsində təsdiq edilirlər.

lır (başqa sözlərlə, müqaviləni imzalayaraq, təminatçı öz tender təkliflərini reallaşdırmaq təkliflərini öz boynuna götürür).

Bütün tender prosedurları başa çatandan sonra qaliblə aparılan danışıqlar zamanı müqavilənin şərtlərinə qalib tərəfindən təklif edilən bir sıra dəyişikliklər edilə bilər. Lakin bu dəyişikliklər həqiqətən çox kiçik dəyişiklik olmalı, çünki elə hallar olur ki, tenderin nəticəsi elan olunandan sonra tenderin qalibi öz təkliflərinə köklü dəyişikliklər etməyə cəhd edir. Bu ondan ötrü edilir ki, öz təkliflərini maksimum dərəcədə tələbatlara yaxınlaşdırsın və beləliklə əyri yollarla tenderin başqa iştirakçıları arasında üstünlük qazansın. Tender qalibinin öz tender təkliflərində uyğun satınalma layihəsinin yerinə yetirilmə yollarını müəyyən edən şərtlərdən başqa, müqaviləyə həm də təminatçı ilə sifarişçi arasındakı qarşılıqlı əlaqəni tənzimləyən maddələr də salınır. Bu maddələrin tərkibi hərbi təşkilatın əsaslandığı qanunvericilik bazasından asılı olur. Çox sayda ölkələrdə standard müqavilə formaları hazırlanmışdır və onlardan ayrı-ayrı müqavilələri imzalamaq üçün əsas kimi istifadə olunur⁸.

Risk İdarəetməsi

Satınalma layihələri ilə bağlı idarəetmə riskləri metodologiyalarından istifadə edilməsi layihənin əsas tələblərinin yerinə yetirilməsini təhlükə altına qoya biləcək hadisələrin baş verə biləcəyini (yəni, qiymətlərin təsdiq edilən parametrlərini, texniki göstəriciləri və layihənin nəzərdə tutduğu avadanlıq və xidmətlərin təhvil vermə müddətini) əks etdirir və əgər bu hadisələr öncədən müəyyən edilsə və bu hadisələr meydana gəlmişdi hallarda hansı tədbirlərin görülməsi müəyyən edilsə, layihənin uğurla reallaşdırılması ehtimalı artır. Miqyasına və mürəkkəbliyinə görə, müdafiə xarakterli layihələr xüsusilə böyük miqdarda risklərə məruz qalır. Ona görə də, layihənin növbəti mərhələsinin başa çatdığı və digər mərhələyə keçdiyi haqqında qərar verməzdən öncə bu riskləri minimum qəbul edilə biləcək səviyyəyə endirmək lazımdır. Bu məqsədlə satınalma sikli çərçivəsində mərhələli alış metodu istifadə olunur.

Risklərin idarəedilməsi bir proses olub, satınalma layihələrinin müəyyən tələblərinin yerinə yetirilməsini təhlükə altına qoyan riskləri, bu risklərin miqyasının qiymətləndirilməsini və bu risklər meydana gəldikdə tədbirlərin planlaşdırılmasını müəyyən etməyi nəzərdə tutur. Hərbi layihələr kontekstində risklərin yaranması müxtəlif səbəblərdən ola bilər. Bu həm hərbi təşkilatın daxilindən üzə çıxan bilər (daxili risklər) və həm də təminatçıdan, potensial təminatçıdan və ya başqa kənar mənbələrdən gələ bilər. Da-

⁸ Məsələn, hərbi satınalma layihələri üçün standard müqavilə maddələri NATO işçi qrupu tərəfindən hazırlanmışdır və onlar ayrı-ayrı ölkələrdə işləyə bilər. NATO Group on Acquisition Practices (AC/313), *Guidelines on Contractual Terms for Cooperative Programmes (ACCP-2)*, сентябрь 1994, www.nato.int/structur/AC/313/intro.htm

xili risklər istifadəçinin tələblərinin dəyişməsi ilə, hərbi prioritetlərin dəyişməsi ilə baş verə bilər və onlar satınalma layihəsinin tam və uğurla həyata keçirilməsini təhlükə altına qoya bilər. Daxili risklər həm də satınalma layihəsinin uğurla reallaşdırılmasına mənfi təsir göstərə bilən amillərlə, o cümlədən, ölkə rəhbərliyinin dəyişməsi ilə və uyğun siyasi dəyişikliklərlə baş verə bilər. Kənar risklərə nümunə kimi təminatçının maliyyə problemləri, uyğun avadanlıqda texnoloji çatışmamazlıq və bununla əlaqəli tələb olunan tələblərə cavab verməyən avadanlığın təmin edilə bilməməsi, dünya bazarında valyutanın oynaması nəticəsində layihənin ümumi dəyərinin artması kimi səbəblər aid edilə bilər. Risklərin idarə edilməsi prosesi bu risklərin siyahısının hazırlanmasından başlayır.

Layihənin bütün növ risklərini müəyyən etmək üçün müxtəlif metodlardan istifadə edilə bilər, məsələn, əvvəlki analoji layihələrin reallaşdırılması təcrübəsindən istifadə edilə bilər, layihənin müzakirəsi üçün mütəxəssislər arasında görüşlər təşkil oluna bilər və ideyalar mübadilə edilə bilər, risklərdən asılılıq üzrə ehtimal analizi aparıla bilər və həmçinin, layihənin daha da optimal yolla yerinə yetirilməsi üçün layihənin yerinə yetirilmə palnı üzrə müntəzəm analizlər aparıla bilər.

Hər bir müəyyən edilmiş riskin miqyasının qiymətləndirilməsi adətən bu və ya digər riskin yaranma ehtimalı əsasında və bu risklərin layihənin qiymət, texniki göstəricilər və təhvil vermə parametrlərinə mümkün təsirləri əsasında həyata keçirilir. Bu cür qiymətləndirmə həm keyfiyyət səviyyəsində (yəni, "yüksək", "orta" və "aşağı" səviyyələr müəyyən etməklə) və həm də kəmiyyət səviyyəsində, yəni, bal cədvəlindən istifadə etməklə ölçülür, yəni, riskin miqyası toplanan balların ümumi miqdarı ilə ölçülür.

İstənilən riskin əsas xarakteristikası onun yaranma ehtimalı və onun bu və ya başqa prosesə etdiyi mümkün təsirdir. Uyğun xarakteristikaların müəyyən edilməsi yolu ilə müqayisəli analiz aparmaq olar və risklərin bir-biri ilə müqayisəsini aparmaq olar və onları miqyaslarına və prioritetlərinə görə fərqləndirmək olar. Kəmiyyət qiymətləndirməsi metodundan istifadə edilməsi risklərin analizi prosesini və onun nəticələrinin qiymətləndirilməsini sadələşdirir. Bu cür metod risklərin miqyasını ölçmək üçün müəyyən standart təriflər və terminlər toplusundan istifadə edir. Məsələn, mümkün risklərin layihənin təhvil vermə vaxtı parametrlərinə təsiri üç ballı cədvəllə müəyyən edilir və burada 1 ədədi layihənin müəyyən edilmiş qrafikdən bir ay geri qalmasını göstərir, 2, 5 altı ay və 5 ədədi isə 12 ay geri qaldığını göstərir.

Risklərin idarə edilməsi üçün uyğun planlar tərtib edilir. Cəmi belə dörd əsas plan növü mövcuddur və hər bir konkret risk üçün uyğun plan növü tətbiiq edilir⁹. Birincisi,

⁹ Bu dörd forma üçün faydalı qısa forma CAAT(.Control, Avoid, Assume, Transfer) sayılır(Nəzarət,Xəbərdarlıq,Öncədən Görmə və Ötürmə). Department of Defense Defense Acquisition University, *Risk Management Guide for DoD Acquisition*, Fifth edition(version2.0) June2003, 21.

riskləri uyğun tədbirlər həyata keçirməklə azaltmaq olar: ya risklərin yaranma ehtimalını azaltmaqla ya da risklər yarandıqda, yaranan risklərin mövcud layihənin ayrı-ayrı göstəricilərinə etdiyi təsirləri azaltmaq yolu riskləri minimuma endirmək olar.

Məsələn, layihə təminatçı ilə müqavilə imzalama ərəfəsinə gəlib çıxandan sonra istifadəçinin tələblərində dəyişiklik riski ortaya çıxarsa, bu cür risklərin aydınlaşdırılması üzrə analiz və qiymətləndirmə işləri satınalma siklinə salına bilər. İkincisi, ortaya çıxan riskləri sadəcə aradan qaldırmaq olar və yeni plan seçmək olar. Məsələn, əgər riskin səviyyəsi uyğun texnologiyanın lazmi təkmilləşmə səviyyəsinə çatmasına imkan vermirsə və layihə uyğun müəyyən edilmiş büdcə və zaman müddətində təhvil verilə bilmirsə, bu zaman daha da təkmil texnologiyadan istifadə məsələnin həlli ola bilər. Üçüncü hal odur ki, risklər qəbul edilə bilər. Bu daha çox kiçik risklər olduğu hallarda olur və ya o qədər böyük risklər olur ki, başqa idarəetmə addımları ilə onları aradan qaldırmaq mümkün olmur və ya bu risklərin miqyasına görə çox baha başa gəlir. Nəhayət, risklərin idarəetmə funksiyasını layihədə iştirak edən başqa tərəflərə həvalə etmək olar. Bu tərəf təminatçı da ola bilər, məsələn, layihə ilə bağlı risklərin idarəetməsini öz boynuna götürən, məsələn, aşağı –podratçılarla münasibətləri tənzimləyən və ya sistemin ardıcıl işləməsini təmin etməkdən ötrü sistemin inteqrasiyasına cavabdeh olan layihənin baş icraçısı ola bilər. Risklərin idarəetmə funksiyasını üçüncü tərəfin də üstünə qoymaq olar (adətən, bu risklərin sığortası formasında baş verir). Lakin bu zaman nəzərə almaq lazımdır ki, risklərin idarəetmə funksiyasını başqa tərəflərə həvalə etmək müqavilənin qiymətinə və ya onun dəyərində əlavələr edilməsini tələb edir. Risklərin idarəetməsi başqa tərəfin də üstünə qoyulmasına baxmayaraq, sonda risklər istifadəçinin tələbatlarının müəyyən edilmiş vaxtda və ayrılmış büdcə ilə təmin edilə bilinməməsinə gətirərsə məsuliyyəti həmişə ölkənin hərbi təşkilatı daşıyır.

Bu cür prosesin nəticəsində risk planı qurulur. Bu plan sənəd şəklində tərtib edilir və risklərin idarəetməsinin strategiyasını müəyyən edir. Məsələn, bu cür sənəd mümkün risklər və onun miqyasını və bu risklərin minimumlaşdırılmasını və onlar meydana gələn zaman onların aradan qaldırılması yollarını göstərir. Risklərin idarəetməsi planına canlı sənəd kimi baxmaq lazımdır və uyğun layihə inkişaf etdikcə bu plan yenilənməyə və dəyişməyə məruz qalır. Ümumiyyətlə, layihə irəlilədikcə risklərin səviyyəsi də yavaş yavaş azalmalıdır. Lakin, layihənin sonrakı mərhələlərində alınan avadanlığın və/və ya xidmətlərin xarakteri haqqında yeni və daha ətraflı məlumat əldə edilən zaman mütləq olaraq yeni risklər də ortaya çıxacaq.

İki son məqamı da qeyd etməyə ehtiyac vardır. Birincisi odur ki, riskin aydınlaşdırılmasına və idarə edilməsinə müsbət kontekstdə baxılmalıdır. Hər bir layihənin daxili

lində problemlərin olması qaçılmazdır və bu problemlər nə qədər tez müəyyən edilirsə və onları aradan qaldırmaq üçün planlar ortaya qoyulursa, bu layihənin uğur qazanması da bir o qədər asanlaşır. Ona görə də, layihənin riskləri və onun çatışmamazlıqları arasında eynilik yaradılması yox, risk idarəetməsini səmərəli inkişaf etdirən bacarıq mədəniyyətinin yaradılması vacibdir.

İkinci məqam ondan ibarətdir ki, risk yaranan yerdə onun əksi olan hadisələr, xoş imkanlar da yarana bilər. Həmçinin, layihəyə zərər vura bilən gözlənilməyən hadisələrin də baş verməsi potensialı da vardır. Mümkündür ki, ortaya çıxan hadisələr layihəyə müsbət təsir də edə bilər, o vaxta qədər ki, həmin təsir vaxtında müəyyən edilir və ondan faydalı istifadə olunur. Mümkün imkanların ehtimalının və təsirinin vaxtında müəyyən edilməsi satınalma qrupuna bu imkanlardan necə istifadə etmək haqqında qərar verməyə və hər hansı ortaya çıxan qısa müddətli imkanlardan satınalma qrupunun maksimum necə istifadə etməsinə imkan verir.

Avadanlıq və /və ya xidmətlərin əldə edilməsi-Satınalma Siklləri

Giriş

Satınalma siklləri, layihəyə təşəbbüs edilən zamandan başlayaraq, avadanlıq və /və ya xidmətlər istismardan çıxarılan və ya xidmət dayandırılana qədər baş verən satınalma proseslərini analiz edib idarə etmək üçün strukturla təmin edir. Beləliklə, onlar həyat boyu və ya “beşikdən qəbrə qədər” adlanan yanaşmaya üstünlük verir. Onlar layihənin bütöv həyat siklini ayrı-ayrı kiçik mərhələlər seriyasına bölürlər və nəticədə hər bir kiçik mərhələni idarə etmək bütöv layihənin idarə edilməsindən çox asan iş olur. Hər bir mərhələ, konkret müəyyən edilmiş satınalma prosesindən ibarət olur və hər bir mərhələ konkret məhsul və ya nəticə tələb edir. Müdafiə sektorunda satınalma siklləri üzrə nümunələrə ABŞ Hərbi Satınalmalar Sistemini¹⁰ (U. S. Defense Acquisition System) və Britaniya silahlı qüvvələrinin satınalma sikllərini CADMID¹¹ göstərmək olar, başqa özəl sektorlardan və dövlət sektorunun başqa sahələrindən çox sayda nümunə gətirmək olar.

¹⁰ Bax.:United States Department of Defense Directive 5000.1, *The Defense Acquisition System*, 12May 2003 and United States Department of Defense Directive 5000.2, *Operation of the Defense Acquisition System*,12 May 2003.

¹¹Bu abbreviatur satınalma siklinin altı mərhələsini əhatə edir,yəni,konsepsiya, qiymətləndirmə,nümayiş etdiriləcək nümunələrin yaradılması,məmulatların hazırlanması,istismarı və silinməsi. Əlavə məlumat üçün bax:CADMID sections of the Acquisition Management System at www.ams.mod.uk.

Beləliklə, satınalma sikli idarəetmə çərçivəsi olub, satınalma qrupunu satınalmanın mürəkkəb prosesləri boyunca əvvəlki satınalma təcrübələrindən əldə edilən bacarıqlarla və rəsmi prosedurlarda təsdiq edilmiş qabaqcıl metodlarla istiqamətləndirməyə cəhd edir. Satınalma sikli, həmçinin layihənin uğurla başa çatdırılması üçün zəruri olan bütün əsas məsələlərin öyrənilməsini və müzakirə edilməsini tənzimləyən müəyyən qaydalara satınalma qrupu tərəfindən riayət edilməsini tələb edir. Bundan əlavə, satınalma sikli layihənin bütün həyat sikli dövründə (adətən, hər bir mərhələnin sonunda) müəyyən nəticələrin əldə edildiyini təmin etməlidir və bu nəticələr nəzarətçi orqanlara və hərbi rəhbərliyin nümayəndələrinə layihənin reallaşdırılması üzrə gedişi yoxlamağa və növbəti mərhələnin başa çatması və sonrakı mərhələyə keçməsi barədə qərar qəbul etməyə imkan verir.

Satınalma prosesi idarəetməsinin ümumi məqsədi satınalma layihələrinin uğurla reallaşdırılmasına kömək etməkdən ibarətdir və məqsəd silahlı qüvvələrin tələbatlarının vaxtılı-vaxtında və müəyyən edilmiş maliyyə çərçivəsində təmin edilməsi və həmçinin, satınalma prosesi ilə bağlı risklərin azaldılmasıdır. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, hərbi sahədə satınalmalar hətta satınalmalar siklinin təmin etdiyi strukturlaşmış mexanizm daxilində mürəkkəb proses olaraq qalır: satınalma siklinin sxemi və onun tətbiqi təcrübəli satınalma idarəetməsi üçün əvəzedici sxem yox, tamamlayıcı sxem olmalıdır. İstənilən satınalma sikli, satınalma layihəsinin uğurla başa çatdırılmasına yönəlir və tam olaraq layihənin həyat siklinin sonuna qədər davam edir. Bu hal satınalma siklinin prinsiplərinin birində əks olunur və orada deyilir ki, satınalma prosesinin ilkin mərhələlərində silahlı qüvvələrin bu və ya digər imkanları üçün tələbatların ödənməsinə dair qərarlar qəbul edilən zaman seçilən texniki qərarların uzunmüddətli nəticələrini nəzərə almaq lazımdır (məsələn, avadanlığın bütün istismarı dövründə onun saxlama xərclərini).

Satınalma layihələrinin idarəetməsində tətbiq edilən həyat sikli yanaşması həm də o deməkdir ki, layihənin daha sonrakı mərhələlərində ortaya çıxan bilən problemlərdən uzun müddətli perspektivdə uzaqlaşmaq üçün layihənin ilkin mərhələsində layihə risklərinin müəyyən edilməsi və minimumlaşdırılması fəaliyyətlərinə əlavə maliyyə ayrılması ilə nail olmaq olar. Ona görə də, əksər müasir satınalma siklləri hərbi imkanlar üçün mümkün çatışmamazlıqlar analiz edilib qiymətləndirildikdə, həyat sikllərinin erkən mərhələlərinə xüsusi diqqət yetirir və mühüm resurslar sərf edirlər. Məsələn, Böyük Britaniya silahlı qüvvələrinin satınalma standartlarının CADMID tələblərinə görə, satınalma siklinin ilk iki mərhələsinin maliyyələşməsinə ümumi layihənin 15 %-nin dəyəri qədər maliyyə ayrılır və həmin məbləğin yarısından çoxu layihənin risklərinin azaldılması üçün sərf olunur¹².

¹² U.K.MoD Investment Appraisals Board Secretariat, *Smart Approvals Guidance*, Version 9.1, June 2005, 'Main Gate – p.1) CADMID siklinin ilk iki mərhələsinin birincisi "Konsepsiya" adlanır və burada hərbi imkan çatışmamazlıqlarını aradan qaldırmaq variantları aydınlaşdırılır. İkincisi

Ümumi satınalma prosesinin ayrı-ayrı mərhələlərə bölünməsinin çox sayda yolları və prinsipləri vardır. Müxtəlif ölkələr bu yol və prinsiplərdən konkret satınalma layihələrinin xüsusiyyətlərindən asılı olaraq müxtəlif cür istifadə edirlər. Məsələn, müasir hərbi avadanlıq istehsal edən az sayda ölkələr o satınalma sikllərindən istifadə edirlər ki, orada elmi-tədqiqat və konstruktor işləri layihənin ayrıca mərhələsinə salınır, çünki layihələrin işlənilib hazırlanması rəhbərliyin xüsusi diqqətini çəkdiyindən ən riskli fəaliyyət sayılır. Uyğun olaraq, bu cür yanaşmanın tətbiq edilməsi zərurəti, avadanlıq və/və ya xidmət nümunələrini xaricdən almağa üstünlük verən və minimal dərəcədə konstruktor işləri ilə məşğul olan ölkələr üçün azalır. Lakin, satınalma siklinin nə cür olmasından asılı olmayaraq, o dörd cür əsas fəaliyyət növünü nəzərə almalıdır. Layihənin də əsas mərhələlərə bölünməsi bu növ fəaliyyətlərə uyğun olaraq həyata keçirilməlidir: bu alınmalı olan avadanlıq və/və ya xidmətlərin növlərinin müəyyən edilməsi; bu avadanlıq və/və ya xidmətlərin alınması və onların istifadə edilməsi və nəhayət xidmətdən çıxarılıb silinməsi. Sonralar bu fəaliyyətlərin hər bir növünə baxacağıq.

Alınmalı olan avadanlıq və/və ya xidmətlərin növlərinin müəyyən edilməsi

Yuxarıda qeyd edildiyi kimi, ayrı-ayrı avadanlıq və/və ya xidmətlərin alınması zəruriyyəti barədə qərarların qəbul edilməsi konkret tələbatların yavaş-yavaş dəqiqləşdirilməsi prosesini nəzərdə tutur və bu prosesin gedişi ərzində bazarda təklif edilən cürbəcür texniki qərarların analiz və qiymətləndirilməsi aparılır. Müəyyən mərhələdə bu prosesə cavabdehlik istifadəçidən satınalma qrupuna verilir. Son texniki qərar seçiminin baş verməli olduğu mərhələnin müəyyən edilməsi müxtəlif amillərdən asılı olur, lakin istənilən halda arzuolunan odur ki, müəyyən zaman ərzində qərardan öncə və sonra həm istifadəçi, həm satınalma sahəsində çalışan peşəkarlar bilavasitə bu prosesə cəlb olunsunlar və birgə işləsinlər. Lakin yuxarıda müzakirə etdiyimiz kimi, istifadəçinin ümumi tələblərinə uyğun olaraq alınmalı olan konkret avadanlıq və/və ya xidmətlərin seçilməsi ilə əlaqədar son qərarın qəbul edilməsi, yenə də satınalma mütəxəssislərinin ixtiyarına verilməlidir.

Konkret avadanlıq və/və ya xidmətlərin növlərinin öyrənilməsi fəaliyyətinə, layihənin tələblərinin işlənilib hazırlanması və təsdiq edilməsi mərhələsi və həmçinin, əsas təkliflərin baxılması və analiz edilməsi mərhələsi və avadanlıq və/və ya xidmətlərə qoyulan tələbləri əhatə edən texniki qərarın verilməsi mərhələləri daxildir. Bu cür analiz kifayət qədər ətraflı olmalıdır ki, onları potensial təminatçılara müzakirə etmək üçün təklif etmək mümkün olsun. Layihənin bu mərhələsində qəbul edilən qərarlar layihənin

“Qiymətləndirmə”-dir ,burada bu yollar daha ətraflı gözəndən keçirilir və satınalma siklinə irəli getmək üçün bir yol seçilir.

mühüm resurslarının paylanması və istifadə olunması yollarını müəyyən edir. Ona görə də bu növ fəaliyyətləri layihənin iki və ya bir neçə mərhələləri arasında paylamaq və mərhələləri müəyyən etmək məqsədəuyğun olardı və onların nəticəsində hərbi rəhbərliyin nümayəndələri lazım olduğu hallarda layihəyə baxış keçirmək və layihənin gedişini yoxlamaq iqtidarında olardı.

Bu cür fəaliyyət müəyyən rəsmi sənədin razılaşdırılması ilə başlanmalıdır və orada alınmalı olan avadanlıq və/və ya xidmətlərə istifadəçinin tələbləri salınmalıdır¹³. Bu sənədin əsasında istifadəçinin tələblərinə uyğun olaraq onun tələbatlarının təmin edilməsinin mümkün müxtəlif yolları müəyyən edilir və bu və ya digər avadanlıq və xidmətlər üzrə üzə çıxarılmış tələbatların analizi aparılır və müəyyən aspektləri öyrənilir. Məsələn, real operativ şəraitdə bu avadanlıqdan istifadə zamanı hansı nəticələri gözləmək olar və qoyulan tələblərə uyğun lazımı avadanlıq mövcuddurmu suallarına cavab verilir. Həm də ilkin olaraq layihənin dəyəri və onun təhvil vermə müddəti qiymətləndirilir. Bu mərhələdə başqaları ilə müqayisədə xüsusi diqqət çəkən məsələlər müəyyən edilir. Sonra üzə çıxarılan tələbatların mümkün təminat yollarının hər biri qiymətləndirilir və lazım olduğu halda, sonrakı müzakirələr üçün ancaq daha da cəlbədicə yollar saxlanılır. Bu ilkin mərhələdə bütün fəaliyyət daha çox yazılı hesabat formasında həyata keçirilir və orada aparılan analitik və tədqiqat işlərinin nəticələri texniki və hərbi qiymətləndirmələri nəzərə alaraq və həmçinin istifadəçinin və satınalma qrupunun və ya uyğun müqavilənin icraçısının fikirlərini nəzərə alaraq dəqiqləşdirilir. Lakin lazım olan hallarda, tələbatların qiymətləndirilməsi prosesində başqa tədbirlər də keçirilə bilər, məsələn, ilkin operativ analiz və ya lazımı tətbiqi tədqiqatlar aparıla bilər və həmçinin, qiymətləndirmələr aparmağa kömək etmək üçün zəruri texniki resurslar da cəlb edilə bilər.

Son texniki qərarın, alınan avadanlığın və/və ya xidmətlərin qiyməti ilə keyfiyyəti arasındakı mütənasibliq baxımından maksimum dərəcədə effektiv olacağına əmin olmaq üçün bazarda təklif edilən bir və ya bir neçə variantları yox, bir sıra mümkün variantları gözdən keçirməli və obyektiv şəkildə qiymətləndirilməlidir. Həm də müzakirələr zamanı yaradıcı mühit yaradılması və işçilərin qeyri-standard variantlar irəli sürməsi məqsədəuyğun olardı. Satınalma strategiyasının seçimi zamanı bu prosesə bir neçə iştirakçı qrupların cəlb olunmasına imkan yaradılmalıdır və bu qrupların hər biri öz strategiyalarını irəli sürüb onları əsaslandırmağa çalışacaq və sonra təklif edilən strategiyaların müqayisəli analizi nəticəsində ən optimal variantı seçmək mümkün olacaqdır.

¹³ Yuxarıda deyildiyi kimi, istifadəçinin tələbatları ancaq son istifadəçi üçün maraq kəsb edən məsələləri əhatə etməlidir. Onlar bir qayda olaraq funksional tələbatlar formasını alacaqdır (onlar nə edilməlidir-i müəyyən edirlər və necə edilməlidir onlara aid deyil) və onların hər birinin uyğun ölçüləri olacaqdır (məsələn, neçəyə, harada, nə qədər zaman ərzində), lakin istifadəçinin tələbləri sonrakı satınalma fəaliyyətini konkret texniki varianta doğru aparmalı deyil və həm də satınalma qrupuna optimal variant tapmağa mane də olmamalıdır..

Ardıcıl inkişaf və detallaşdırma metodu vasitəsilə bir neçə mərhələdə aparılan bu cür analitik iş satınalma qrupuna konkret tələbatları təmin etmək üçün baxılan mümkün variantların sayını azaltmağa imkan verəcək və sonda yeganə texniki variantın qəbul edilməsinə gətirəcəkdir¹⁴. Bu zaman bütün mümkün variantları onların üstünlükləri və çatışmamazlıqları nöqtəyi nəzərdən obyektiv şəkildə qiymətləndirmək və ən balanslı qərarı qəbul etmək lazımdır.

Son texniki variant, ola bilər ki, istifadəçinin bütün tələbatlarını tam mənada ödəməsin. Bu cür halda, bu tələbatları seçilmiş texniki variantla uyğunlaşdırmaq lazım gələcəkdir (məsələn, istifadəçi çox yüksək tələblər irəli sürdükdə və bu tələblərə tam riayət edilməsinə tələb etdikdə satınalma layihəsinin reallaşdırılmasını özü-özlüyündə təhlükə altına qoyur). Ancaq istənilən halda bütün bu məsələləri istifadəçi ilə müzakirə etmək və razılaşdırmaq lazımdır. Bilavasitə bu mərhələdə üzə çıxarılan tələbatlar texniki sənəd kimi sənədləşdirilməlidir və onun əsasında potensial təminatçılarla müqavilə imzalanmalıdır. Adətən, bu cür sənəd sistemin texniki göstəriciləri kimi tərtib edilir. Bu sənəd, qarşıya qoyulan texniki tələblər haqqında kifayət qədər dəqiq konkret məlumat daşıyan sənəd olmalıdır və onun əsasında maraqlı olan təminatçılar öz variantlarını təklif edə bilərlər. Bu zaman istifadəçinin tələbləri elə ifadə olunmalıdır ki, onları ancaq bir satınalma layihəsinin çərçivəsində təmin etmək mümkün olsun. Eynilə, bu mərhələdə işlənilib hazırlanan texniki tələblər, bu işdə maraqlı olan təminatçıları lazımı tələbatları özlərinin təklif etdikləri yolla təmin etməkdən çəkindirməməlidir. Həm texniki tələblər və həm də istifadəçinin tələbləri “nəyə nail olmaq lazımdır” sualına cavab verməlidir, nəinki “hansı yolla buna nail olunmalıdır” sualına.

Yuxarıda gətirilən nümunəni yada salsaq, orada gələcək istifadəçilərin hava hücumundan mobil müdafiə sisteminə olan tələblərini necə müəyyən etdiklərini görürük. Məsələn, hava hücumundan müdafiə sisteminin qorumalı olduğu ərazi və həmçinin, sistemin müəyyən konkret növ hədəflərlə effektiv şəkildə mübarizə aparmaq bacarığı. Texniki tələblər istifadəçinin tələbatlarının necə ölçülməsini müəyyən edəcək, lazımı sınaqlar və başqa sübutlar istifadəçinin tələbatlarının necə ödəndiyini və texniki standartların tətbiq edildiyini nümayiş etdirəcək. “Sistemin texniki tələbləri” termini özü-özlüyündə onu nəzərdə tutur ki, texniki tələblər sistemin ayrı-ayrı elementlərinə (məsələn, radiolokasiya stansiyası, raket atış sistemləri və idarəetmə sistemləri) yox, bütövlükdə bütün sistemə aid olmalıdır.

¹⁴ Mürəkkəb və bahalı layihələrin həyata keçirildiyi yerlərdə, məsələn, sistemin daha ətraflı modeləşdirilməsi və analizini aparmaq, lazımı tətbiqi tədqiqatların və texnoloji işlərin təşkili və aparılması və ya nümunələrin müəyyən edilmiş texniki tələblərə cavab verib vermədiyinə əmin olmaq üçün onların nümayiş edilən sınağının keçirilməsi məqsəduyğun olardı. Satınalma qrupunun qəbul edilən qərarın düzgünlüyünə əmin olması üçün və həmçinin, layihənin risklərinin minimuma və qəbul edilən səviyyəyə endiyinə və layihənin irəliləməsinə imkan verdiyinə əmin olmaq üçün kifayət qədər iş ətraflı şəkildə aparılmalıdır.

Beləliklə, texniki tələblər, məsələn, radiolokasiya sisteminin təsir radiusunu və ilk atışdan hədəfin vurulması ehtimalı kimi texniki parametrləri müəyyən etməli deyil, çünki belə olan halda bu potensial təminatçıya konkret texniki variantların qəbul etdirməsi olacaqdır. Bu iki səbəblə izah olunur. Birincisi, çox sayda hallarda hərbi təşkilat yox bilavasitə təminatçı kifayət qədər texniki təcrübə və biliyə malik olur və bu bilik və bacarıqlar müxtəlif cür avadanlıqların texniki xarakteristikalarını müqayisə etməyə və nəticədə qiymət və keyfiyyət baxımından ən yaxşı variantı seçməyə imkan verir. İkincisi, əgər sistem istifadəçinin tələb etdiyi imkanları nümayiş etdirmək gücündə deyilsə, o zaman təminatçını cavabdehliyə çəkmək asan olmayacaq, çünki o əvvəlcədən müəyyən edilmiş texniki parametrlərə əsaslanmış və onun, sistemin layihəsinin işlənilib hazırlanmasına müdaxilə etmək imkanı olmamışdır.

Avadanlıq və/və ya Xidmətlərin Əldə edilməsi

Bu cür fəaliyyətin məzmunu konkret layihənin xarakterindən və seçilən satınalma strategiyasından asılıdır. Məsələn, bura bu cür fəaliyyətin hamısı və ya ayrı-ayrı növləri daxil ola bilər: konstruktör işləri(sistemə qoyulan texniki tələblərə uyğun olaraq yeni avadanlıq və/və ya xidmətlərin yaradılması), avadanlığın istehsalı və xidmət göstərmə proqramlarının işlənilib-hazırlanması, COTS/MOTS seriya nümunələrinin alışı, avadanlıq və/və ya xidmətlərin təminatı, avadanlıqların qəbulu sınaqları . Bu cür fəaliyyət layihənin iki və ya bir neçə mərhələləri arasında bölünə bilər. Layihə böyük və mürəkkəb olduğu hallarda və uyğun olaraq ciddi risklərlə üzləşəndə bu hal zəruri olur və bu riskləri də yavaş-yavaş layihənin hər bir ayrı-ayrı mərhələsində azaltmaq lazım gəlir və həmçinin, layihəyə yenidən baxmaq və ya onun reallaşdırılması strategiyasını dəyişmək üçün “nəzarət” mərhələləri müəyyən etmək zərurəti yaranan hallarda zəruri olur.

Lakin istənilən satınalma layihəsinin həyat siklinin bu mərhələsində həlledici fəaliyyət növü təminatçını seçməkdir. Bir çox layihələr lap başlanğıcdan konkret bir təminatçıya yönəlir, lakin bir çox hallarda layihədə bir yox, bir neçə potensial təminatçı iştirak etmək istəyir və konkret təminatçının seçilməsi uyğun rəqabət və ya tender vasitəsilə həyata keçirilir. Layihənin texniki tələblərini potensial təminatçılara çatdırmaq lazımdır. Əksər hallarda tenderdə iştirak etmək üçün maraqlı dairələrə dəvətnamələr göndərilir və ya tender təkliflərinin təqdim edilməsi tələb olunur. Sonra alınan təkliflərin qiymətləndirilməsi həyata keçirilir və təminatçı seçilir və onunla da uyğun müqavilə imzalanır. Layihənin həyat siklinin bu mərhələdə son növ fəaliyyəti müqavilədə nəzərdə tutulan kriteriyalara uyğun olaraq avadanlıq və/və ya xidmətlərin silahlı qüvvələrin istismarına qəbul edilməsidir.

Avadanlıq və/və ya xidmətlərin istismarı/istifadəsi

Layihənin həyat siklinin bilavasitə bu mərhələsində, ümumi resursların ən böyük hissəsi sərf olunur. Ona görə də, layihənin elə ilkin mərhələsində həyat siklinin bütün mərhələlərində sərf olunacaq xərcləri, o cümlədən, avadanlığın bütün istifadə müddəti ərzində onun istismarına və ona göstərilən xidmətə sərf olunan xərcləri nəzərə almaq çox vacibdir. Bu mərhələ əldə olunan avadanlıq və/və ya xidmətlərin ölkənin hərbi təşkilatının maraqlarına uyğun istifadəsini nəzərdə tutur. Silahlı qüvvələrin satınalma fəaliyyətinin idarəetməsinin ümumi kontekstinin istismar mərhələsində aşağıdakı fəaliyyət növləri həyata keçirilir: ehtiyat hissələrinin və sərf olunan materialların əldə edilməsi, texniki xidmət və avadanlığın təmiri (bu xidmətlər tam və ya qismən təminatçı tərəfindən aparıla bilər, lakin bütün bunlar uyğun müqavilədə öz əksini tapmalıdır) və həmçinin, sifarişçinin tələbinə görə avadanlığın (qarşıya qoyulan texniki tələblərə uyğun olaraq hazırlanan avadanlıqlar üçün) etibarlılığının sınaqdan keçirilməsinin nümayişi.

Layihənin həyat siklinin bu mərhələdə başqa bir mühüm fəaliyyət elementi yeni tələblərə uyğun olaraq avadanlığın modernləşdirilməsidir. Modernləşdirmə tədbirləri ayrı-ayrı layihələrin çərçivəsində aparıla bilər və onların idarə edilməsi satınalma layihələrinin idarəetməsi kimi aparılmalıdır.

Avadanlığın Silinməsi və Xidmət dövrünün başa çatması

Satınalma layihəsinin həyat siklinin son mərhələsində avadanlığın istismardan çıxarılması və istismar müddətinin başa çatması baş verir. Avadanlığın xidmətdən çıxarılması nisbətən asan proses olub uyğun layihə çərçivəsində imzalanmış müqavilənin şərtlərinə görə baş verir. Fiziki avadanlığın silinib atılması da nisbətən asan prosesdir, lakin o müəyyən xərclərlə bağlıdır (xüsusən də, ətraf mühiti saxlamaq maraqları silinmə məsələlərinə həssas yanaşdıqda). Digər tərəfdən bu iş hərbi təşkilata müəyyən gəlir də gətirə bilər (məsələn, işlənmiş avadanlığın satışından, onların tullantılarından və ya avadanlığın ayrı-ayrı hissələrini bərpa etməklə ondan sonralar istifadə etməklə). Ona görə də, lazımdır ki, bu fəaliyyətin bütün tərəfləri öncədən nəzərə alınsın və uyğun ümumi layihənin satınalma strategiyasında nəzərə alınsın.

Bu mərhələdə bütün layihənin ümumilikdə həyata keçirilməsini qiymətləndirmək və idarəetmə strategiyasında buraxılan səhvləri müəyyən etmək arzu olunandır (yaxşı olardı ki, bu səhvlər layihə başa çatan zaman yox, layihə davam edən zaman üzə çıxarılsın və düzəldilsin. Çünki zaman keçir və satınalma layihələri ilə məşğul olan mütəxəssislər dəyişir). Səhv qərarların aydınlaşdırılması və düzəldilməsi üzrə effektiv iş sonrakı layihələrin daha da səmərəli şəkildə reallaşmasına səbəb olacaqdır. O həm də satınalma prosedurlarını təkmilləşdirə bilər və müasir tələblərə uyğun olaraq modernləşdirməyə

kömək edər və bu əsasda müəyyən standard prosedurlar yaradar və onlar da növbəti analoji layihələrin gedişində istifadə edilməyə tövsiyə olunar. Aydındır ki, bu fəaliyyətin uğurlu olması üçün hərbi rəhbərlik lazımı şəərəflilik mədəniyyətinin yaranmasına çalışmalıdır və burada günah fərdlərdə yox, sistemdə axtarılmalıdır.

Yekun

Bütün bu fəaliyyətləri həyata keçirmək üçün çox sayda satınalma sikli yaradılması yolları vardır. Bu zaman hər bir ölkə layihənin xarakterindən və layihələrin idarəetməsinə qoyulan rəsmi tələblərdən və layihələrin reallaşdırılması üzərindəki nəzarətdən asılı olaraq öz yanaşmasından istifadə edir. Lakin bu kontekstdə iki daha ümumi yanaşmaya fikir vermək lazımdır. Birincisi, bu fəsilin həsr etdiyi yazıların çox hissəsi satınalma layihəsinin ilkin mərhələlərindəki fəaliyyət növlərinə həsr olunmuşdur. Bizim dəfələrlə qeyd etdiyimiz kimi, satınalma siklinin ilkin mərhələlərində qəbul edilən qərarlar bütövlükdə bütün layihənin uğurla yerinə yetirilməsi üçün əhəmiyyətli rol oynayır və keyfiyyətli və təsirli qərarların qəbul edilməsinə aparıcı uyğun fəaliyyətlərin maliyyələşdirilməsi layihə ilə bağlı risklərin azalmasına gətirir və sonda layihənin uğurla başa çatdırılması şansını artırır. Ona görə də, vacibdir ki, bilavasitə layihənin ilkin mərhələlərindəki fəaliyyət yaxşı planlaşdırılsın və lazımı resurslarla təmin edilsin. İkincisi, satınalma siklləri təkcə böyük və mürəkkəb layihələr üçün hazırlanmalı deyil. Böyük olmayan və ya heç də mürəkkəb olmayan layihə üçün satınalma sikli daha da qısaltılmış formada işlənilib hazırlana bilər və satınalma siklinə tətbiq edilən prinsiplər və işlərin aparılması qaydaları eyni dərəcədə istisnasız olaraq bütün layihələrə tətbiq edilməlidir.

Nəhayət, qeyd etmək lazımdır ki, satınalma siklinin müxtəlif mərhələlərində müxtəlif ixtisaslaşmış mütəxəssislərin olması zəruridir. Məsələn, satınalma siklinin ilkin mərhələlərində əsas diqqət hərbi təşkilatın lazımı tələbatlarını təmin etməyə qadir olan daha optimal texniki qərarların seçilməsinə yönəlir və siklin sonrakı mərhələlərindəki fəaliyyət isə daha çox təminat proseslərinin effektivliyinin təmin olunmasına yönəlmişdir. Bu o deməkdir ki, layihənin reallaşdırılması qrupunun tərkibi, layihənin sikli bir mərhələdən digər mərhələyə keçdikcə dəyişə bilər və bu amil layihənin planlaşdırılması zamanı nəzərə alınmalıdır.

Layihə üzərində Nəzarət

Satınalma siklinin məqsədlərindən biri də hərbi rəhbərliyə imkan verməkdir ki, onlar layihənin həyata keçirildiyi müəyyən mərhələlərdə layihəyə baxış keçirsin və onun gedişini qiymətləndirsin və layihənin sonrakı davamı üçün qərarlar qəbul etsin. Lakin layihəyə baxış keçirmək heç də o demək deyil ki, ayrı-ayrı rəhbərlər istənilən zaman la-

yihənin idarəetməsi ilə bağlı cari məsələlərə müdaxilə edə bilərlər, xüsusən də, buna heç bir əsas olmadığı hallarda. Bunun əvəzində bu cür fəaliyyət rəhbərliyə imkan verməlidir ki, onlar əmin olsunlar ki, ümumi müdafiə proqramı və onun tərkibindəki ayrı-ayrı layihələr vaxtında və müəyyən edilmiş texniki tələblərə və maliyyə göstəricilərinə uyğun olaraq yerinə yetirilir və onlar layihələrin bütün həyat sikli dövründə ayrılan büdcənin effektiv istifadə tələblərinə cavab verir. Bundan ötrü satınalma siklinə müəyyən mərhələlər müəyyən edilmişdir və onların əsasında nəzarətedici rəhbərlik layihənin bu mərhələlərinin hər biri üzrə işlərin kifayət qədər lazımı səviyyədə yerinə yetirildiyinə əmin olur və sonra qərar verərək rəhbər göstərişlər verir və ya növbəti mərhələ ilə bağlı müəyyən məhdudiyyətlər qoyurlar.

Layihənin müəyyən mərhələsi başa çatandan sonra layihənin riskləri hələ də kifayət qədər yüksək səviyyədə qalarsa, rəhbərlik bu mərhələnin bir hissəsinin (bəzən hamısının) yenidən yerinə yetirilməsini tələb edə bilər və ya layihənin müəyyən aspektlərinin əlavə olaraq yenidən öyrənilməsinə tələb edə bilər.

Yoxlama və nəzarət prosesi hərbi təşkilatın fəaliyyətinin ayrılmaz hissəsidir. Yoxlama və nəzarət prosesini layihəyə baxış və yenidən qiymətləndirmə hallarından fərqləndirmək lazımdır. Yoxlama və nəzarət səmərəli idarəetmə prosesinin ənənəvi elementi və həmişə satınalma qrupu və təminatçı səviyyəsində daimi şəkildə həyata keçirilməlidir. Bu və ya digər layihənin həyata keçirilməsi üzrə və ya onun vacibliyinin qiymətləndirilməsi üzrə razılaşdırılmış fikrə gəlmək üçün, uyğun layihə bütün maraqlı tərəflərin nümayəndələri tərəfindən ətraflı şəkildə gözdən keçirilməlidir. Bundan ötrü, ümumi müdafiə proqramı üzərində nəzarət edən, daimi əsaslarla çalışan rəhbər orqan qurmaq lazımdır. Bu cür orqanın tərkibi fərqli ola bilər, lakin arzu olunandır ki, onun daxilinə hərbi təşkilatın maliyyə müfəttişliyinin rəhbərləri, planlaşdırma mütəxəssisləri və satınalma təşkilatlarının nümayəndələri və silahlı qüvvələrin nümayəndələri daxil olsun. Bu orqan sadəcə müdafiə proqramının nəzərdə tutduğu layihənin gedişini izləməli deyil və həm də yeni layihələrin başlanması haqqında qərarları razılaşdırmalıdır.

Yoxlama və nəzarət prosesinə qoyulan ümumi tələblər, satınalma layihəsinin bir mərhələsindən digər mərhələsinə keçid haqqında qərar verildikən bu mərhələlərdə aparılan yoxlamaları nəzərdə tutur. Uyğun mərhələlərin müəyyən edilməsi, konkret satınalma siklinə, onu miqyasından və layihənin mürəkkəbliyi dərəcəsiindən və həmçinin, hərbi təşkilatın ümumi inkişaf səviyyəsindən asılı olur. Yoxlama və nəzarət üçün uyğun əsas kimi hər bir satınalma layihəsinin hər bir növbəti mərhələsinin başa çatması sayıla bilər. Lakin iş ondadır ki, satınalma siklinin heç də hər bir mərhələsi onun nəticələrinin rəsmi yoxlanışı ilə başa çatmamalıdır. Ona görə də, layihələrin yerinə yetirilməsi və onun sonrakı icrası ilə bağlı qərarların verilməsi üçün mərhələlərin müəyyən edilməsi qaydaları və prosedurların işlənilməsi hazırlanması məqsədəuyğundur.

Yoxlanan obyektlərlə bağlı ümumi qəbul edilmiş tələblər də mövcud deyil. Ona görə də hər hansı mərhələ başa çatandan sonra bu mərhələdəki hər hansı bir fəaliyyəti gözdən keçirmək üçün uyğun prosedurlar və qaydalar hazırlamaq lazımdır. Müəyyən tələblər ümumi hərbi proqrama məsul olan şəxslərin öhdəliklərindən doğur. Məsələn, bu müəyyən edilmiş maliyyə, texniki və vaxt ilə bağlı parametrlərə uyğun olaraq layihənin yerinə yetirilməsi imkanı və ya yeni hərbi prioritetlərin fonunda layihəyə qoyulan tələbatların əsaslandırılmasının davam etdirilməsi.

Başqa aspektlər daha çox hər bir konkret layihə ilə əlaqəlidir: məsələn, layihənin risklərinin müəyyən edildiyi nümayiş olunur və onların azaldılması tədbirləri görülür, satınalma strategiyası büdcə vəsaitlərinin effektiv xərclənməsi tələblərinə uyğun olur və layihənin reallaşdırılması ən yaxşı təcrübələr üzərində qurulur. Layihələrin yoxlanması ilə bağlı iki fəaliyyət istiqaməti (yəni, daha ümumi istiqamət olan və ümumi müdafiə proqramı ilə əlaqəli olan və konkret layihə ilə əlaqəli məsələlərin yoxlanması) onu göstərir ki, həm satınalma qrupu və həm də daha geniş hərbi planlaşdırma mütəxəssisləri nəzarət və yoxlama işlərinin hazırlıq prosesinə cəlb olunmalıdırlar.

Yekun Fikirlər

Bu fəsilə biz satınalma prosesinin idarəetməsi ilə bağlı bir sıra məsələləri və layihənin uğurla başa çatması şanslarını artırmaq üçün tətbiq edilə biləcək bir sıra metodları analiz etdik və qiymətləndirdik. Ayrı-ayrı ölkələr bu metodları müxtəlif cür yollarla həyata keçirirlər. Satınalma üzrə hər bir ölkənin yanaşmasının rəsmiləşdirilməsinin üstünlükləri vardır. Yerli şəraitlərə uyğun metodların seçilməsi və onların satınalma təlimatları və ya sorğu-kitabçası kimi dərc edilməsi satınalma fəaliyyəti üzrə standard yanaşmalar yaratmağa gətirər və ayrı-ayrı ölkələrin təcrübələrini öyrənməyi asanlaşdırır və ən yaxşı praktikaların inkişaf etdirilməsinə kömək edər.

Bu fəsilin əsas mesajları aşağıdakı kimi ifadə oluna bilər:

- Hərbi satınalmalar avadanlıq və/və ya xidmətlərin istifadəçinin tələbatlarını ödəməsi ilə məhdudlaşan məsələ deyildir. Bu mürəkkəb fəaliyyət olub avadanlıq və/və ya xidmətlərin bütöv həyat siklini əhatə edir.
- Konkret satınalma layihələrinin bütün aspektlərinin öyrənilməsi və onların əsasında layihənin uğurla həyata keçirilməsi üçün daha optimal yollar işlənilməlidir.
- Hərbi layihələrin idarəetməsi layihənin həyat siklinin bir neçə ayrı-ayrı mərhələlərə bölünməsi ilə asanlaşar.

- Layihənin ilkin mərhələsinə qoyulan investisiya, xüsusilə də, hansı avadanlıq və/və ya xidmətlərin əldə olunacağı fəaliyyətlərinə qoyulan investisiya, layihənin sonrakı mərhələlərində fayda verir.
- Satınalma fəaliyyəti çəkilən xərclər müqabilində keyfiyyətli avadanlıq əldə edilməsini nəzərdə tutduğundan, o texniki tələblərin həddən artıq şişirdilməsi ilə məhdudlaşdırılmamalıdır.
- Layihənin fəaliyyəti zamanı risklər qaçılmazdır, lakin onlar öncədən planlaşdırılmalıdır.

Əlavə oxu

İnternetdə ingilis dilində geniş iki mənbə vardır. Böyük Britaniya Müdafiə Nazirliyinin hazırladığı Satınalma Fəaliyyəti Konsepsiyası¹⁵ (“Acquisition Operating Framework”) bu saytdadır: www.of.mod.uk/index.htm. ABŞ Müdafiə nazirliyinin Hərbi Satınalmalar Universitetinin hazırladığı Hərbi Satınalmalar üzrə Kitabça (“Defense Acquisition Guidebook”) isə aşağıdakı saytdadır: <https://akss.dau.mil/dag/welcome.asp>. Hər iki halda satınalma məsələləri üzrə lazımi məlumatların axtarılması menyu vasitəsilə aparılır və həmçinin, çoxsaylı başqa saytlara linklər göstərilir.

¹⁵ Bu yazı yazılarkən, Böyük Britaniya Müdafiə Nazirliyi Satınalma İdarəetmə Sistemini(SİS) əvəz etmək üçün Satınalma Fəaliyyəti Konsepsiyası(SFK) hazırlayırdı və SİS-in tərkibi SFK-in tərkibinə köçürülürdü. 12 ay çəkən bu proses ərzində,SİS-in içindəkilər əvvəllər olduğu kimi bu saytda olacaqdır: www.ams.mod.uk

7-ci Fəsil

Hərbi İdarəetmədə Şəffaflıq

Uilyam Fredirik van Eekelen

Giriş

Şəffaflıq hesabatlılıqla birlikdə demokratiyanın təməl hissəsini təşkil edir. Lakin onun müxtəlif sahələrdə, xüsusilə də müdafiə və təhlükəsizlik sahəsində tətbiqi geniş şəkildə fərqlənir. Müdafiə sahəsi güc işlətmə üzərində monopoliyaya sahib olduğuna görə və təlim keçmiş hərbi təşkilata malik olduğuna görə hökumətin digər sahələrindən fərqlidir və ölkənin milli maraqlarını ən yaxşı səviyyədə qorumaq istiqamətində onun öz baxışları vardır. Siyasətin ordu üzərində hakimiyyəti geniş şəkildə qəbul edilir, lakin ordu ilə siyasi rəhbərlik arasında harmoniyalı münasibətlər tərəflər arasında inam balansını tələb edir. Burada ölkənin təhlükəsizliyi üçün strateji sənədlər və ordunun mandatı siyasi rəhbərlik tərəfindən qəbul edildikdən sonra və ordu bu sənədləri yerinə yetirməkdə hesabatlı olacağını qəbul etdikdən sonra, siyasi rəhbərlik ordunun gündəlik idarəetmə fəaliyyətlərinə müdaxilədən çəkinir. Bu cür inamın olması xüsusilə sülhü saxlayan əməliyyatların aparılması üçün vacibdir. Burada müasir rabitə sistemləri hesabına siyasi rəhbərlik birbaşa öz ölkəsindən komandanlığın hər bir qərarını izləmək imkanında olur. Lakin bu həm də hərbi idarəetmənin az gözəçarpan məsələləri üçün də vacibdir.

Hərbi sahə hökumətin digər idarələrindən bir də onunla fərqlənir ki, o uzun müddətli perspektivə hesablanır. Hərbi planlaşdırma irəliyə gedən planla 10 ilə və ya daha çox müddətə hesablanmalıdır və burada gözlənilməyən şəraitləri və konkret punktların həyata keçirilməsində gecikmələri nəzərə almaq iqtidarında olan yetərli dərəcədə çevikliyə malik olmalıdır. Ölkənin başqa büdcə nazirlikləri müdafiə sahəsi kimi investisiya ilə çari xərclər arasında eyni mütənəsibliyə malik deyillər və müdafiə sahəsi daha çox öz fəaliyyətində kommersiya təşkilatına bənzəyir. Mülki –hərbi münasibətlərdə ən çətin sahə resursların ayrılması məsələsidir və hərbi təşkilat adətən öz qarşılıqlarına qoyulan tapşırıqları yerinə yetirərkən bu resursların heç də tələblərə cavab verən miqdarda olduğunu hesab etmirlər, lakin bu resurslar siyasi orqanlar tərəfindən digər nazirliklərə ayrılan büdcə ilə rəqabətdə dəyərləndirilməlidir. Sonda siyasət qalib gələcək, lakin sonucda silahlı qüvvələrin tələblərə cavab verən səviyyədə olması Nazirlər Kabineti və Parlamentin üzərinə düşəcəkdir.

1960-cı illərin əvvəlində ABŞ Müdafiə Naziri Robert Maknamara (Robert McNamara) Planlaşdırma, Proqramlaşdırma və Bütçələmə Sistemi (PPBS) mexanizmini daxil etməklə büdcə ilə hərbi əməliyyatlar və tapşırıqlar arasında qarşılıqlı əlaqə mexanizmini təmin etmişdir. Onun bu baxışı o arqumentə əsaslanırdı ki, əgər nazirliyin ağıllı ekspertləri silahlı qüvvələr üçün konkret hansı silah sistemlərinin lazım olduğunu sübut etsələr biz onu təmin edəcəyik. PPBS, sistem kimi konkret milli təhlükəsizlik məqsədlərinə nail olmaqdan ötrü rəqabətli proqramlara resurs ayırmaq üçün, onların arasından seçim etmək məqsədilə Müdafiə Nazirinə kömək üçün qurulmuşdur. Onun son məqsədi, büdcə ili məhdudiyətləri çərçivəsində operativ konadanlıqlara ən yaxşı hazırlıqlı qüvvələr, müasir avadanlıq və maddi texniki təminatı təmin etmək idi.

Sistem kimi, PPBS-in də üstünlükləri və çatışmayan cəhətləri vardır, lakin o, hələ də büdcə təkliflərinin əsaslandırılması üçün qiymətli alət olaraq qalır, çünki bu sistemin nəzərdə tutduğu mexanizmlər təklif edilən silah sistemlərinin və xidmətlərin keyfiyyəti və miqdarı baxımından analizlər və qiymətləndirmələr etməyə imkan verir və maliyyə səviyyəsindən asılı olaraq planlaşdırılmış məqsədlərə nail olmaq üçün tələb olunan resursların ayrılmasını müəyyən edir. Planlaşdırma siklinin sonunda, nəyə nail olunduğunun çəkilən xərclərə uyğun olub-olmadığını müəyyən etmək mümkün olur. Bu tərzdə, bu sistem parlament və ictimai rəylə bağlı şəffaflıq və hesabatlılığın təmin edilməsini mühüm dirəklərlə təmin edir

MakNamara o zaman ABŞ hərbi büdcəsinin artmasından faydalanmışdır, çünki bu ona hərbi satınalmalar üzrə müəyyən edilmiş prioritet proqramları yerinə yetirməyə imkan vermişdir. Digər tərəfdən, büdcələrin azaldığı illərdə, PPBS büdcədən maliyyələşdirilməyən prioritet layihələrin siyahısını ortaya qoyur və onlar ancaq başqa proqramlar gecikdikdə və ya konkret maliyyə ayrılmaları olduqda həyata keçirilir. Almaniya və Rumıniya hərbi planların mümkün və proqnoz edilən hərbi büdcələr çərçivəsində həyata keçirilə bilməməsi təcrübəsi ilə üzləşmişlər.

Baş Qərargah Rəisinin əsas işi əldə olan və proqnoz edilən maliyyə resursları çərçivəsində qoşun növlərinin tələbatlarını qarşılıyan birləşmiş plan ortaya qoymaqdır. O, sistemin daxilindəki hər bir kəsə özünün ədalətlə bölünmüş payını verən “ korporasiya planlaşdırıcısı ” kimi hərəkət etməli, lakin özünü də çətin qərarlardan uzaqda tutmamalıdır. Bu onun ən çətin işlərindən biri olaraq qalır və büdcə ixtisarlara olduqda isə heç də “ sag ol ” almır. Daha sonra onun diqqəti sonrakı işlərə yönəlir, yəni bütövlükdə müdafiə sahəsində aparılan işlərə zərər vurmada kənara qoyula bilən layihələrə yönəlir. Adətən onların müzakirəsi geniş mübahisə mövzusu olur, biri üçün prioritet digərləri üçün qəbul edilməz olur.

Müdafiə sahəsi faktiki olaraq uzun müddətə hesablanmış perspektiv olduğundan, planlaşdırma, ölkənin strateji maraqlarını və ölkəni qoruyan və gücləndirən vasitələri müəyyən edən razılaşdırılmış sənədlər əsasında aparılmalıdır. İdeal olaraq, adətən “Ağ Kitab” və ya “Müdafiə Akti” formasında olan bu yazılar on illik dövrü nəzərə alaraq yazılmalıdır və həm də, hər yeni qanunvericilik ilinin əvvəlində yenilənməyə imkan verməlidir. Onlar hərbi qüvvələrin strukturunu və onların tapşırıqlarını müəyyən etməli və çox-illik büdcələmə planlaşdırması əsasında uyğun fəaliyyətlər üçün büdcə resurslarının ayrılması həyata keçirilməlidir (ən azı gözlənilən və təqribi göstəricilər səviyyəsində), bunlar olmasa bu sənədlər planlaşdırılan fəaliyyətlərin davamlılığını və ardıcılığını təmin etmək iqtidarında olmur. Bu sənədlərdə ölkənin beynəlxalq öhdəlikləri və onun silahlı qüvvələrinin beynəlxalq sülh əməliyyatlarında iştirakı şərtləri müəyyən edilməlidir.

Prinsipcə, müdafiə və təhlükəsizlik sahəsində hesabatlılıq hökumətin digər sahələrində aparılan praktikalarla birgə səsləşməlidir, xüsusilə də, büdcə vəsaitlərinin necə istifadə edilməsi ilə bağlı məlumatların təqdim edilməsi ilə bağlı. Lakin burada da açıq aydın istisnalar vardır. Məsələn, kəşfiyyat xidmətlərinin büdcə məlumatları göstərilə bilər, amma onların fəaliyyətlərinin detalları sirli saxlanılmalıdır. Bu tələb daxili və xarici təhlükəsizliyin qovuşması ilə, əsas etibarını terror qrupları və mütəşəkkil cinayət qruplarının peyda olması ilə daha da aktual olur. Hal-hazırda bizim hamımız eyni vaxtda fərdi azadlıqların qorunması və ictimai təhlükəsizliyin saxlanması dilemması ilə üzləşirik, bu hal ədalətin təmin olunmasına və həmçinin dövlət işlərini aparan zaman şəffaflığın təmin olunmasına problemlər yaradır.

Hesabatlılıq siyasi baxımdan parlamentlə münasibətlərdə və maliyyə baxımından isə ölkənin Auditorlar Məhkəməsi ilə (Milli Audit İdarəsi və ya Palatası da adlanır) münasibətlərdə həyata keçirilir. Müdafiə Nazirliyi daxilində hesabatlılıq daxili mühasibat prosedurları vasitəsilə həyata keçirilir. Hal hazırda çox sayda ölkələrdə Dövlət İnformasiya Aktları qəbul olunmuşdur və bu aktlar fərdlərə və çox zaman da mediaya siyasi qərarlar haqqında və bu qərarların necə qəbul edildiyi haqda məlumatlar əldə etməyə imkan verir. Bu məlumatlar parlamentarların yazılı və şifahi formada sorduqları və parlament demokratiyasının əsas elementlərini yuvarlaqlaşdırdıqları suallara mühüm əlavələrdir. Hökumətlər öz siyasətlərini və planlarını açıqlamalı, izah etməli və əsaslandırılmalıdırlar. Onlar nə etmək istədiklərini açıqlamalı və açıq debatlarda, həm parlamentdə və həm də media vasitələrində bu addımları izah etməli və əsaslandırılmalıdırlar. Burada onların prioritetləri qiymətləndirilir və mümkün alternativlər analiz edilir və təklif edilir. Şəffaflıq və hesabatlılıq çox olduqca, orduya ictimai dəstəyi saxlamaq şansı da daha böyük olur.

Mülki-hərbi münasibətlərdə əsas element parlament gözdən keçirməsi ilə əlaqədar müəyyən edilmiş prosedurlardır. Hər iki tərəf hansı məlumatı almaq və təmin etmək hüququna malik olduğunu dəqiq bilməli və parlament komitələrinin bu məlumatlardan necə istifadə etmələrini bilməlidir. NATO üzvü ölkələrini götürsək, bu ölkələrdə büdcələmə və qanunvericilik məsələləri üzrə işlər cəmiyyətin nəzarəti altındadır, siyasi məsələlərdə isə böyük çətişməməzlər hələ də qalır.

Qanun Aliliyi

Qanun aliliyinin tətbiqi ölkənin demokratik olub-olmaması haqqında fikir yürütmək üçün və onun NATO və Avropa Birliyi kimi təşkilatlara qoşulması üçün əsas kriteriyaya çevrilmişdir. Əlbəttə, qanunlar çox vacibdir, onların qəbul edilməsi yolları hətta daha da vacibdir. Avtoritar sistemlər də qanunlar qəbul edir, lakin bu qanunları açıq demokratik ölkələrdə qəbul edilən qanunlarla müqayisə etsək onların legitimliyi sual doğurur. Qanunun “rolu” təhlükəsizliyi, mülkiyyəti və vətəndaşların insan hüquqlarını qorumaq, mübahisələri dinc yolla həll etmək üçün baza prinsipləri müəyyən etmək və hökumət dairələrini qanuna tabe etdirərək siyasi hakimiyyətdən sui-istifadənin qarşısını almaqdır. Qanun aliliyinin tam sisteminin elementləri aşağıdakılardır:

- Müstəqil məhkəmə sistemi
- Müstəqil insan hüquqları təsisatları
- Konstitusiya/və ya qanunlar vasitəsilə müəyyən edilmiş hökumət səlahiyyətləri
- Azad və ədalətli seçkilər
- Şəffaflyq və siyasi hakimiyyətin hesabatlı idarə olunması
- Qanunlar vasitəsilə dəqiq müəyyən edilmiş polis və saxlama məntəqələri
- Qanun çərçivəsində çalışan hərbi təhlükəsizlik sistemləri
- Xidmətləri ödənilə bilən və bacarıqlı vəkillər vasitəsilə ədalətin əldə olunması və ədalətin təmin olunmasının qarşısını alan heç bir qadağanedicilik rüsum və ya gecikmələrin olmaması¹.

Bu elementlərdən əlavə, Voorhoeve yerinə yetirilməli olan səkkiz fərqli funksional tələbləri də ortaya qoyur:

¹ Bax: Joris Voorhoeve. *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts*, Scientific Council for Government Policy/WRR/ (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007), 91-92.

- Bütün qanunlar, vətəndaşlar arasında qanunsuz olaraq fərdi və qrup fərqlilikləri əsasında ayırımçılıq aparılmadan, bütün vətəndaşlara bərabər şəkildə tətbiq edilir
- Hamı üçün ədalətli məhkəmə hüququ təminat verilir
- Özbaşına saxlama, işgəncə və saxlanılanlara/əsirələrə qəddar, qeyri-insani münasibət qadağandır
- Bütün qanunlar açıq şəkildə dərc edilir və vətəndaşlar və onların hüquqi vəkilləri tərəfindən yoxlanılır və nəzarət edilir
- Cinayət məəcəlləsinin geriyə tətbiq edilməsi mümkün deyil
- Məhkəmə sistemi peşəkar, intellektual cəhətdən müstəqil və tərəfisiz olmalıdır
- Hakimiyyət öz səlahiyyətlərini qanunlar əsasında qurur: onların siyasətləri, qərarları və onların yerinə yetirilməsi də qanunla tənzimlənir
- Bütün hüquq mühavizə orqanları öz tapşırıqlarını yerinə yetirmələri üçün tələblərə cavab verən vasitələrlə təmin olunmalıdır.

Parlamentlər, Müdafiə Siyasəti və Yeni Hərbi Missiyalar

Əməliyyatlar

Soyuq Müharibə bitəndən sonra, kollektiv müdafiə konsepsiyası özünün prioritet əhəmiyyətini itirmiş və diqqət, həm daxili və xarici təhlükəsizlik arasındakı yeni bağlılığa və həm də sülh məramlı əməliyyatlara yönəlmişdir. Sülh məramlı əməliyyatlarda iştirak ilə bağlı qərar qəbul edilməsi daha çox siyasi xarakter almışdır və hərbi sənət daha da təhlükəli olmaqdan əlavə çoxüzlü sənətə çevrilmişdir. Balkanlarda əməliyyatlardan başlayaraq, diplomatiyadan və vasitəçilikdən keçərək idarəetmə və inkişafa qədər çox sayda yeni funksiyalar silahlı qüvvələrin boynuna qoyulmuşdur və onlar da öz növbəsində təlim və hazırlıq və koordinasiya bacarıqlarına yeni tələblər qoymuşlar. Həm ölkə daxilində və həm də sahədə yeni çoxsaylı subyektlərlə, o cümlədən, geniş sayda qeyri-hökumət təşkilatları ilə təmasda olmaq üçün yeni idarəetmə strukturları yaratmaq zərurəti yaranmışdır.

Avropa Parlamentinin dəvəti ilə, DCAF, ölkə parlamentlərinin sülh məramlı əməliyyatlarla bağlı qərar qəbul etmə yolları haqqında son illər ərzində tədqiqatlar aparmış və bir neçə model və yaxşı praktikaları seçmişdir². Bütün bu modellər və prakti-

² Bax: Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior, and Suzanna Gavrilescu, *Parliamentary Oversight and Civilian and Military ESDP Missions; The European and National Levels*, EP/EXPOL/B/2006/38 PE 348.610 of October 2007. Bu hesabat xüsusilə dörd ESDP missiyasını analiz etmişdir *EUFOR Althea, EUFOR DRC, EUPM BiH, EUBAM Rafah*. Bu hesabat Avropa parlamentinin Müdafiə və

kalarla bərabər, bizim hesabat silahlı qüvvələrin xaricdə missiyaya göndərilməsi üçün ayrılacaq maliyyə üçün hüquqi normaların müəyyən edildiyini də üzə çıxarmışdır. Bu normalar ən yüksək maliyyə məbləğini və ya qüvvələrin maksimum sayını müəyyən edə bilər(məsələn, İspaniya 3000 nəfərlik qüvvəni, Finlandiya 2000, Litva isə 420 hərbi qulluqçunu maksimum sayır). Parlamentlər həm də missiyaya sərf edilən xərclərin eks-post hesabatlılığını və missiyanın verdiyi nəticələr barədə hesabatlılığı tələb edir. Bu həm də BMT, NATO və AB-dən də tələb edilə bilər.

Hərbi peşənin də xarakteri dəyişmişdir. O daha da təhlükəli olmuşdur, ölkədən kənar olmaq baxımından daha çox bilik və bacarıq tələb edən sənətə çevrilmişdir və böhran bölgələrində münafişə, sabitləşdirmə və yenidənqurmanın bütöv spektri ilə məşğul olmaq baxımından daha da çox-üzlü bir peşəyə çevrilmişdir. Bu o deməkdir ki, Müdafiə Nazirliyi genişlənmiş öhdəlikləri yerinə yetirmək üçün öz birliklərinə daha çox təlim keçməlidir və həmçinin uzaq ölkələrdə, nəməlum ərazilərdə aparılan əməliyyatların məqsədi və onların necə aparılması yollarını izah etməlidir. Əsgərlərin öz ailələri ilə təmasda olmalarına və evə qayıtdıqda aldıkları stress simptomları ilə məşğul olmağa xüsusi qayğı göstərilməlidir. Sülhü saxlayan əməliyyatlarda silahlı qüvvələr nə qədər çox “keşikçi əsgər” rolunda çıxış edərsə, bir o qədər də çox onların fiziki təhlükəsizliyinə maksimum diqqət yetirilməlidir.

Bütövlükdə, əhali İraq və Əfqanıstanda keçirilən əməliyyatlarda ölüm hallarının olacağını qəbul edirlər, lakin bununla bərabər vətəndaşlar bu fəaliyyətlərin məqsədi və səbəbləri haqqında daha çox məlumat əldə etmək istəyirlər və öz ölkələrinin verdikləri töhvənin başqa ölkələrlə mütənasib olub-olmadığını bilmək istəyirlər.

Müdafiə siyasəti də siyasi xarakter almışdır. Kollektiv müdafiə hallarında ordu aparıcı rol alardı, lakin sülhü saxlayan əməliyyatlarda siyasi tərəf önə çıxır. Bu həm də media ilə münasibətlərin yeni formalarına gətirir. 2003 İraq əməliyyatı zamanı, jurnalistlər döyüşən qüvvələrə “birləşdirilmişdir”, lakin sonra başlayan partizan müharibəsi və yol kənarına düşənən bombalar mərhələsində onlar bəzən özlərini təhlükədə qoyaraq ətrafda daha sərbəst fırlanırdılar. Bu cür sərbəst hərəkət etməklə, onların özləri münafişənin təbiəti ilə bağlı və bizim əsgərlərin necə davranıqları barədə fikirlər və təəssüratlar əldə edir və bu məlumatlar öz növbəsində yerli əhalinin əməliyyatlara verəcəyi daxili dəstəyə təsir edirdi. Və bu məlumatlar həm də axşam evdə televiziya ekranlarında seyr edilir. Nəticədə, həm ölkə daxilindəki və həm də xarici müxbir postlarındakı media ilə münasibətlərdə şəffaflıq, həmçinin, arzuolunmaz pis təcrübələrlə bağlı şəffaflıq, bizim siyasətin etibarlılığını daimi səviyyədə saxlamaq baxımından yeni məna daşıyır.

Təhlükəsizlik üzrə Alt-komitəsi tərəfindən 11 Fevral 2008-ci ildə keçirilən seminarla müzakirə olunmuşdur.

Hərbi Funksiyaların Özəlləşdirilməsi

Hərbi təşkilat daxilindəki bir sıra funksiyaların özəlləşdirilməsi tendensiyası şəffafliq məsələlərini də daha da qeyri-müəyyən etmişdir. Bu funksiyalar keçmişdə hərbi təşkilatın əsas işi sayılırdı. Nəticədə, silahlı qüvvələrin sayının azalması tendensiyası ordunun döyüş qabiliyyətinin artırılmasına diqqəti yönəltmişdir. Ancaq bu da, məsələn müəyyən müharibə şəraitində hərbi təşkilatın bütün funksiyalarını saxlamağa ehtiyacın olmadığı və vəsaitləri qənaət etmək məqsədilə onun bir çox funksiyalarını özəl təşkilatlarla həvalə etmək zəruriliyi kimi rəylərə (bəzən də səhv olaraq) gətirmişdir. Bu cür halları, şəxsi həyatın yeməklə təmin edilməsində, maddi texniki baza və ya özəl təhlükəsizlik şirkətləri ilə əlaqədar sahələrdə görmək olar. Eyni işlər başqa yerlərdə, hökumət idarələrində də baş verir, burada işçilərin ixtisar edilməsi kimi siyasi qərarlar nəticədə başqa icra strukturları və müqavilə əsaslı məsləhət xidmətlərinin yaranmasına gətirir.

Hərbi sahədə özəlləşdirmə yemək təminatı, maddi texniki təminat və təmir-dən başlamış keşikçilik və ətrafı gözdən keçirmə xidmətləri ilə özəl təhlükəsizlik şirkətlərinə qədər uzanır. DCAF bu sahədə mühüm işlər görmüşdür və xüsusilə də işlər düz getməyəndə kimin məsuliyyət daşdığı məsələlərdə bağlı³. Praktiki qayda o olmalıdır ki, hərbi təşkilat bu işdə məsuliyyət daşıyır. Mümkün korrupsiya məsələlərində iqiqat problemlər üzə çıxır: müqavilənin bir şirkətə verilməsi düzgün rəqabət əsasında olmaya bilər və ona verilən üstünlük münasibətindən doğa bilər və bu şirkət də öz işində korrupsiyalı praktikalara əl ata bilər.

İcra problemləri

Parlament üsullu demokratik ölkələrdə əsas çatışmamazlıq qanunvericilik aktları ilə onların icra edilməsində yaranan uçurumdur. Hökumətlər qanun layihələri hazırlayır, parlament onlara düzəliş edir və qəbul edir, lakin onların praktiki həyatda necə icra edilməsinə az adamlar diqqət yetirir. Onlar niyyət edilən nəticələrə nail olurlarmı, əgər cavab yox isə, nəyə görə? Niderland parlamenti May ayında bir çərşənbəni büdcənin təyin olunmuş məqsədlərə necə sərf edilməsi ilə bağlı müzakirələrə həsr edir və o xalq arasında “döyülmüş ət günü” adlanır. çünki bu müzakirələr çox sayda itkilər üzə çıxarır. Bu hal, inkişaf etmiş mürəkkəb iqtisadiyyatda tələblərə cavab verən formada planlaşdırma və büdcənin bölünməsinin nə qədər çətin iş olduğunu göstərir. Hətta qanunverici aktların uzun müddətli təsirini dəyərləndirmək daha da çətindir. Ona görə də, zəif nöqtələrin tapılması və onların nəzərdən keçirilməsi və ya düzəldilməsi haqqında çox danışılır.

³ Fred Schreier and Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional paper No. 6 (Geneva: DCAF, 2005).

Bu cür qiymətləndirmələr üçün zərurət siyasi partiyalar arasındakı rəqabətə görə artır və onlar hər bir hay-küydən və ya hadisədən sonra yeni nəzarət sistemlərinin yaradılması ideyaları ilə çıxış edirlər və çox zaman da bu hallar səhər qəzetlərinin manşetlərindəki başlıqlar əsasında olur. Arzu olunandır ki, bu cür məsələlər tələsmədən, dərin analiz əsasında həll edilsin, çünki sonucda sırasıyla və təndəş bu məsələlərin həllinə yanaşmada balansın qorunmasında maraqlıdır, yəni, bürokratik aparatın müdaxiləsi mümkün dərəcədə minimum səviyyədə saxlanılsın. İdeal həll yolu, əlbəttə bu işlərlə məşğul olan peşəkar təşkilatlar arasındakı münasibətlərin özünü tənzimləməsi olardı.

Parlamentlər və Satınalmalar

Müdafiə sahəsində xərcləmələrdə xüsusi problem alınan silah sistemlərinin güclü olması və bəzən hətta 40 ilə qədər uzun müddətli istismarda olmasıdır. Bu o deməkdir ki, yeni silah alışı silahlı qüvvələrin gələcəyini müəyyən edəcək, ona görə də alınan hərbi avadanlıq “inkışaf potensialına” malik olmalıdır, yəni bu avadanlıq modernizasiya imkanlarını nəzərdə tutmalıdır. Çünki, müsair tələblərə görə müəyyən avadanlığın həyat siklinin yarısından sonra onun yenidən modernizasiya edilməsi nəzərdə tutulur.

Bərabər şəkildə vacibdir ki, alternativ avadanlıqlara baxan zaman, onların təkə alışı qiymətləri deyil, həm də seçilən avadanlığın həyat sikli dövründə istismar xərcləri də nəzərə alınsın. Burada şəffaflıq xüsusilə əhəmiyyət kəsb edir, yeni avadanlığın tam dəyəri açıqlanmalıdır, o cümlədən, zəruri infrastruktur dəyişiklikləri üçün, ehtiyat hissələri üçün, şəxsi heyət və təlim üçün xərclər açıqlanmalıdır. Sadəcə silah sisteminin qiymətini hesablamaq yetərli deyil. Lakin bu hesablamaları kim aparacaq? Bu sadəcə silahlanma tələb edən qoşun növünə buraxılmamalıdır, əksinə müstəqil bir orqan ilə birlikdə alternativ rəy ilə həll edilə bilər.

Hərbi avadanlığın uzun müddətli həyat siklinin digər nəticəsi, verilən fərdi qərarın ölkənin gələcək hərbi büdcəsinə etdiyi uzun müddətli təsirdir. Bu təsir əsas alışıların baş verdiyi yerlərdə hətta daha böyük olur, o alışı ki, bir ilin ərzində təhvil verilmir və ödənişlər edilmir və on ilə qədər və ya çox uzana bilər. O zaman parlamentarlar qarşıdakı xərclərə nə qədər pul qaldığını yaxından izləməlidirlər. Yuxarıda biz yaxın keçmişdə Almaniya və Rumıniyada gələcək büdcə ayırmalarını aşan ayrı-ayrı büdcə planları nümunələrini ilə tanış olduq. Hərbi satınalmalar heç bir zaman vahid mərkəzin qərarından asılı olmur və müxtəlif mərhələlərdən keçir. Milli təhlükəsizlik konsepsiyasından və ya ona uyğun siyasi sənəddən başlayaraq, hərbi tələbatlar formalaşdırılmalıdır və müxtəlif qoşun

növlərindən gələn təkliflər prioritetləşdirilməlidir. Hər bir layihənin həyat sikli xərcləri üçün büdcə parametrləri müəyyən edilməlidir. Sonra bazardakı vəziyyət öyrənilir və axtarılan avadanlığın tezliklə əldə edilib-edilməməsi yoxlanılır və ya mövcud nümunələr tələb olunan texniki parametrlərə uyğun hala salınır və ya modernizasiya edilir. Təhcizatçıların imkanlarını öyrənən səfərlər təşkil olunur və onların alternativ qısa siyahısı hazırlanır. Sonra üstünlük verilən şirkətlə müqavilə imzalamaq üçün müqavilə ətrafında ətraflı danışıqlar gedir və qiymətlər, təhvil qrafikləri və ödəniş yolları danışıılır. Bu addımların hər biri şəffaflıqla və parlament nəzarəti ilə aparılır.

Silahlı qüvvələrin tələbatları dedikdə keçmiş təcrübə, strateji və taktiki vəziyyət haqqında yeni mülahizələr, yeni texnoloji imkanlar və potensial düşmənlərin imkanları haqqında aparılan mülahizələrin nəzərə alındığı prosesin nəticəsi başa düşülür. Operativ analiz və hərbi təlimlər yeni alətlərə çevrilmişdir. Bu proses adətən maraqlı olan qoşun növünün ştabının müəyyən etdiyi planlardan və həmmən qoşun növünün inkişaf və fəaliyyətlərinin istiqamətlərinin müəyyən edilməsindən başlayır. Digər tərəfdən bütövlükdə silahlı qüvvələrin ümumi səviyyəsində aparılan planlaşdırma zərurəti Müdafiə Nazirliyi aparatının rolunu artırır. Keçmişdə, əməliyyat işləri, tədqiqat və texnologiya və satınalmalar kimi işlərlə məşğul olan cürbəcür sektorlar arasındakı yetərsiz ünsiyyət və qarşılıqlı əlaqə hərbi tələbatların müəyyən edilməsi prosesində çatışmayan məqamlardan biri idi. Bütün bu hallar daxili şəffaflığın da xarici şəffaflıq kimi vacib olduğu anlama gətirdi.

NATO-nun hərbi planlaşdırma prosesinin böyük üstünlüyü ondadır ki, Alyansın Ali Komandanı birləşmiş silahlı qüvvələrin qurulması planları və tapşırıqlarını formalaşdırır və və alyans üzvü ölkələri vahid kollektiv müdafiə siyasətini uyğunlaşdırmaq məqsədilə öz ordularının fəaliyyətlərini bu plan və tapşırıqlar əsasında qurur. Bu gün də bu məsələ aktuallığını itirməmişdir, lakin o daha geniş mənada, beynəlxalq münaqişələrə yanaşılan yanaşmalarla əvəz edilmişdir və Alyansdaxili və onun xaricində yaradılmış koalisiyalar birliyinə gətirmişdir. Müdafiə siyasəti təkcə təhlükəsizlik siyasətinin elementi olmaqdan çıxmış və həm də vacib birləşdirici elementi itirmişdir, çünki, hal hazırda ayrı-ayrı ölkələrin birgə əməliyyatlarda iştirak edib-etməməsi ilə bağlı müəyyənlik yoxdur. Nəticədə NATO üzvü ölkələrinin hərbi avadanlıqlarının qarşılıqlı uzlaşmasına yönələn standardlaşma siyasəti də arzu olunan istiqamətdə getmədi.

Eyni zamanda, başqa ölkələrin işlərinə qarışmaq tələbləri və xüsusilə son zamanlarda gedən assimetrik müharibələr gələcək tələbatların miqdarını müəyyən etməyi daha da çətinləşdirmişdir. Hərbi dairələrdə çeviklik və mobillik sözləri moda halını almışdır və onları obyektiv şəkildə əsaslandırılan tələbatlara

çevirmək çətinləşmişdir. Burada çox şeylər ayrı-ayrı ölkələrin öz qarşılıqlarına qoyduqları iddia səviyyəsindən və onların öz ölkələrinin ərazi bütövlüyü və suverenliyini müdafiə etməyə yönəlməyən əməliyyatlara rəhbərlik etmək hazırlığından asılı olur. Digər tərəfdən,terrorun artan təhlükəsinin ikili təsiri olmuşdur: bu daxili və beynəlxalq təhlükəsizliyə vahid kontekstdən yanaşmağa və silahlı qüvvələrin transformasiyası zamanı yüksək texnologiyalı imkanların vurğulanmasına gətirmişdir. Sahədə olan əsgərlər öz həyatlarını və zəruri müdafiələrini minarlar və başqa partlayıcı maddələrə qarşı risk altında qoyurlar. Bir çox ölkələr öz silah satılma proqramlarını, qazandıqları yeni beynəlxalq təcrübə kontekstində, o cümlədən ölkənin üzərində düşən ağır yükə görə və silah sistemlərinin aşılmasına görə radikal dərəcədə dəyişdirmişlər.

Hərbi Satılma proseslərində Ardıcılıq Modeli

Müxtəlif ölkə parlamentlərinin satılma qərarlarında iştirak dərəcəsi fərqlidir. Almaniya parlamenti hərbi büdcəni maddələr boyunca gözdən keçirməsi ilə fərqlənir. Niderlandiya isə başlanğıcdan sona qədər ardıcılıq modelini qəbul etmişdir. Operativ tələblər ümumi şəkildə müəyyən olundandan sonra ilk məlumat parlamentə göndərilir: buraya, köhnə avadanlığı əvəz etmək üçün lazım olan yeni avadanlığın növləri və ümumi sayı, layihənin təqribi hesablanan dəyəri və xərclərin qarşısındakı illər ərzində necə bölünəcəyi sxemi daxildir.

Hərbi nazirlik bu sənədi qeydiyyatda alan kimi, yəni, sənəd qəbul edilən kimi, digər mövzular üzrə analiz və qiymətləndirmə işlərini əhatə edən mərhələ gəlir. Operativ tələblər texniki xarakteristikaların dəqiqləşdirilməsinə köçürülür. Bazar öyrənilir və bütün mümkün təhcizatçıların siyahısı hazırlanır. Əgər yaxın zamanlarda heç bir şey almaq mümkün deyilsə, sənaye müəsisəsi ilə birgə əməkdaşlıqda onların layihələnilib hazırlanması üçün planlar qurulur və mümkün olduqca başqa bu işdə maraqlı olan ölkələrlə də bu işlər görülür.

Üçüncü mərhələ satışda maraqlı olan təhcizatçıların təqdim etdiyi məlumatları ətraflı öyrənməkdir. Onlar tələb olunan texniki xarakteristikalara cavab verirmiş, yoxsa onlar tələblərə cavab vermək üçün alternativ yollar irəli sürür? Başqa ölkələr bu avadanlıqları alıblarmı və avadanlıqların işi ilə bağlı onların hansı təcrübəsi vardır? Birgə istehsal imkanları və ya ofset sazişləri imkanları varmı? Bu cür analiz və qiymətləndirmə təhcizatçıların siyahısının daha da qısalmasına gətirir.

Dördüncü mərhələ, təklif edilənlərin danışıqları və yəqin ki, sahədə sınaqdan keçirilməsi ilə müşayiət olunan alış üçün hazırlıqlara həsr olunur. Silahlanma direktorluğu mövcud olan kriteriyalar əsasında onların müqayisəsini aparır.

Əgər bir neçə təklif tələblərə cavab verirsə, o zaman seçim üçün başqa elementlər də irəli sürülür, məsələn, hərbi səmərəlilik şkalası və şəxsi heyətin təhlükəsizliyi məsələləri. İqtisadiyyat nazirliyi eyni vaxtda bu avadanlıqların birgə istehsalını müzakirə edir və lazım olduqda, bu layihə xaricində ofset müqavilələrini də müzakirə edir.

Zaman zaman parlament də tələbkarlığını artırır və ordu üçün xaricdən alınan silah və sursatlara sərf edilən hər bir dollar və ya euro üçün və bəzən də daha çox daxili sənaye müəsisələri ilə ofset müqavilələri bağlamağa israr edir. Bu mərhələdə bəzi məlumatlar sirli saxlanıla bilər, xüsusilə bu məlumatlar silahların texniki və hərbi xarakteristikaları ilə bağlı olduqda. Sirlilik zərurəti şişirdilməməlidir, digər tərəfdən, parlamentarlara lazım olan əksər məlumatları, onlar, bu silahlar haqqında yazan peşəkar jurnallardan əldə edə bilərlər. Əgər başqa bilgilərə ehtiyac qalarsa, onda qapalı şəraitdə məlumat verilir.

Son mərhələdə verilən qərar media, parlamentarlar və araşdırma mərkəzlərini əhatə edən gərgin lobbiçilik əsasında verilir. Qərar vericilər bu avadanlıqları istehsal edən zavodlara dəvət edilir və ya ictimaiyyətin təşkil etdiyi görüşlərə qatılırlar. Bu elə mərhələdir ki, burada hər kəs həddən artıq ehtiyatlı olmalıdır və hər hansı bir hədiyyə və ya xidmətin qəbul edilməsi son qərara təsir kimi fikir yarama bilər. Son müqavilə layihəsini imzalamaq üçün əldə edilən səlahiyyət praktikası müxtəlif ölkələrdə fərqli olur, bəzən öncə niyyət məktubu göndərilir. Niderlandiyada, 5 milyon euro-dan aşağı olan müqavilələr haqqında qərar vermək səlahiyyəti qoşun növünün ixtiyarına buraxılır. Layihələr 25 milyon euro-dan çox olduqda silahlı qüvvələrin fəaliyyət və imkanlarının planlaşdırmasına cavabdeh olan Baş Qərargah Rəisinin Parlamentə təqdim etdiyi ümumi hərbi planın tərkibinə salınır. Layihələr 25 milyon və 100 milyon euro arasında olduqda tələb parlamentin uyğun komitəsi tərəfindən qəbul edilməlidir, əgər layihə “siyasi həssas” sayılmasa onun sonrakı icrası uyğun qoşun növünə tapşırılır. Daha yüksək məbləğ daşıyan layihələrin imzalanmasından öncə parlamentin ona razılıq verməsi tələb edilir. Layihə 250 milyon euro-nu aşarsa, o öncə tam Kabinet tərəfindən qəbul edilir və sonra parlamentə təqdim edilir.

Yuxarıda təsvir edilən ardıcılıq modeli sadəcə bir necə NATO ölkəsində həyata keçirilir. Parlamentin gözdən keçirmələri ilə bağlı aparılan uçot pis deyil, lakin icra orqanları üzərindəki nəzarət uçotu qənaətbəxş deyil. Sadəcə Almaniya, Niderlandiya, Norveç, Polşa və BK-da Müdafiə Naziri, satınalma qərarları müəyyən məbləği aşanda, parlamentin Müdafiə Komitəsinə məlumat vermək öhdəliyi daşıyır. BK-dan başqa bütün bu ölkələrdə nazirin müqaviləni imzalaması üçün parlamentin qərarı tələb olunur. Parlament komitəsinin yeni avadanlığa zərurətin müəyyənləşdirilməsinə cəlb olunması praktikası Kanada, Almaniya, Nid-

erlandiya, Çex Respublikası və Fransada müşahidə olunur. Çex Respublikasında, Norveç və Niderlandiyada parlament komitəsi edilən təkliflərin müqayisəsi və təhcizahçının seçilməsi kimi məsələlərə də cəlb olunur. Sadəcə Çex Respublikası və Niderlandiya parlamentləri ödəmə və ofset müqavilələri ilə bağlı proseslərin dəyərləndirməsinə qoşulurlar⁴.

Peşəkar parlament işçilərinin səviyyəsi parlamentin nəzarət prosesləri üçün vacib amildir. Silah satınalmaları ilə bağlı rəsmi təklifləri analiz edib dəyərləndirmək üçün parlamentlər az-az hallarda özlərinin tədqiqatlarını irəli sürürlər, baxmayaraq ki, dinləmələr çox tez-tez təşkil olunur. Amma, Fransız və Alman parlamentlərində müdafiə mövzuları ilə bağlı çalışan və parlament üzvlərinə kömək edən tədqiqat xidmətləri vardır⁵.

Beynəlxalq Mexanizmlər, Məlumat və Təcrübə Mənbələri

Parlamentlərin müdafiə və təhlükəsizlik üzrə işçiləri olmadığından, onlar müstəqil təşkilatların, araşdırma mərkəzlərinin və qeyri-hökumət təşkilatlarının müşahidə və analizlərinə ağırlıqlı olaraq arxalanırlar. Beynəlxalq səviyyədə, SİPRİ-nin Silahlanma, Tərk silah və İnformasiya Təhlükəsizliyi üzrə dərc etdiyi İllik Kitabça illər ərzində hərbi xərclərin izlənməsi, silah istehsalı və beynəlxalq silah satışı üzrə özünü çox vacib alətə çevirmişdir. Londondakı Beynəlxalq Strateji Tədqiqatlar İnstitutu (İİSS) tərəfindən dərc edilən Hərbi Balans (Military Balance) və Strateji Sorğu (Strategic Survey) da eyni əhəmiyyəti daşıyır. Parisdəki Avropa Birliyi Təhlükəsizlik Tədqiqatları İnstitutu Avropa Birliyi Vahid Xarici və Təhlükəsizlik siyasəti ilə bağlı “Chaillot Papers” və “Occasional Papers” kimi dərin iz buraxan yazılar dərc edir və illik əsasda çox sayda başqa ölkələrin oxşar təsisatlarının rəhbərlərinin iştirakı ilə Xaviyer Solana ilə görüşlər təşkil edirdi⁶. DCAF əvvəllər ancaq silahlı qüvvələr üzərində demokratik nəzarət işləri ilə məşğul olurdusa da, indi təhlükəsizlik sektorunda islahatlar və yaxşı idarəçilik məsələləri ilə bağlı da fəaliyyətlərlə məşğul olur. Onun parlamentarlar üçün stolüstü kitabçası və müdafiə təsisatlarının qurulması ilə bağlı mənbələr ki-

⁴Bax: Willem F. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces – The National and International Parliamentary Dimension*, Occasional Papers No. 2 (Geneva: DCAF, 2002) və Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Papers No. 5 (Geneva: DCAF, 2005). Bu hesabatların mətnləri üçün bax: www.dcaf.ch.

⁵ Bax: Van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement*, 13-14.

⁶Bax: Burkard Scmitt, *European Arms Cooperation, Core Documents*, Chaillot Papers No. 59 (Paris: ISS, April 2003) Burkard Scmitt, *The European Union and Armaments. Getting a Bigger Bang for the Euro*, Chaillot Papers No. 63 (Paris: ISS, August 2003).

tabları silah satınalmaları prosesləri zamanı şəffaflyq və hesabatlılyğa mühüm diqqət yetirir. QHT-lər arasında, Transparency International və Safer World təşkilatlarının adını çəkmək lazımdır.

Avropa Şurası 2003-cü ildə Avropa Müdafiə Agentliyi(EDA) təsis etmişdir və onun aşağıdakı məqsədləri vardır:

- Üzv ölkələrin silahlı qüvvələrinin güc və vasitələrinin inkişaf etdirilməsi fəaliyyətləri üçün qarşıda duran məqsədlərin müəyyən edilməsinə dəstək və onların öz öhdəliklərini necə yerinə yetirmələrinin qiymətləndirilməsi
- Operativ tələbatların harmoniyalaşdırılması fəaliyyətlərinə dəstək və səmərəli, qarşılıqlı uyğun satınalma metodlarının qəbul edilməsinin tətbiqi
- Çox tərəfli layihələrin təklif edilməsi, koordinasiyanın təmin edilməsi və konkret proqramların idarə edilməsi
- Hərbi texnologiya üzrə tədqiqatların dəstəklənməsi və gələcək operativ tələbatları qarşılamaq üçün birgə fəaliyyətlər və tədqiqatlar vasitəsilə texniki qərarların koordinasiya edilməsi və planlaşdırılması
- Müdafiə sektorunun sənaye və texnoloji bazasını gücləndirməkdən ötrü hər bir faydalı tədbirin müəyyənləşdirilməsi və lazım gəldikdə həyata keçirmək üçün və hərbi xərclərin səmərəliliyini təkmilləşdirmək üçün dəstək verilməsi⁷.

Özünün mövcudluğunun üç ili ərzində EDA müəyyən müsbət nəticələr vermişdir. Avropa silah bazarı üzv ölkələrin tender və planlarını əks etdirən bülletenin dərc edilməsi ilə aktivləşmişdir, lakin beynəlxalq tenderlərin təşkili çox məhdud qalmışdır. Könüllü qəbul edilən davranış kodeksi Avropa Birliyi Müqaviləsinin 296-cı maddəsinin təsirini azaltmağa yönəlmişdir, bu maddə hərbi xarakterli məhsulların istehsalını AB vahid daxili bazarına aid etmir. Təəssüf ki, tədqiqat məsələsində EDA uğursuz olmuşdur.

Fəaliyyətlərinin sona çatmasından öncə, EDA-nın sələfi olan Qərbi Avropa Silahlanma Qrupu 300 milyon euro civarında birgə layihəyə sahib idi, lakin onlar da sona qədər həyata keçirilmədi. EDA-nın sərəncamında sadəcə 54 milyon euro məbləğində birgə investisiya proqramı var idi və o da intellektual mülkiyyət məsələsinin qaydalarına görə narazılıqlara gətirdi.

Avropa Komissiyası-Komissar Verheugen və MkKreevy(MsCreevy) iki direktiv vermişdir: biri AB Müqaviləsinin 296-cı Maddəsinin məhdud interpretasiyası altına düşməyən Avropa vahid bazarını tənzimləmək üçün və digəri isə bir AB üzvündən digərinə nəqliyyat əlaqəsinin sadələşdirilməsi üçün verilmişdir. Komissiya təkrarən bildimişdir ki, Avropa Müdafiə Avadanlığı Bazarının qlo-

⁷Bax. Willem F. van Eekelen, *From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security* (Brussels/ Geneva: CEPS/DCAF, 2006), xüsusilə7-ci Fəsil "Towards an EU Armaments Agency".

ballaşmış dünyada varlığı üçün onun yenidən qurulması vacibdir. Avropa parlamentinin bu direktivlərə necə baxacağı maraqlı olacaqdır. Fransa və BK kimi bir sıra ölkələr Avropa Parlamentinin hökumətlər arası məsələlər olan Vahid Müdafiə və Təhlükəsizlik Siyasəti məsələlərində və Müdafiə Siyasətində Avropa Parlamentinin səlahiyyətlərini sual altına qoyurlar(və həm də Avropa Komissiyasının). Yüksək Nümayəndə Xaviyer Solana parlamenti həmişə məlumatlandırır, lakin bu məsələlərin müzakirə edilməsi incə məsələ olaraq qalır. Komissiya tərəfindən direktiv layihəsi hazırlamaq başqa məsələ ola bilərdi. Qərbi Avropa Birliyinin Assemblyası QAB-nin yeganə işlək orqanı olaraq qalır,çünkü Amsterdam Müqaviləsi onun səlahiyyətlərini Avropa Birliyinə vermişdir. Onun hesabatları yüksək səviyyəli hesabatlar olaraq davam edir, lakin Şura ilə dialoqun olmaması Assambleyanı limbo vəziyyətinə qoymuşdur. Nəticədə,vahid xarici və təhlükəsizlik siyasətinin və Avropa Təhlükəsizlik və Müdafiə siyasətinin parlament tərəfindən nəzarəti məsələsi inkişaf etməmişdir və bu da öz növbəsində aşağıdakı sualın yaranmasına gətirmişdir:bu siyasətlərə kim nəzarət edir?

Korrupsiya

Amerikan alimi Cozef Nay korrupsiyanı aşağıdakı kimi izah edir:

Şəxsi, maddi və xidməti qazanc əldə etmək naminə dövlət işindəki vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadəyə yönəlmiş davranış; və ya şəxsi məqsədləri naminə təsir etməklə qaydaların pozulması. Bu cür davranışa rüşvətxorluq, qohum və əqrabasına imtiyazlar vermək və dövlət vəsaitinin mənimsəməsi daxildir⁸.

Korrupsiya həm dövlət idarəsinin işini tənzimləyən qaydaların pozulması və həm də sistemləşdirilməmiş amma geniş qəbul edilmiş etik normaların pozulmasıdır. Bu normaların bir qismi zaman keçdikcə formalaşır, məsələn, siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsinin qanunsuz olması məsələsi. Alternativ olaraq, korrupsiyaya daha çox bazar orientasiyalı tərifin verilməsi də mümkündür. Yəni ayrı-ayrı subyektlərin əldə etməyə(tələb) çalışdığı qərarların müqabilində pul vəsaitləri(pul və resurslar) ödənilir, dövlət işçiləri isə bu qərarları satmağa çalışır(təklif) və elə etmək istəyirlər ki, heç kim onu bilməsin(məsuliyyət). Üçüncü yanaşma ictimai marağa fokuslanır və o, korrupsiyaya davranış qaydasının pozulması kimi baxır və ictimai maraqları şəxsi qazanclara tabe etdirir. Korrupsiya o yerdə inkişaf edir ki, orada ictimai etika tənəzzülə uğrayır və orada ictimai ma-

⁸ Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *The American Political Science Review* 61, No. 2 (June 1967): 417-427.

raqların həyata keçirilməsi üçün dəqiq qaydalar olmur və ictimai və ya özəl fəaliyyətlərin uyğun qanuni prosesləri və ədaləti təminat altına alan tənzimləmə metodları çatışmır⁹.

Korrupsiya transnasional və global problem olub hökumət sisteminin nizamla işləməsinə və qanun aliliyinə qarşı potensial təhlükədir. Korrupsiya ictimai məqsədlər üçün nəzərdə tutulan resursları şəxsi ciblərə axıdır və hökumətin qərarlarını və gündəlik fəaliyyətini ciddi şəkildə pozur. Korrupsiya çox zaman avadanlıq alanlarla və müəsisinin, ölkənin inkişafı üçün yardım alanlarla əlaqəli olur, amma o həm də donorlar və təhcizatçılar arasında da yayılmışdır. Korrupsiyanın qarşısının alınması bütün ölkələrin, qeyri-hökumət təşkilatlarının və özəl şirkətlərin məsuliyyəti kimi qəbul edilmişdir. 2003-cü ildə qəbul edilmiş BMT Konvensiyası 140 ölkə tərəfindən imzalanmışdır və 30 ölkə bu Konvensiyanı ratifikasiya edəndən sonra qüvvəyə minmişdir. Bu konvensiya korrupsiya yolu ilə əldə edilmiş resursların bərpasını və kompensasiya edilməsini tənzimləyir, lakin aydındır ki, bu sənədin səmərəliliyi imza atan dövlətlərin bu konvensiyanı necə sərt tətbiq edəcəklərindən və onların hüquq sistemindən asılıdır.

2001-ci ilin Noyabrında Dünya Ticarət Təşkilatının Dohada nazirlər səviyyəsində keçirilən konfransda, hökumətlərin apardığı satınalmalar zamanı şəffaflığı təmin etmək üçün çətinləşdirilmiş sazişlərin vacibliyi razılığına gəldilər və razılaşdılar ki, bu istiqamətdəki danışıqlar 2003-cü il Çançun görüşündən sonra da davam edəcək və bu danışıqlar "dəqiq və razılışdırılmış əsaslarla qəbul edilmiş qərarlar əsasında" aparılacaq. İnkişaf etməkdə olan ölkələr bildirdilər ki, bu danışıqlar satınalmalar zamanı daxili bazardakı təminatçılara və mallara hökumətin üstünlük vermək hüququnu məhdudlaşdırmamalıdır. Çançunda danışıqların başlanması üçün razılıq əldə olunmadı və bu iş Baş Şuraya həvalə edildi və o da 2004-cü ilin Avqustunda razılığa gəldi ki, bu məsələ Doha İş Proqramının tərkibində olmamalıdır və ona görə Doha Roundu üzrə bu səpgidə danışıqlar aparılmayacaq. Bu qərar qəbul ediləndən bəri, 1996-cı ildə Sinqapurda yaradılan Hökumət Satınalmalarında Şəffaflıq üzrə İşçi Qrupu işləmir.

Yaxşı idarəçilik qərar vermə prosesində şəffaflığı və korrupsiyanın ən aşağı səviyyədə olmasını nəzərdə tutur. Onlar bir-biri ilə bərabər addımlayır, lakin onlar sinonim də deyillər. Avropa İqtisadi Birliyi yaranmazdan öncə, Avropanın şimalında, "zeytun sərhədindən" cənuba adlı bir məsələ var idi-yəni bu xəttədən aşağı zeytun bitirdi –burada qaydalara riayət etmək və vergiləri ödəmək baxımından fərqli davranış normaları var idi. Korrupsiya bir sıra ölkələrdə digərləri-

⁹ Bax: Yves Meny, Luis de Souza, "Corruption: Political and Public Aspects" in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ed. Neil J. Smelser and Paul Baltes (Oxford: Elsevier, 2001), 2824–30.

nə nisbətən daha çox kök salmışdır. Bəzilərinə edilən xidmətin əvəzində ödənişlər etmək tam normal sayılır, hətta bu xidmətlər həmin adamların gündəlik işi olsa da belə. Bu proseslər NATO-nun və AB-nin genişlənməsi prosesində də aydın oldu. Onların AB-ə daxil olmasından qısa zaman əvvəl, Avropa Komissiyası müəyyən etdi ki, korrupsiya Polşada özünə yer salmışdır və Çex Respublikası və Latviyada ciddi problemə çevrilmişdir. Rumıniyanın bu təşkilatlara qəbulu ədliyyə sistemindəki çatışmamazlıqlara görə az qala tam dayandırılmışdı. Az maaş alan polis işçilərinə cərimədən qaçmaq cəhdi ilə rüşvət verilməsi çox sayda ölkələrdə adi praktikaya çevrilmişdir.

İstər hökumət, istərsə də başqa təşkilat olsun, onların böyük həcmdə mal və xidmətlərə büdcəsi olduğu zaman korrupsiyaya meyli olurlar. Bu həm müqavilələr əsasında ödənişlər üzrə məbləğin bir qisminin nağd şəkildə geri verilməsi formasında, komissiyalar formasında və ya hesablamalarda adı getməyən məbləğ formasında stolun altına qoyulmaqla, müqavilədən kənar qazanclar əldə etməklə, məsələn, tətillə səyahətləri və ya başqa xidmətlər, siyasi partiyalara ödənişlər və faydalı qərar almaq üçün nüfuzlu şəxslərə birbaşa ödəmələr vasitəsilə həyata keçirilir. Geniş miqyaslı korrupsiya çox zaman dolaylı yolla, vasitəçilər və ya öz adamları vasitəsilə baş verir və beləliklə təminatçı ilə alıcı arasında birbaşa əlaqə olmur. Qanunlarla birbaşa ziddiyyət yaratmadan satınalma proseslərinə təsir etmək üçün yollar axtarılmasında insan yaradıcılığının limiti sonsuzdur. Ona görə də nəyə izn verilir və nəyə izn verilmir haqqında və rəsmilərin təminatçılarla əlaqələrinə hərdə sərhəd qoyulması haqqında aydın qaydalar olmalıdır.

Müdafiə sahəsində işləyən adamların hökumətin başqa idarələrində işləyənlərdən daha çox korrupsiyaya meyli olduğu haqda göstəricilər yoxdur, lakin hərbi büdcənin miqyası o qədər böyük olur ki və bu işlərə o qədər çox adam cəlb olunur ki, korrupsiyanın burada baş verməsi qaçılmaz olur. Kiçik həcmdə korrupsiya daha çox polis işçiləri ilə əlaqədə baş verir, nəinki müdafiə sektorunun hərbi qulluqçuları ilə, çünki polis işçiləri hərbiçilərdən fərqli olaraq daimi olaraq geniş xalq kütləsi ilə təmasda olurlar. Hərbi sahədə rəsmilərin və vətəndaşların kəşidkləri bir sahə orduya çağırışdır və ona görə də burada çağırışçılara möhlət verilməsi və ya çağırışdan azad edilməsi sayəsində və ya daha da cəlbədicə təyinatlar alınmasında korrupsiya baş verir.

Eyni dərəcədə, silahlı qüvvələrin rəsmiləri hərbi məhsulları şəxsi qazancları üçün “kənar” satmaqla kommersiya fəaliyyətinə qoşula bilirlər. Hökumətin başqa satınalma idarələrindəki həmkarlarından fərqli olaraq hərbiçilər hərbi avadanlığın keyfiyyəti və uzunömürlülüüyü ilə bağlı asan şəkildə alver etməzlər, çünki belə olduqda bu silahlar onların həmkarları üçün həyat və ölüm məsələsinə çevrilir. Digər tərəfdən, hesabatlılıq da çox zaman dözülməz təfərrüatla hər-

tərəfli tənzimlənilir və əksər hərbi nazirliklərin alış proseslərini izləmək üçün özlərinin satınalma idarələri daxilində xüsusi şöbələri vardır. Lakin bu şöbənin səmərəli işləməsi üçün və gördükləri işlərin işçilərin gələcək karyer perspektivləri üçün problem yaratmaması üçün şöbələr komandanlıq ierarxiyasından kənarında sərbəst şəkildə müstəqil mövqeyə malik olmalıdır.

Korrupsiya problemi daha çox hərbi sənayelərin lobbiçiliyinin altında yerləşir, çünki onların mövcudluğu böyük müqavilələrin əldə edilməsindən asılı olur. Bu cür müqavilələrə az –az hallarda rastlaşılır və bəzən də "əsrin müqaviləsi" kimi də adlanır və bu cür müqavilələr həmişə böyük xərc aparan elmi tədqiqat və texnologiya işlərinin nəticəsi olur. Ortada duran məsələ böyükdür və satış kampaniyası, həm texniki və həm də siyasi səviyyələrdə çox sərt aparılır. Bir neçə təklif tələblərə cavab verdiyi zaman rəqabət xüsusilə gərgin olur və alış qərarları, xarici siyasət mülahizələri daxil başqa elementlərdən asılı olaraq havada qalır¹⁰.

Siyasi rəhbərlik və parlament üzvləri özlərini bu şərəf üzərində olan savaşa harada görürlər? Parlamentarlar və siyasi rəhbərlik nə qədər mümkünsə bir o qədər çox məlumata malik olmalıdırlar, lakin onlar rəqabətdə olan şirkətlərin hər hansı birinin təsir dairəsinə düşməməlidirlər. Tender prosesi zamanı, bütün potensial təminatçılar ən azı ilkin mərhələdə bərabər münasibət görməlidirlər. Nazirliyin siyasi rəhbərliyi bu rəqabətdə olan şirkətlərin nümayəndələri ilə görüşlərdən çəkinməlidirlər, lakin nazir və ya satınalmalara cavabdeh olan dövlət katibinin bütün rəqabətdə olan ciddi şirkətlərin istehsal müəsisələrinə səfər etmək iznləri olmalıdır. Parlamentarlar öz təmaslarında daha da sərbəstdirlər, lakin onların özbaşına bu istehsal müəsisələrinə səfər etmələri yenə də məqsəddə uyğun olmazdı. Hər hansı uyğunsuz yanaşmalardan çəkinmək üçün daha yaxşı olardı ki, Parlamentin Müdafiə Komitəsi tərəfindən səfərlər təşkil olunsun və ya ən azı bir parlamentar səfər edərsə, o zaman başqa partiyaların müdafiə məsələləri üzrə sorumluları da bu görüşdə iştirak etsin.

Proporsional seçki sistemində seçildikləri bölgədə parlamentarlar öz seçiciləri üçün iş yerləri və o bölgədə mühüm sənaye fəaliyyətləri açılması üçün lobbiçilik edirlər. Amerika Birləşmiş Ştatlarında bu Hərbi Ayrılmalar üzrə qanun layihəsinə əlavə düzəlişlərlə nəticələnir, başqa yerlərdə bu daha da ehtiyatla edilir. Bu cür lobbiçiliyə qarşı çıxmaq imkanı əldə etmək üçün (təbii ki lobbiçilik həmişə iş

¹⁰ Transparency International qeyd edir ki, hərbi müqavilələrin faktiki olaraq yarıdan çoxu tender olmadan imzalanır və bu o deməkdir ki, alıcılar ən yaxşı şərtlərdən məhrum olur. Şübhəsiz, rəqabət şəffaflığı artıracaq lakin onun korrupsiyanı azaltması sual doğurur. Lakin, bir çox ölkələr öz ölkələrinin istehsalçıları ölkənin inkişafı naminə dəstəkləyir.

yerlərini saxlamaq cəhdi ilə izah edilir), nazirlər və onun baş müşavirləri parlamentin müzakirəsinə və təsdiq etməsinə təqdim etməzdən öncə, üstünlük verdikləri qərarları keyfiyyət və xərclər baxımından hərtərəfli analiz etməlidirlər.

Korrupsiyaya qarşı mübarizə həm fərdi və həm də təşkilati səviyyədə olmalıdır. Fərdi mənəviyyətə daha çox təhsil təsir edir və gənc yaşlarından dəyərlər hissi aşılır. Təşkilatlar və korporasiyalar davranış kodeksləri hazırlamalıdırlar və təhcizatçıdan nə qəbul edə biləcəklərini müəyyən etməlidirlər: bir stəkan kofe, nahar yeməyi, Yeni il hədiyyəsi və ya heç nə? Polis etikası kodeksi hazırlamaqla mühüm irəliləyiş edilmişdir¹¹. Bu polis akademiyyalarında keçirilən dərslərdə mühüm mövzu olmalıdır, elə olmalıdır ki, hər bir fərd dəyər inancını özününküləşdirsin. Təlim və tədris zamanı onlar konkret mənəvi dilemma halları ilə üzləşməlidirlər. Məsələn, aşağıdakı hal maraqlıdır: polis rəisi öz idarəsinin sahəsinin böyüdülməsi işinə girmişdir. Eyni zamanda onun arvadı evdə yeni mətbəx tikilməsini istəyir. Eyni şirkətin bu iki işi də görməsi uyğun olarmı? Əksəriyyətin cavabı yox olacaq, çünki onlar mətbəxin tikilməsi ilə bağlı tələb edilən xərclərdən şübhələnməyə bilərlər. Lakin sonra yeni element daxil edilir: hər iki işin təhlükəsizlik xidmətinin yoxlamasından keçən şirkət tərəfindən görülməsi lazımdır və amma burada ancaq bir şirkət bu sertifikatı almışdır. Belə hal sizin fikrinizi dəyşərməyi və əgər belədirsə, hansı qoruyucu tədbirlər görülməlidir ki, uyğunsuz əlaqələr görüntüsü yaradılmasın? Əlbəttə, normal şərait daxilində, bu işlər üçün tender keçirilməsi daimi prosedur ola bilər. Bu cür realıqda baş verən hallın nümunə gətirilməsi ondan ötrüdür ki, ilk baxışda mövcud vəziyyət çoxları üçün aydın görünməyə bilər, həqiqətdə bütün detallar və ortaya çıxan məsələlər nəzərə alınmalı və analiz edilməlidir və nəticədə son qərar, yaxşı və pis praktikaların ucları boyunca məntiqi proseslərdən keçməklə verilir. Bu cür yanaşma həm də silahlı qüvvələrin peşəkarlarının təlimi zamanı da tətbiq edilir.

¹¹Avropa Şurası Nazirlər Kabinetinin 19 sentyabr 2001-ci ildə qəbul edilmiş Təvsiyələrinə (2001)10 Əlavə edilmişdir (Appended to Recommendation (2001)10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe). Bu Kodeksin 19-cu maddəsində deyilir: "Hüquq mühavizə orqanları öz fəaliyyətləri ilə bağlı, gizli saxlanılan məlumatlar istisna edilməklə, cəmiyyətə obyektiv məlumat verməyə hazır olmalıdırlar Media ilə təmasda olmaq üçün peşəkar prinsiplər tətbiq edilməlidir". 20-ci maddədə deyilir ki, "Hüquq mühavizə orqanları polis işçilərinin dürüstlüyünü və öz peşəkar öhdəliklərini yerinə yetirmələri üçün effektiv vasitələrə malik olmalıdırlar" Kodeks dürüstlük termininin tərifini vermir. Orada korrupsiya ilə bağlı da bir söz yoxdur. Bu cür detalların hazırlanması hüquq mühavizə orqanlarının hər birinin ixtiyarına verilir.

Yekun Müddəalar

Kollektiv müdafiədən sülh məramlı əməliyyatlara keçid müdafiə və təhlükəsizliyə olan münasibətlərə də böyük təsir etdi. İki amil müsbət mənada mane olur: birincisi, terror aktları, mütəşəkkil cinayət və qanunsuz emiqrasiya nəticəsində daxili və beynəlxalq təhlükəsizliyin bir-biri ilə qovuşması; ikincisi, böhran dövrü yaşayan ölkələrdə inkişaf və quruculuq planları uğurla işə salınmazdan əvvəl minimum təhlükəsizlik mühitinin yaradılması zərurətinin qəbul edilməsi. Daha da problemlə məsələ isə sülh məramlı əməliyyatlarda iştirakla bağlı ölkələrin qərar vermə proseslərinin təbiəti etibarlı ilə seçici olmasıdır. Riskli əməliyyatlarda iştiraka hazırlıqsızlıq olduğuna görə, hal hazırda Əfqanıstandakı Beynəlxalq Təhlükəsizlik Yardım Qüvvələrinin (İSAF) sayı yetərli deyil. Daha pisi, müxtəlif şərtlər altında bu cür beynəlxalq əməliyyatlara göndərilən qüvvələr hər bir ölkənin qoyduğu şərtlərə görə “məhdud idarəetmə” yaratmaqla komandanlar üçün davamlı başağrısı olaraq qalır.

Hər bir NATO və AB ölkəsinin bu cür əməliyyatlara qoşulması şərt olmasa da, yaranan böhranlara tez bir zamanda reaksiya vermək üçün müəyyən ssenari planlarının olması vacibdir. AB-i üçün Lissabon Müqaviləsi bunu edə bilər. NATO-nun Buxarest sammitindən sonra yeni ABŞ hökuməti tərəfindən NATO üçün yeni strateji konsepsiya yəqin ki, ortaya qoyulacaqdır. Ölkə səviyyəsində hər hansı əməliyyata qoşulmaq qərarı daha çox parlament və əhalinin bu işə nə qədər hazır olmasından asılı olacaq. Uyğun məlumatların və uyğun parlament komitələrinin brifinqləri çağırılır. Bu məsələdə, çox sayda Avropa ölkəsinin hələ qət etməli çox məsafəsi vardır. Onların əksəriyyəti büdcə və qanunvericilik prosesləri üzrə tələblərə cavab verən prosedurlara sahibdirlər, lakin parlamentlərin çoxu siyasi qərarların qəbul edilməsində iştirak etmirlər. Vəziyyət haqqında tez-tez hazırlanan hesabatlar və brifinqlər hesabına əldə edilən lazımi məlumatlar, ictimai rəyi əksər əməliyyatların gözlənilidiyindən daha çox müddətə davam edəcəyinə və əməliyyatların daha çox insan həyatı və resurslar aparacağına hazırlamaq baxımından çox mühümdür.

Nəhayət beynəlxalq birlik böhran yaranan bölgələrdə böhranı idarə etmək üçün cəlb olunan çoxsaylı hökumət və qeyri-hökumət təşkilatlarının işini daha yaxşı koordinasiya etməlidir. Bizim hal- hazırda apardığımız işlər tam da sərf edilən xərclərin müqabilində səmərəlilik gətirmir və israf edilən resurslarla bağlı tənqidlərə yol açır. Həm NATO və həm də AB özlərinin strateji konsepsiyalarına yenidən baxacaqlar və onlar uyğun olaraq 1999 və 2003-cü ildə yazılmışdır. AB təhlükəsizlik sektoru islahatı üçün konsepsiyaya malikdir, lakin NATO və BMT-nin belə konsepsiyası yoxdur. İraq və Əfqanıstandan alınan dərslər hərbi

əmaliyyatların lap başlanğıcından başlayaraq münaqişə sonrası sabitləşdirmə, quruculuq, inkişaf və təhlükəsizlik sektoru islahatı üçün planların hazır olmasını nəzərdə tutur¹². Bütün bu planlar sonrakı fəaliyyətlər kimi görünməli deyil, onlar əvvəldən münaqişəyə baxılan hərtərəfli yanaşmanın bölünməz bir hissəsi olmalıdır. Başqa cür olsa, o zaman bizim səylərin ancaq müvəqqəti təsirləri ola- caq və münaqişə yenidən alovlanacaq. Bu cür hərtərəfli yanaşma bizim hökü- mətlərin və parlamentlərin işində əks olunmalıdır və təhlükəsizlik qüvvələrinin hamısını, o cümlədən, ordu və polisi, ədliyyə orqanları və iqtisadi inkişaf və bər- pa işlərinə cəlb olunanların hamısı geniş baxışın tərkib hissəsi olmalıdır. Ancaq bu cür yolla biz öz hərbi təşkilatlarımıza davamlı dəstəyi təmin etmək şansı qa- zanacağıq.

¹² Bu mərhələlər həm də “3D” (Defense, Diplomacy, Development) kimi məlumdur (Müdafiə, Diplomatiya, İnkişaf) və onun əlavə izahata ehtiyacı vardır. Bu kontekstdə “müdafiə” termini silahlı qüvvələrin əməliyyatlar zamanı tutduğu hərbi rolu nəzərdə tutur. “Diplomatiya” isə danışıqlar, sabitləşdirmə kimi geniş sahələri və yaxşı idarəçilik üçün əsasların hazırlanmasını əhatə edir. Daha ətraflı bax: Robbert Gabrielse, “A 3D Approach to Security and Development”, *Connections: The Quarterly Journal* 6, No. 2 (Summer 2007): 67-73.

Müəlliflər haqqında

Harı Bukur Marku

Dr. Harı Bukur Marku Buxarestdəki NATO Tədqiqatlar Mərkəzində elmi məsləhətçi və Rumıniya Xarici İşlər Nazirliyində müşavir işləyir. Onun 30 illik hərbi karyerası hərbi planlaşdırma və NATO və ya NATO ilə əlaqəli vəzifələr olmuşdur. Son beş ildə, Dr. Harı Bukur Marku Müdafiə və təhlükəsizlik sahəsində təlim və təhsil işləri ilə və həmçinin müdafiə təsisatlarının qurulması ilə məşğuldur.

Filip Fluri

Dr. Filip Fluri Silahlı Qüvvələr Üzərində Demokratik Nəzarət üzrə Cenevrə Mərkəzi(DCAF) direktorunun müavini və Brüsseldə yerləşən DCAF-ın İcraçı Direktorudur. O 1991–ci ildə İsveçrə Müdafiə Nazirliyində beynəlxalq təhlükəsizlik eksperti kimi işə başlamışdır və Baş Ştabda və Müdafiə Siyasəti üzrə Baş Katiblikdə vəzifələr tutmuşdur. O, ATƏT-in Demokratikləşdirmə və İnsan Hüquqları eksperti kimi 1995/96 illərində Çeçenistanda və 1996-cı ildə ATƏT sədrinin şəxsi nümayəndəsi səlahiyyətlərini D. Qarabağ üzrə ifa etmişdir. 1998-ci ildə o Müdafiə və Təhlükəsizlik siyasəti üzrə Baş Katiblikdə Mülki-Hərbi Münasibətlərin Koordinatoru vəzifəsinə gətirilmişdir.

Herd Frorat

Herd Frorat Almaniya dəniz qüvvələrinin istifadə olan kapitanıdır və təhlükəsizlik və iqtisadiyyatı bir-biri ilə əlaqələndirən məsələlər üzrə müstəqil məsləhətçidir. Kapitan Frorat cürbəcür yüksək vəzifələr tutmuşdur, o cümlədən, Alman Ordusunda Hərbi Büdcə üzrə İdarə Müdiri, Baş Qərargah Rəisinə Maliyyə Məsələləri üzrə Müşavir və Bundesverde Qiymətlər, Analiz və Maliyyə Mərkəzinin rəhbəri olmuşdur. O əməliyyatlar və maliyyə/audit üzrə bir çox NATO və beynəlxalq vəzifələr tutmuşdur. Onun zəngin təcrübəsi imkan verir ki, o beynəlxalq tədbirlərə, əsasən keçmiş Sovet, Cənubi Şərqi Avropa və Afrika ölkələrində səmərəli töhvələr versin.

Antoni Laurence

Antoni Laurence Tallində Beynəlxalq Müdafiə Tədqiqatları Mərkəzində aparıcı tədqiqatçıdır və Tartuda yerləşən Baltik Hərbi Kollecinin Ali Komandirlər Kurslarının Baş Ştabının üzvüdür. Əvvəllər o, BK Müdafiə Nazirliyində satınalmalar, siyasət və planlaşdırma məsələləri üzrə işləmiş və Estoniya Müdafiə Nazirliyinin Satınalmalar İdarəsində məsləhətçi kimi işləmişdir.

Uilyam F. van Eekelen

Dr. Uilyam F. van Eekelen öz karyerasını Niderlandiya Xarici İşlər Nazirliyində başlamışdır. O 1977-ci ildə Parlament üzvü seçilmiş və Müdafiə, Avropa Məsələləri üzrə Dövlət Katibi olmuş və Müdafiə Naziri vəzifəsini tutmuşdur. O 1989-1994-cü illərdə Qərbi Avropa Birliyinin Baş Katibi olmuşdur və sonra Niderland Parlamentində səkkiz il Senator olmuşdur. O Stokholmdakı Beynəlxalq Sülh Tədqiqatları İnstitutunun (SİPRİ), Avropa Təhlükəsizlik Tədqiqatları Mərkəzinin (CESS) idarə heyətinin üzvüdür. DCAF-in məsləhət şurasının və Avropa İntegrasiyası üzrə Niderland Məsləhət Komissiyasının üzvüdür.

Valeri Ratçev

Valeri Ratçev diplomat və istifadə olan polkovnikdir. O milli və beynəlxalq təhlükəsizlik məsələləri, hərbi islahatlar, silahlı qüvvələrin inkişafı planlaşdırması, mülki-hərbi münasibətlər və münaqişəli məsələlərin həll edilməsi üzrə tanınmış ekspertdir. Bu məsələlər üzrə o yazılar yazmış və Bolqarıstan, Avropa və Amerikada mühazirələr etmişdir. Səfir Ratçev Ukraynada, Moldovada, Ermənistanda, İndoneziyada, Nepalda bir sıra beynəlxalq proqramlara qatılmışdır. Onun son zamanlar gördüyü işlər silahlı qüvvələrin uzun müddətli inkişafı üzrə ssenarilərdən istifadə etmə, imkanlar üzərində qurulmuş planlaşdırmanın tətbiqi və Bolqarıstan Müdafiə Nazirliyinin inteqrasiyalı strukturunun qurulması üzrə olmuşdur.

Todor Taqaryev

Dr. Todor Taqaryev Bolqarıstan Elmlər akademiyasında aparıcı elmi işçi və Milli Təhlükəsizlik və Müdafiə Tədqiqatları Mərkəzində Proqramlar Direktoruudur. O həm də DCAF-da Baş Elmi İşçi kimi müdafiə sahəsində idarəetmə məsələləri ilə məşğul olur və Ukrayna Müdafiə Nazirliyi və Baş Ştabına məsləhətçilik edir. Əvvəllər, o, Bolqarıstan Müdafiə Nazirliyində Müdafiə Planlaşdırması və silahlanma siyasəti direktoru vəzifəsində çalışmış və Sofiadakı “G. S Rakovski” Hərbi və Qərargah Kollecinə Müdafiə və Silahlı Qüvvələrin Qurulması Departamentinin rəisi olmuşdur. Dr. Taqaryev həm İnformasiya və Təhlükəsizlik Beynəlxalq Jurnalının baş redaktorudur: <http://infosec.procon.bg>

Cək Treddenik

Cək Treddenik Almaniyanın Qarmış – Partenkirxen şəhərində yerləşən Cörc Marşal Təhlükəsizlik Mərkəzində Müdafiə İqtisadiyyatı üzə professorudur. Əvvəllər o Kanadanın Kral Hərbi Kollecinə Siyasət və İqtisadiyyat Departamentində çalışmışdır. O Aberdin Universitetində Müdafiə Tədqiqatları üzrə Tədqiqatçı kimi və Romadakı NATO Hərbi Kollecinə Fakultə Məsləhətçisi kimi çalışmışdır. Dr. Treddinikin indiki yazıları və tədqiqat sahəsi hərbi iqtisadiyyat və beynəlxalq təhlükəsizlik məsələləridir və əsas vurğu da müdafiə sahəsində idarəetməyə, hərbi islahat və sabitlik əməliyyatlarına edilir.

Müəllif hüquqları saxlanılır. Bu kitabın heç bir hissəsi Silahlı Qüvvələr Üzərində Demokratik Nəzarət üzrə Cenevrə Mərkəzinin(DCAF) icazəsi olmadan elektronik, mexaniki yollarla dərc edilə bilməz, surəti, istənilən məlumat bazasında toplanıb saxlanması və ya istənilən formada onun bir hissəsinin başqa yerə ötürülməsi Silahlı Qüvvələr Üzərində Demokratik Nəzarət üzrə Cenevrə Mərkəzinin(DCAF) icazəsi olmadan edilə bilməz.

Bu kitab ticarət yolu ilə verilə bilməz, satıla bilməz, borc verilə bilməz və başqa sözlə Silahlı Qüvvələr Üzərində Demokratik Nəzarət üzrə Cenevrə Mərkəzinin(DCAF) ilkin izni olmadan paylana bilməz.

Bu kitabın paylanması yuxarıda göstərilən şərtlər daxilində üz qabığının olduğu kimi saxlanması və nəşriyyat tərəfindən qoyulan tələblərin yerinə yetirilməsi təqdirində DCAF-ın ilkin razılığı əsasında həyata keçirilir.

Harı Bukur-marku, Filip Fluri və Todor Taqaryevin redaktorluğu altında,
Defence Management:

An Introduction (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of
Armed Forces, 2009). 214 Səh, 25Şəkil, 1 Cədvəl

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

www.dcaf.ch

P. O Box?CH-1211 Geneva1, Switzerland

ProconLtd, Sofia

www.procon.bg

Email: office@procon.bg

ISBN 978 92 92220891

ISBN 978 954 9012194

Azərbaycan dilindəki tərcüməni mülki-hərbi münasibətlər üzrə
tədqiqatçı-alim Elxan Mehdiyev redaktə etmişdir

ISBN 978-9952-461-27-5

Format 70x100 1/16
Ofset çap üsulu. F.ç.v. 14,5
Sayı: 500 əd.

“OL” npkt-nin mətbəəsində çap olunub.
AZ 1009 Bakı, Mirzə İbrahimov 43.
Tel: (012) 497-36-23
E-mail: olnpkt@gmail.com

