

# Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u odbrani:

Zbornik najboljih praksi



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

The publication of this book has been funded by the Centre for Integrity  
in the Defence Sector (CIDS), Norway.

**IZGRADNJA INTEGRITETA  
I SMANJENJE KORUPCIJE U ODBRANI:  
Zbornik najboljih praksi**

Ženevski centar za demokratsku kontrolu  
oružanih snaga  
(DCAF)  
[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga jedna je od vodećih svjetskih institucija u oblasti reforme sektora sigurnosti (RSS) i upravljanja sektorom sigurnosti (USB).

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) pruža programe savjetodavne podrške i praktične pomoći na terenu, razvija i promovira odgovarajuće demokratske norme na međunarodnom i nacionalnom nivou, zagovara najbolje prakse i predlaže politike radi osiguravanja djelotvornog demokratskog upravljanja u sektoru sigurnosti.

Partneri DCAF-a jesu vlade država, parlamenti, civilno društvo, međunarodne organizacije i čitav niz aktera iz sektora sigurnosti, kao što su policijske, sudske i obavještajne agencije, granične sigurnosne službe i oružane snage.

**IZGRADNJA INTEGRITETA I SMANJENJE  
KORUPCIJE U ODBRANI:**

**Zbornik najboljih praksi**

Ženeva, 2014.

## **U izradi knjige „Zbornik najboljih praksi u izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane“ učestvovali su sljedeći saradnici:**

### **Uređivački odbor:**

Philipp Fluri, DCAF; Adrian Kendry, NATO; Simon Lunn, DCAF; Mark Pyman, TI – Velika Britanija

**Urednik i glavni autor:** Todor Tagarev, Bugarska

### **Saradnici:**

Jean-Jacques de Dardel, Švajcarska – predgovor; Francois Melese, SAD – poglavlja 2 i 9; Adrian Kendry i Susan Pond, NATO – poglavlje 3; James Greene, SAD – poglavlja 5, 16 i 22; Mark Pyman, Velika Britanija) – poglavlje 8; Aditya Batara, Indonezija – poglavlje 11; George Lucas, SAD – poglavlje 12; Alexandre Kukhianidze, Tamuna Karosanidze, Nina Khatiskatsi i Alexander Scrivener, Gruzija – poglavlje 13; Anne-Christine Wegener i Mark Pyman, TI – Velika Britanija – poglavlje 14; Leonid Polyakov, Ukrajina i James Greene, SAD – poglavlje 17; Wim F. van Eekelen, Holandija – poglavlje 18; Valeri Ratchev, Bugarska – poglavlje 19; Alice Eldridge, korporacija „Lockheed Martin“ – poglavlje 20.1; Dominique Lamoureux, „Tales“ – poglavlje 20.2; Ian Davis, Velika Britanija – poglavlje 21; Nickolay Slatinski, Bugarska – poglavlje 24.

Pojedini okviri predstavljaju doprinos drugih autora: Maciej Wnuk, Poljska – Okviri 7.2, 17.4 i 17.6; Elisabeth Wright, SAD – Okvir 7.6; Leonid Polyakov, Ukrajina – Okvir 16.2; Sami Faltas, Holandija – Okvir 23.6; Velizar Shalamanov, Bugarska – Okvir 24.2; Todor Tagarev, Bugarska – Okviri 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2 i 24.1.

**Lektor teksta na engleskom jeziku** Ashley Thornton

### **Odricanje od odgovornosti**

Za sve stavove i primjere predstavljene u ovom zborniku lično su odgovorni njihovi autori i oni ne odražavaju nužno zvanične stavove NATO ili Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga.

**Originalna verzija:** Na engleskom jeziku, objavljena u Ženevi 2010. godine

© Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2014.

Izvršni izdavač: Procon Ltd., [www.procon.bg](http://www.procon.bg)

Dizajn korica: Hristo Bliznashki

**ISBN 978-92-9222-306-9**

# PREDGOVOR

Jedna od manje poznatih prednosti korjenitih promjena u jednadžbi međunarodne sigurnosti – čiji je nastanak prije dvadeset godina omogućio krah sovjetske vladavine – bila je u tome što je ponovno preispitana valjanost izreke da cilj opravdava sredstva. Promijenio se konačni cilj svih napora odbrane: nije više potrebno izdržati napad znanog i moćnog neprijatelja i pobijediti ga, već treba u nestabilnom i multipolarnom svijetu obezbijediti sigurnost, shvaćenu u širem smislu. Istovremeno, u novom svijetlu ukazala su se sredstva kojima se može osigurati sveobuhvatnija sigurnost. Novi pojmovi, poput ljudske sigurnosti i dobre uprave, postali su značajni za nastojanja država i međunarodne zajednice da omoguće tranziciju od hladnoratovskog stava ka efikasnijim društvima, koja se suočavaju sa izazovima globalizacije.

NATO savez i njegove države članice doprinijele su ovoj evoluciji. Alijansa je postala otvorena za nova partnerstva i nove članice. Otkako je ona počela da prilagođava svoje strukture i otkako su države članice započele racionalizaciju i preorijentaciju svojih oružanih snaga, sve više pažnje počelo se posvećivati potrebama postojećih i budućih članica za hitno provođenje reformi. Reforme sektora sigurnosti isprva su započete među nekadašnjim potencijalnim neprijateljima u okviru NATO-a. Kako su te reforme odmicale, širi pristup bio je primijenjen na čitav spektar pokrenutih transformacija. Te promjene su obuhvatile parlamentarni nadzor nad oružanim snagama i razvoj međunarodnog humanitarnog prava, te mnoge neophodne interakcije između oružanih snaga i civila, institucija u sektoru odbrane, policije, civilnog društva, međunarodnih organizacija i NVO.

Mnogo širi pristup radu sektora sigurnosti i svih njegovih aktera ubrzo je doveo do boljeg razumijevanja šta je potrebno kako bi se optimizirala sigurnost i uvećali prihodi od političkih, ekonomskih i socijalnih ulaganja u stabilizaciju sukoba i tenzija. Etička pitanja sveobuhvatnije su sagledana i shvaćena kao ključna za ostvarivanje konačnog cilja – postizanje trajne sigurnosti. Nevladine organizacije, poput organizacije „Transparency International“ (TI), postale su prihvaćenije i poštovanije, dok je dosta država značajno usredsredilo svoje napore na mogućnosti koje je donio novi duh otvorenosti i efikasnosti. Tako je u okviru EAPC-a/PfP-a pokrenuta nova inicijativa, čiji naslov dovoljno govori o njejoj svrsi: *Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane*. Ova inicijativa i njen fond, koje predvode Poljska, Švajcarska i Velika Britanija, predstavljaju važan dio i proširenje poglavlja o saradnji Partnerskog akcionog plana za izgradnju institucija odbrane (*Partnership Action Plan on Defence Institution Building*, PAP-DIB), formiranog prije nekoliko godina nakon samita u Istanbulu. Čini se da se u ovoj oblasti javljaju značajne potrebe, koje se moraju uzeti u obzir u novim oblastima, u kojima NATO i njegovi pojedini partneri djeluju.

Prilikom obavljanja svojih aktivnosti u ovoj oblasti Međunarodni sekretarijat NATO-a i zemlje učesnice od početka dobivaju pomoć i podršku vanjskih aktera, poput TI, Akademije odbrane Velike Britanije (*Defence Academy of the United Kingdom*) i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), koji su zajedno izradili ovaj „Zbornik o izgradnji integriteta“. Zapravo, DCAF je razvio ekspertizu u oblasti izgradnje transparen-

tnosti, o čemu svjedoče brojne publikacije. Među njima su i „Priručnik za parlamentarce“, objavljen u saradnji sa Interparlamentarnom unijom na skoro 50 jezika, kao i priručnik koji su izradili DCAF i Parlamentarna skupština NATO-a pod naslovom „Nadzor i smjernice“ (*Oversight and Guidance*). trenutno u fazi revizije, a očekuje se da će u novom izdanju biti objavljen 2010. godine. On predstavlja još jedan doprinos Švajcarske programu „Partnerstvo za mir“. Općenito govoreći, o posvećenosti DCAF-a akcionom planu PAP-DIB svjedoče i njegova brojna zalaganja u mnogim slučajevima, koja su donijela korist i pojedinačnim državama i euroatlantskoj zajednici u cjelini. Zajedno sa Ženevskim centrom za sigurnosnu politiku (*Geneva Centre for Security Policy, GCSP*), kao i sa drugim prethodno navedenim partnerima, DCAF je organizirao brojne seminare i konferencije, na kojima je razmatrana postojeća situacija i na kojima su uočene najbolje prakse i pokrenute inicijative za upravljanjem izgradnjom integriteta u sektoru odbrane.

Vlada Švajcarske je, zajedno sa svojim partnerima iz NATO-a, posvećena da i dalje podržava DCAF i GCSP, kao i da nastavi provedbu ciljeva iz akcionog plana PAP-DIB u oblastima izgradnje integriteta i kapaciteta. Zadatak koji je pred nama i dalje je obiman i složen, kao što je nesavršena i sama ljudska priroda. Međutim, rezultati koje smo do sada zajedno postigli u reformi sektora odbrane, stabilizaciji regiona sklonih sukobima i proširenju međunarodne saradnje svjedoče o ispunjenju obećanja datih u ovom vrijednom „Zborniku“.

Ambasador Jean-Jacques de Dardel  
Šef misije Švajcarske pri NATO-u



# SADRŽAJ

|                |                                                                                                                                           |            |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Dio I</b>   | <b>Uvod .....</b>                                                                                                                         | <b>1</b>   |
| Poglavlje 1    | Prokletstvo korupcije .....                                                                                                               | 3          |
| Poglavlje 2    | Strateški pristup izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane .....                                                     | 13         |
| Poglavlje 3    | NATO savez i evolucija Inicijative za izgradnju integriteta .....                                                                         | 21         |
| Poglavlje 4    | Nacionalni pristupi podršci izgradnje integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane .....                                           | 30         |
| <b>Dio II</b>  | <b>Rizici i izvori korupcije u sektoru odbrane .....</b>                                                                                  | <b>39</b>  |
| Poglavlje 5    | Kadrovske politike .....                                                                                                                  | 41         |
| Poglavlje 6    | Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane .....                                                                            | 55         |
| Poglavlje 7    | Nabavke u sektoru odbrane .....                                                                                                           | 69         |
| Poglavlje 8    | Offset aranžmani .....                                                                                                                    | 83         |
| Poglavlje 9    | Mogućnosti i rizici prilikom angažiranja vanjskih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane ..... | 95         |
| Poglavlje 10   | Korištenje viškova opreme i infrastrukture .....                                                                                          | 108        |
| Poglavlje 11   | Uključivanje osoblja i imovine sektora odbrane u privredne aktivnosti .....                                                               | 119        |
| Poglavlje 12   | Očuvanje integriteta u vojnim operacijama .....                                                                                           | 129        |
| Poglavlje 13   | Borba protiv korupcije u sektoru odbrane u zemljama sa neriješenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima .....              | 140        |
| <b>Dio III</b> | <b>Izgradnja integriteta i smanjenje mogućnosti za korupciju u institucijama sektora odbrane .....</b>                                    | <b>153</b> |
| Poglavlje 14   | Značaj izgradnje integriteta .....                                                                                                        | 155        |
| Poglavlje 15   | Zakonski okviri .....                                                                                                                     | 161        |
| Poglavlje 16   | Ljudski faktor .....                                                                                                                      | 181        |
| Poglavlje 17   | Uloga vlade .....                                                                                                                         | 193        |
| Poglavlje 18   | Uloga parlamenta i revizorskih institucija .....                                                                                          | 208        |
| Poglavlje 19   | Uloga ombudsmana .....                                                                                                                    | 220        |
| Poglavlje 20   | Namjenska industrija kao saveznik u smanjenju korupcije .....                                                                             | 234        |
| Poglavlje 21   | Uloga civilnog društva i medija .....                                                                                                     | 245        |
| Poglavlje 22   | Uloga međunarodnih organizacija .....                                                                                                     | 265        |
| <b>Dio IV</b>  | <b>Provođenje programa izgradnje integriteta .....</b>                                                                                    | <b>281</b> |
| Poglavlje 23   | Kako doći do promjena .....                                                                                                               | 283        |
| Poglavlje 24   | Svijest o kulturnim razlikama pri provođenju programa izgradnje integriteta .....                                                         | 295        |
| Prilog 1:      | Odabrana literatura .....                                                                                                                 | 307        |
| Prilog 2:      | Međunarodni program organizacije Transparency International za odbranu i sigurnost .....                                                  | 311        |
| Prilog 3:      | Skraćenice .....                                                                                                                          | 313        |

## Slike

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Shvatanje korupcije .....                                                           | 3   |
| Učestvovanje bugarskog budžeta za odbranu u BDP-u (izraženo u procentima).....      | 9   |
| Očekivana cijena i potencijalna korist od korupcije .....                           | 14  |
| Osnovi strateškog pristupa smanjenju korupcije u sektoru odbrane .....              | 18  |
| Korelacija između efikasnosti vlade i kontrole korupcije .....                      | 19  |
| Koncepti i odnosi u oblastima sigurnosti i razvoja.....                             | 35  |
| Funkcije upravljanja kadrovima (pojednostavljeni pregled).....                      | 41  |
| Plakati sa brojevima telefona za anonimne uzbunjivače.....                          | 79  |
| Upravljanje uklanjanjem viškova imovine u sektoru odbrane.....                      | 116 |
| Struktura privredne podrške Vojske Indonezije.....                                  | 124 |
| Povjerenje u oružane snage u poređenju sa povjerenjem u druge sektore društva ..... | 157 |
| Poređenje nivoa povjerenja u oružane snage .....                                    | 158 |
| Hijerarhija potreba prema shvatanju Maslowa .....                                   | 183 |

## Spisak Okvira

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Okvir 1.1. Neposredni troškovi do kojih dolazi zbog korupcije.....                                                                      | 7   |
| Okvir 1.2. Korupcija i prijetnje po sigurnost u osjetljivim oblastima .....                                                             | 8   |
| Okvir 1.3. Gubitak povjerenja javnosti i posljedično smanjenje budžeta za odbranu .....                                                 | 9   |
| Okvir 1.4. Piratstvo i njegove veze sa korupcijom .....                                                                                 | 10  |
| Okvir 1.5. Korupcija ometa stabilizaciju i rekonstrukciju .....                                                                         | 10  |
| Okvir 1.6. Utvrđivanje praktičnih prioriteta za smanjenje rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane .....                            | 11  |
| Okvir 2.1. Immanuel Kant i „moralni zakon u meni“: pouke za službenike u sektoru odbrane .....                                          | 15  |
| Okvir 2.2. Utilitarna teorija o racionalnosti kriminalnog ponašanja .....                                                               | 16  |
| Okvir 2.3. Očekivana cijena korupcije.....                                                                                              | 17  |
| Okvir 2.4. Empirijski dokazi koji idu u prilog odabranom pristupu.....                                                                  | 19  |
| Okvir 4.1. Borba protiv korupcije u sektoru odbrane: pogled iz Švajcarske.....                                                          | 30  |
| Okvir 4.2. Principi dobrog međunarodnog angažmana u krhkim državama .....                                                               | 37  |
| Okvir 5.1. Izgradnja integriteta prilikom izbora kandidata za osnovnu obuku oficira .....                                               | 45  |
| Okvir 6.2. Ključni aspekti mjerenja učinka upravljanja javnim finansijama .....                                                         | 57  |
| Okvir 6.3. Upravljanje finansijama u okviru strateškog upravljanja sektorom odbrane.....                                                | 59  |
| Okvir 6.4. Delegiranje nadležnosti nosiocima budžeta u Ministarstvu odbrane Velike Britanije i njihova odgovornost .....                | 61  |
| Okvir 6.5. Primjer regionalnog pristupa kojim se podstiče transparentnost budžetiranja u sektoru odbrane .....                          | 62  |
| Okvir 7.1. Opseg nabavki u sektoru odbrane .....                                                                                        | 70  |
| Okvir 7.2. Očuvanje integriteta postupka nabavke u sektoru odbrane i sprječavanje korupcije u Poljskoj .....                            | 72  |
| Okvir 7.3. Posljedice nedostatka transparentnosti javnih nabavki u sektoru odbrane.....                                                 | 74  |
| Okvir 7.4. Parlamentarni nadzor nad javnim nabavkama u sektoru odbrane: slučaj Holandije.....                                           | 75  |
| Okvir 7.5. Nadležnosti prilikom javnih nabavki i učesnici u postupku .....                                                              | 77  |
| Okvir 7.6. Borba protiv korupcije u oblasti javnih nabavki .....                                                                        | 78  |
| Okvir 7.7. Savezni propisi Sjedinjenih Američkih Država o javnim nabavkama, kojima se uređuju etička pitanja vezana za podizvođače..... | 80  |
| Okvir 7.8. Jačanje integriteta prilikom velikih nabavki primjenom „Sporazuma o integritetu u sektoru odbrane“ .....                     | 81  |
| Okvir 8.1. Medijski navodi o korupciji tokom offset aranžmana .....                                                                     | 88  |
| Okvir 8.2. Transparentnost tokom upravljanja indirektnim offset aranžmanima .....                                                       | 93  |
| Okvir 9.1. Mogućnosti izbora vanjskih resursa .....                                                                                     | 96  |
| Okvir 10.1. Posredni troškovi odloženog korištenja .....                                                                                | 109 |
| Okvir 10.2. Prijetnja od eksplozivnih akcidenata u skladištima municije .....                                                           | 110 |
| Okvir 10.3. Međunarodna pomoć za upravljanje zalihama konvencionalnog oružja.....                                                       | 111 |
| Okvir 10.4. NATO i demilitarizacija viškova oružja i municije.....                                                                      | 111 |

|                                                                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Okvir 10.5. Izvod iz preporuka za upravljanje zalihama oružja i municije, koje je dala Međunarodna akciona mreža za malokalibarsko naoružanje .....                     | 113 |
| Okvir 10.6. Prijave korupcije vezane za korištenje viškova naoružanja .....                                                                                             | 114 |
| Okvir 11.1. Reketiranje .....                                                                                                                                           | 122 |
| Okvir 11.2. Zakon o Vojski Indonezije, br. 34/2004 .....                                                                                                                | 125 |
| Okvir 11.3. Usluge osiguranja koje Vojska Indonezije pruža kompaniji Freeport i kršenje ljudskih prava .....                                                            | 127 |
| Okvir 12.1. Izazovi korupcije u aktivnostima prije razmještanja snaga i dobra praksa .....                                                                              | 130 |
| Okvir 12.2. Zloupotrebe, loše upravljanje i nedolično ponašanje u mirovnim operacijama Ujedinjenih nacija .....                                                         | 131 |
| Okvir 12.3. Samoregulacija privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija na osnovu kodeksa postupanja .....                                                                  | 133 |
| Okvir 12.4. Dokument iz Montrea o privatnim vojnim i sigurnosnim kompanijama .....                                                                                      | 137 |
| Okvir 13.1. Indeks percepcije korupcije i procenat BDP-a koji se izdvaja za odbranu u zemljama sa neriješenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima ..... | 141 |
| Okvir 13.2. Osnovni elementi antikorupcijske reforme .....                                                                                                              | 145 |
| Okvir 13.3. Mjesto Gruzije u Indeksu uočene korupcije (IUK), 2004–2008 .....                                                                                            | 149 |
| Okvir 15.1. Početna tačka za definiranje korupcije .....                                                                                                                | 162 |
| Okvir 15.2. Definicije krivičnih djela korupcije u nacionalnim pravnim okvirima .....                                                                                   | 163 |
| Okvir 15.3. Opći principi kriminalizacije korupcije .....                                                                                                               | 165 |
| Okvir 15.4. Izbjegavanje nacionalnog zakonodavstva .....                                                                                                                | 166 |
| Okvir 15.5. Statut Specijalne istražne jedinice .....                                                                                                                   | 167 |
| Okvir 15.6. Specijalne istražne tehnike .....                                                                                                                           | 168 |
| Okvir 15.7. Krivični zakon nije dovoljan za uspješno suprotstavljanje korupciji .....                                                                                   | 170 |
| Okvir 15.8. Pristup „qui tam” ili „ko tuži u ime kralja, to čini i u svoje ime“ .....                                                                                   | 172 |
| Okvir 15.9. Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane .....                                                                                                             | 176 |
| Okvir 15.10. Obrazovna podrška učinkovitim upravljanju .....                                                                                                            | 179 |
| Okvir 16.1. Smjernice UN-a o sukobu interesa namijenjene javnim službenicima .....                                                                                      | 187 |
| Okvir 16.2. Smjernice za uspostavljanje mehanizama motivacije .....                                                                                                     | 189 |
| Okvir 16.3. Strategija promjene organizacione kulture .....                                                                                                             | 191 |
| Okvir 16.4. Njegovanje uspješne zajednice praksi .....                                                                                                                  | 192 |
| Okvir 17.1. Organizaciono rješenje za postizanje sklada između disciplina i postupaka planiranja .....                                                                  | 196 |
| Okvir 17.2. Čišćenje javnih nabavki: objavljivanje nedoličnog postupanja i administrativna diskvalifikacija .....                                                       | 198 |
| Okvir 18.1. Uloga Nacionalne revizorske institucije Velike Britanije .....                                                                                              | 211 |
| Okvir 18.2. Mogući redoslijed radnji prilikom nadzora nad javnim nabavkama u sektoru odbrane .....                                                                      | 214 |
| Okvir 18.3. Izabrani primjeri velike korupcije prilikom izvoza .....                                                                                                    | 218 |
| Okvir 19.1. Definicija „ombudsmana“ .....                                                                                                                               | 221 |
| Okvir 19.2. Klasični model ombudsmana u sektoru odbrane u Norveškoj .....                                                                                               | 223 |
| Okvir 19.3. Generalni inspektor kao institucionalno „jak” ombudsman .....                                                                                               | 225 |

---

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Okvir 19.4. Jedan primjer modela institucionalno „slabog“ ombudsmana .....                                                            | 226 |
| Okvir 19.5. Primjena koncepta ombudsmana prilikom unaprjeđenja integriteta nabavki u sektoru odbrane .....                            | 230 |
| Okvir 20.1. Principi samostalnog upravljanja u Inicijativi namjenske industrije .....                                                 | 235 |
| Okvir 20.2. Etička načela i antikorupcijske inicijative Evropske asocijacije zrakoplovne i namjenske industrije (ASD) .....           | 243 |
| Okvir 21.1. Slučajevi korupcije otkriveni istraživačkim novinarstvom .....                                                            | 255 |
| Okvir 21.2. Uključivanje civilnog društva i partnerstva u reformu sektora sigurnosti i nadzor u sektoru odbrane .....                 | 260 |
| Okvir 22.1. Spisak međunarodnih organizacija i njihove internet-strane .....                                                          | 268 |
| Okvir 22.2. Konvencija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj o borbi protiv podmićivanja i interesi nacionalne sigurnosti ..... | 272 |
| Okvir 22.3. Ciljevi Akcionog plana za izgradnju institucija u oblasti odbrane programa „Partnerstvo za mir“ .....                     | 274 |
| Okvir 22.4. Zajednički program NATO-a i Ukrajine za stručno usavršavanje .....                                                        | 277 |
| Okvir 23.1. Mehanizam NATO-a za samostalnu procjenu .....                                                                             | 284 |
| Okvir 23.2. Izjava o viziji .....                                                                                                     | 286 |
| Okvir 23.3. Osnovne strategije upravljanja promjenama .....                                                                           | 287 |
| Okvir 23.4. Primjer planskog i sistemskog provođenja promjena .....                                                                   | 289 |
| Okvir 23.5. Obuka NATO-a za izgradnju integriteta .....                                                                               | 293 |
| Okvir 23.6. Vježba „igra uloga“: snažan mehanizam za obuku .....                                                                      | 294 |
| Okvir 24.1. O definiciji organizacione kulture .....                                                                                  | 298 |
| Okvir 24.2. Promoviranje integriteta sektora odbrane u postkomunističkim sredinama .....                                              | 303 |



# Dio I

## Uvod

Korupcija je pošast koja guši razvoj svih zemalja i podriva povjerenje u državne institucije. Ona naročito ometa napredak zemalja u tranziciji, time što prije potrebno kapital nezakonito prisvaja od države. Sredstva do kojih se došlo korupcijom često se pretvaraju u ekonomski i politički utjecaj, što slabi demokratske institucije i omogućava korupciji da se poput začaranog kruga širi dalje.

Sektor odbrane nerijetko predstavlja plodno tlo za ovakve zloćudne aktivnosti zbog postojanja kulture tajnosti i nekažnjivosti, koja ovaj sektor štiti od strogog nadzora. U prvom poglavlju navode se glavni pokretači korupcije i njene posljedice u sektoru odbrane. U drugom poglavlju predstavljene su osnove strateškog pristupa smanjenju rizika od pojave korupcije u ovom sektoru. Taj okvir predstavlja kombinaciju napora za izgradnju integriteta, za povećanje transparentnosti i za unaprjeđenje odgovornosti. Ovakva kombinacija povećava moralni teret korupcije, umanjuje dobiti od korupcije i uvećava očekivane troškove, odnosno kaznu.

U uvodnom dijelu ovog „Zbornika“ dati su primjeri nacionalnih i međunarodnih pristupa smanjenju rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane. Ovi primjeri sastavni su dio širih napora usmjerenih ka reformi sektora sigurnosti i izgradnji institucija u sektoru odbrane. Na kraju, najdjelotvornije sredstvo u borbi protiv korupcije i u izgradnji integriteta u sektoru odbrane jeste sveobuhvatna reforma, kojom se u sektor odbrane prenose norme poštovanja najviših demokratskih ideala i praksi. Time će biti otklonjeni osnovni uzroci korupcije.





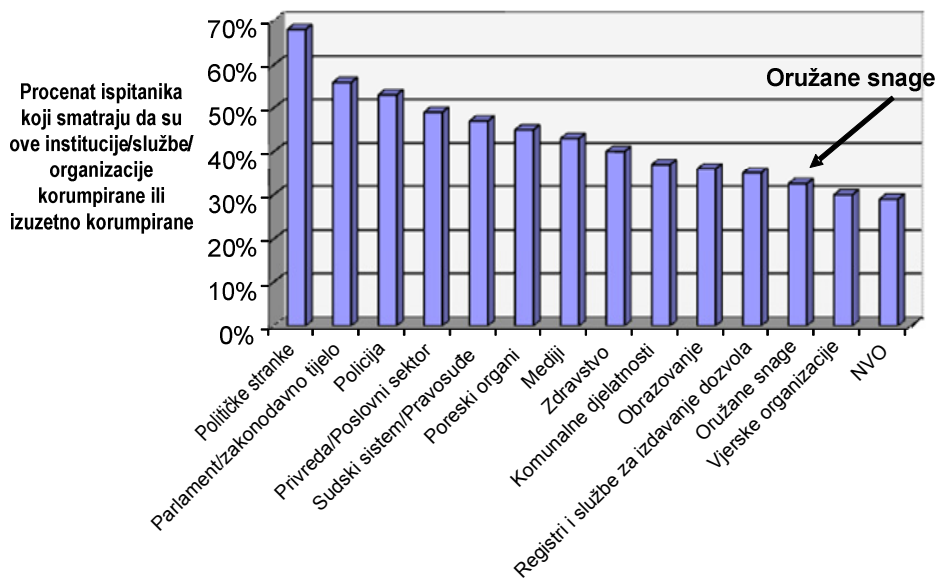
# Poglavlje 1

## Prokletstvo korupcije

### Korupcija u sektoru odbrane

Korupcija ometa razvoj savremenih društava, podriva njihovu sigurnost i smanjuje povjerenje u javne institucije. Sektor odbrane nije imun na pojavu korupcije. To će, možda, mnoge iznenaditi, posebno ako se ima u vidu visok nivo poštovanja koji se širom svijeta ukazuje oružanim snagama. Uzmemo li u obzir globalni prosjek, oružane snage predstavljaju jednu od tri institucije koje javnost najviše poštuje. Kada je riječ o korupciji, vjeruje im se skoro isto kao nevladinim i vjerskim organizacijama (Slika 1.1. u daljem tekstu).<sup>1</sup> U mnogim zemljama javnost smatra da su oružane snage manje korumpirane od političkih stranaka, parlamenata, privrede i medija.

Status oružanih snaga mijenja se, međutim, u zavisnosti od države i regiona. Naprimjer, u zapadnoj Evropi i Sjedinjenim Državama javnost oružane snage doživljava kao neko-



Slika 1.1: Shvatanje korupcije

<sup>1</sup> Podaci dobiveni iz ankete „Globalni barometar korupcije“, koju su 2006. godine provele organizacije Transparency International i Gallup, predstavljene u: Pajman, Mark, Scott, Dominic, Waldron, Alan and Inese Voika. „Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments.“ *Connections: The Quarterly Journal* 7: 2, 2008: 21–44.

rumpirane. Međutim, one nisu tako dobro ocijenjene u odsjeka nezavisnim državama srednje i istočne Evrope, a naročito u Africi i Latinskoj Americi.<sup>2</sup>

Uprkos velikom ugledu koji oružane snage imaju u većini društava, u studijama koje je uradila organizacija „Transparency International“ oblast odbrane ocijenjena je kao jedan od najkorumpiranijih sektora, kome je povjereno upravljanje javnim resursima. Ovo mjesto sektor odbrane dijeli sa sektorom zaduženim za vađenjem nafte i gasa i sa građevinarstvom.<sup>3</sup> U najnovijoj dostupnoj studiji sektor odbrane pao je na trinaesto mjesto liste privrednih djelatnosti, u kojima se očekuje da će doći do podmičivanja državnih službenika, dok je na osmom mjestu liste kojom se mjeri „zarobljavanje države“ (tzv. *state capture*).<sup>4</sup>

Studija u ovom „Zborniku“ potvrđuje da veliki ugled oružanih snaga i potencijal za postojanje visokog nivoa korupcije u sektoru odbrane mogu istovremeno postojati. Ova neobična koegzistencija i složeno međusobno dejstvo opažanja i obrazaca ponašanja utječu na osmišljavanje i provođenje strategija za borbu protiv korupcije i programa izgradnje integriteta.

Tamo gdje oružane snage predstavljaju instituciju u koju javnost ima dosta povjerenja, sektor odbrane može pokrenuti šire institucionalne reforme na nivou cijele države. Međutim, ugled koji imaju oružane snage može i ometati izgradnju integriteta zbog nedostatka transparentnosti, kao i zbog neinformiranosti učesnika o mogućnostima učestvovanja u javnoj debati o odbrani.

Ne treba posebno napominjati da borba protiv korupcije u sektoru odbrane predstavlja apsolutni imperativ u državama u kojima se oružane snage doživljavaju kao korumpirane. Riječ je često o zemljama u kojima je korupcija prodrla u mnoge sektore javnog i privatnog života. U tim slučajevima, primjer uspješne reforme institucija sektora odbrane može pozitivno utjecati na druge javne institucije.

U prvom dijelu ovog „Zbornika“ predstavljena su iskustva pojedinačnih zemalja i međunarodni primjeri izgradnje demokratskih i djelotvornih institucija sistema odbrane i suzbijanja korupcije u sektoru odbrane. Sljedeće poglavlje bavi se temeljima strateškog pristupa smanjenju rizika od korupcije u ovom sektoru. Ovaj pristup predstavlja kombinaciju napora za izgradnju integriteta, za povećanje transparentnosti i za unaprjeđenje odgovornosti. Ovakva kombinacija povećava moralni teret koruptivnog ponašanja, umanjuje dobiti od korupcije i uvećava očekivane troškove, odnosno kaznu.

U četvrtom dijelu ovog „Zbornika“ bit će više riječi o praktičnim pitanjima vezanim za osmišljavanje i provođenje programa izgradnje integriteta u sektoru odbrane. Od posebnog značaja je prepoznavanje posebnih osobina organizacione kulture sektora odbrane u svakoj državi, kao i jačanje onih aspekata koji doprinose integritetu pojedinca i čitave

<sup>2</sup> Pajman *et al.* „Building Integrity and Reducing Corruption Risk.“ 2008: 31.

<sup>3</sup> Isto, 2008: 22.

<sup>4</sup> Internet-stranica organizacije „Transparency International“, „Bribe Payers Index 2008 Table“, <[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi/bpi\\_2008#bpi\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table)>. U okviru ove studije procijenjeno je da postoji vjerovatnoća da će preduzeća iz devetnaest sektora obuhvaćenih studijom nastojati „zarobiti državu“, pri čemu stranke pokušavaju negativno da utječu na vladina pravila, propise i donošenje odluka, tako što privatno isplaćuju javne funkcionere.

organizacije, te sprječavaju korupciju. Ovi primjeri dobre prakse mogu se potom prenijeti i na druge javne organizacije u toj zemlji.

## Izvori korupcije u sektoru odbrane

Korupcija predstavlja zloupotrebu položaja kojom se nedozvoljeno stiče koristi. Korupcija u sektoru odbrane može imati mnogo oblika: uzimanje nezakonite provizije (tzv. *kickbacks*) i mita, potpisivanje ugovora bez javnog konkursa ili pak manipuliranje platnim spiskovima pripadnika oružanih snaga. Odnedavno je primetan i brzi razvoj privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija. One obavljaju poslove koje su prethodno bili u nadležnosti države, a sada se za obavljanje tih poslova angažiraju drugi akteri u skladu sa propisima ograničenog dejstva, što stvara dodatne mogućnosti za pojavu korupcije.

Drugi dio ovog „Zbornika“ sadrži devet poglavlja, u kojima se detaljno razmatraju izvori korupcije u sektoru odbrane i razlozi njenog postojanja. Većina poglavlja bavi se koruptivnim radnjama, ali i dobrim praksama izgradnje integriteta i povećanja transparentnosti i odgovornosti u osnovnim oblastima upravljanja u sektoru odbrane, odnosno bavi se: kadrovskim politikama i upravljanjem ljudstvom, budžetiranjem i upravljanjem finansijama u sektoru odbrane, nabavkama, kompenzacijama, angažiranjem drugih aktera (tzv. *outsourcing*), privatizacijom, javno-privatnim partnerstvima u sektoru odbrane, korištenjem viškova opreme i infrastrukture, te angažiranjem pripadnika oružanih snaga i sredstava službi iz sektora odbrane u privredi. Dvanaesto poglavlje govori o rizicima od pojave korupcije i pitanjima integriteta vezanim za vojne operacije u savremenom svijetu, dok se u trinaestom poglavlju ispituje korupcija u sektoru odbrane u zemljama u kojima postoje neriješeni teritorijalni sporovi.

U daljem tekstu navedena je lista obrazloženja kojima se prikriva korupcija, kao što su „tajnost“, „hitnost“ i „briga za narod“. Iako na prvi pogled izgleda da ova obrazloženja ne mogu da škode, njihovo redovno spominjanje dosta ograničava transparentnost donošenja odluka i njihovo provođenje, kao i odgovornost aktera u sektoru odbrane, te samim tim otvara prostor za korupciju.

*Tajnost* je prvi i najgori neprijatelj transparentnosti u sektoru odbrane. Često pozivanje na tajnost radi „zaštite interesa nacionalne sigurnosti“ ozbiljno ograničava parlamentarni nadzor i druge oblike društvene kontrole izvršne vlasti. Prilikom nabavki u sektoru odbrane, naprimjer, često se zahtijeva tajnost podataka, koja u velikoj mjeri ograničava broj potencijalnih učesnika u nadmetanju ili čak dovodi do nabavki neposrednom pogodbom, što sprječava konkurenciju. Pored toga, često osmišljavanje ovakvih postupaka i njihovo održavanje olakšava korupciju.

Navođenje razloga *hitnosti* prilikom ispunjavanja operativnih i drugih zahtjeva u oblasti odbrane omogućava provođenje procedura po kratkom postupku ili čak neposredno kršenje pravila. To je, naprimjer, slučaj onda kada se ne održavaju javna nadmetanja, čime se zaobilaze otvorenost i slobodna konkurencija, što je preduslov ovih nadmetanja. Ovaj razlog često se koristi u sektorima odbrane novih članica NATO-a i zemalja partnera, koje međunarodnim operacijama doprinose *ad hoc* ili formiranjem „kontingenata“ za jednu konkretnu smjenu jedinica. Hitno ispunjavanje zahtjeva, naročito u kombinaciji sa potrebom zadržavanja tajnosti, stvara izuzetno plodno tlo za donošenje netransparentnih i arbitrarnih odluka, a, samim tim, i za korupciju.

Upotreba *populističkih slogana* često je, također, pokazatelj postojanja korupcije. Jedan od primjera za to je poziv građanima da u oblasti odbrane „kupuju domaće“ proizvode i usluge, čak i onda kada postoji svega nekoliko dobavljača takvih proizvoda i usluga, ili postoji samo jedan, pri čemu je njihova međunarodna konkurentnost sumnjiva. Drugi primjer je „briga za dobrobit vojnika“, koja je u prošlosti dovodila do netransparentnog zamjenjivanja viškova vojne imovine stanovima za pripadnike oružanih snaga, te do potpisivanja netransparentnih ugovora za pružanje usluga rekreacije itd. Treći primjer je poziv na djelovanje „u javnom interesu“, naprimjer putem kompenzacija,<sup>5</sup> kojima se razaraju tržišni mehanizmi i otvara prostor za različite nedozvoljene protuusluge.

Ovim smo pružili samo nekoliko primjera glavnih „neprijatelja“ transparentnosti i odgovornosti sektora odbrane, koji istovremeno povećavaju potencijal ovog sektora za pojavu korupcije i za mnoštvo njenih negativnih posljedica.

## Posljedice korupcije u sektoru odbrane

Ukoliko se ne suzbija, korupcija u sektoru odbrane ozbiljno ometa efikasno funkcioniranje ovog sektora i operativnu efikasnost oružanih snaga, srozava ugled vojske u javnosti i kod međunarodnih partnera, ugrožava sigurnost građana i, na kraju, podriva demokratske mehanizme upravljanja, pa čak i same temelje savremenih država. Ove posljedice ispitane su u daljem tekstu, nakon što su podijeljene na pet relativno odvojenih grupa.

### Preusmjeravanje ograničenih resursa

Korupcija je skupa. Ona ograničene resurse za izgradnju odbrambenih kapaciteta zemlje preusmjerava na određene troškove i ograničava mogućnosti da se oružane snage upotrebe u operacijama kojima se unaprjeđuje sigurnost zemlje i njenih saveznika. To znači da ta zemlja neefikasno provodi odbrambenu i sigurnosnu politiku i da ima malo odbrambenih kapaciteta za rješavanje sigurnosnih izazova i prijetnji.

Okvir 1.1 daje primjer koji govori o tome kolika je cijena korupcije. U primjeru je pokazano nenamjensko trošenje novca i propuštanje prilika da se tehnološki modernizira sektor odbrane. Treba napomenuti da su ovdje navedeni samo predmeti korupcije koji su predloženi tužilaštvima.

Posmatrano sa stanovišta društva, korupcija u sektoru odbrane ugrožava i ulaganja koja su socijalno produktivnija, kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita, inovacije i unaprjeđenje konkurentnosti.

### Ograničena operativna efikasnost

Korupcija može jako utjecati na efikasnost trupa koje je jedna zemlja razmjestila radi provođenja operacija. Manjak kapaciteta ograničava ulogu i korisnost tih vojnih jedinica. Oprema lošijeg kvaliteta ugrožava sigurnost vojnika i može dovesti do većih gubitaka. Shodno tome, nizak je i moral vojnika koji su morali da plate da bi učestvovali u operaciji.

Teroristi i organizirane kriminalne grupe mogu da koriste – a zaista i koriste – korupciju za dobivanje informacija i stjecanje znanja o opasnim materijalima, tehnologijama i siste-

---

<sup>5</sup> Ova tema detaljnije je obrađena u osmom poglavlju ovog „Zbornika“.

### Okvir 1.1. Neposredni troškovi do kojih dolazi zbog korupcije

U intervjuu datom za list *Rosijskaja gazeta* general-major Aleksandar Soročkin, zamjenik predsjednika Istražnog odbora tužilaštva, priznao je da je korupcija u oružanim snagama Rusije tokom prvih devet mjeseci 2008. godine koštala ovu zemlju 2,2 milijarde rubalja (78,6 miliona američkih dolara). Broj krivičnih djela korupcije u oružanim snagama Rusije, kojih je ukupno bilo 1.400, povećao se za najmanje 30% u poređenju sa istim periodom 2007. godine. Novac koji je izgubljen bio bi „dovoljan da se kupi najmanje 30 savremenih osnovnih borbenih tenkova tipa T-90“. Generali su bili umiješani u najmanje osamnaest slučajeva korupcije.

Glavni ruski vojni tužilac Sergej Fridinski dodao je da je, uprkos smanjenju ukupnog broja krivičnih djela učinjenih u Rusiji, procenat ovih djela koje su počinili pripadnici unutrašnje vojske porastao na 220%. U Ministarstvu za vanredne situacije procenat ovih djela porastao je na 60%, dok su preko 10% djela počinili pripadnici pograničnih jedinica Federalne službe sigurnosti i 24% djela pripadnici Ministarstva odbrane. Broj slučajeva primanja mita i zloupotrebe službenog položaja porastao je za 50%, a više od polovine svih krivičnih djela bilo je vezano za vojnu imovinu i budžetska sredstva.

Predsjednik Rusije Dimitri Medvedev, nakon stupanja na dužnost u maju 2008, proglasio je borbu protiv korupcije za jedan od svojih glavnih prioriteta. On je, samo dvije sedmice nakon svoje inauguracije, potpisao uredbu kojom je osnovan Predsjedničko vijeće za borbu protiv korupcije.

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

mima naoružanja. Korupcija može dodatno ugroziti operativnu sigurnost, kao što se može vidjeti iz primjera datog u Okviru 1.2.

### Nizak moral i ugled institucija u sektoru odbrane

Čak i rijetki slučajevi korupcije u sektoru odbrane mogu ukaljati ugled čitavog sektora, te negativno utjecati na povjerenje koje javnost ima u vojsku, kao i na etos oružanih snaga jedne zemlje. Ponos koji pripadnici oružanih snaga i civilna lica u vojsci imaju zato što služe svojoj zemlji ozbiljno je degradiran onda kada saznaju da je njihovo vodstvo korumpirano. To što izrazito korumpirani visoki državni rukovodioci ne bivaju kažnjeni dodatno narušava moral pripadnika vojske i ugled koji oružane snage imaju u javnosti. Sve to negativno utječe na buduće prijavljivanje kvalitetnih kadrova, kako za služenje u uniformi, tako i za poslove civilnih stručnjaka u sektoru odbrane.

Postojanje korupcije smanjuje povjerenje javnosti u oružane snage. Endemska korupcija može negativno utjecati na povjerenje koje javnost ima u institucije u sektoru odbrane. U Okvir 1.3. naveden je primjer vojske čiji je ugled u javnosti toliko opao da je to dovelo do smanjenja budžeta za odbranu, što je ugrozilo čak i osnovno funkcioniranje institucija u sektoru odbrane.

Ograničeni kapaciteti i nizak moral koji su posljedica korupcije, o čemu je bilo riječi u prethodnom odjeljku, smanjuju kredibilitet nacionalnih snaga raspoređenih u multinacionalnim mirovnim misijama.

### Okvir 1.2. Korupcija i prijetnje po sigurnost u osjetljivim oblastima

Korupcija i ideološko vrbovanje pripadnika službi unutrašnjih poslova, u kojima učestvuju ekstremisti, postalo je na sjevernom Kavkazu značajna prijetnja sigurnosti. Naime, tokom istraga mnogih velikih terorističkih napada otkriveni su slučajevi u kojima su korumpirani ili ideološki motivirani pripadnici policije pomagali napadačima. Ni unaprijeđenje pasivnih odbrambenih mjera, ni veći broj preventivnih napada na skrovišta gerilaca neće biti uspješna metoda suzbijanja domaćeg terorizma ukoliko vlasti u Rusiji ne preduzmu ozbiljne mjere kako bi se iskorijenila korupcija koja ometa provođenje zakona u toj zemlji.

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

Uopćeno uzevši, korupcija u sektoru odbrane negativno utječe na ugled koji oružane snage, kao i cijela zemlja, imaju u očima saveznika, partnera i međunarodnih organizacija, poput NATO-a, pa i u široj međunarodnoj zajednici.

#### Neposredna prijetnja po sigurnost

Veze koje se korupcijom stvaraju između organizacija sektora sigurnosti i odbrane i organiziranog kriminala, također, predstavljaju neposrednu prijetnju po sigurnost jedne države i njenih građana. Korumpirani sektori odbrane i sigurnosti predstavlja plodno su tlo za stvaranje i funkcioniranje organiziranih kriminalnih i piratskih grupa. U Okvir 1.2. naveden je jedan primjer, dok je drugi opisan u Okvir 1.4.

#### Prijetnja temeljima države

Sektor odbrane je ponekad mjesto koje predstavlja središte korupcije, pošto se u njega sliva korupcija svih državnih institucija i pošto u njoj učestvuju brojni akteri. Pošto je sektor odbrane nedovoljno transparentan i nedovoljno odgovoran javnosti i civilnom društvu, prilično je jednostavno preusmjeriti novac iz tog sektora i organizirati zakulisne mreže, kojima se omogućava nesmetani rad podmićenih državnih službenika, preduzeća, posrednika, računovođa i advokata, koje pak podržavaju manipulatori javnim mnijenjem (tzv. *spin doctors*) i korumpirani mediji.

Ovakvom „velikom“ korupcijom oligarhijski krugovi, kao i krugovi privrednika iz sjene kriminaliziraju privredu i politiku jedne zemlje i nameću svoje privatne interese. Ova pojava se u stručnoj literaturi naziva „zarobljavanje države“.<sup>6</sup>

U skladu sa tim, borba protiv korupcije ne predstavlja tek prosto uvođenje propisa ili „čišćenje“ vlasti. Da bi se pobijedila korupcija, potrebno je „iščupati“ državu iz ruku oligarha i korumpiranih službenika, iz njihovih firmi i nelegalnih poslova i uspostaviti vladavinu prava, koja će biti transparentna i jednaka za sve.

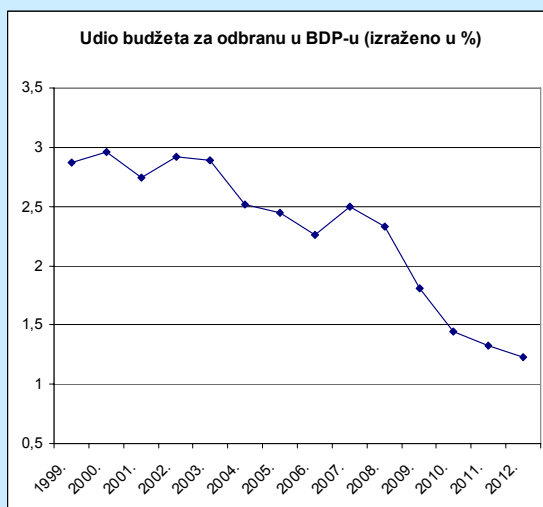
<sup>6</sup> Vidjeti, naprimjer: Hellman, Joel S., Jones, Geraint and Daniel Kaufmann. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, September, 2000.

### Okvir 1.3. Gubitak povjerenja javnosti i posljedično smanjenje budžeta za odbranu

Već godinama postoje sumnje i navodi medija da je korupcija u Ministarstvu odbrane i oružanim snagama Bugarske široko rasprostranjena, ali je zvanično priznato postojanje tek malog broja slučajeva sitne korupcije. Ministarstvo odbrane i službe unutrašnjih poslova počele su da istražuju aktivnosti najviših službenika u sektoru odbrane tek nakon promjene vlasti 2009. godine. Na vidjelo je izašlo desetine slučajeva korupcije. Do decembra 2009. godine, bugarski tužioci podigli su optužnicu protiv bivšeg ministra odbrane za tri krivična djela zloupotrebe položaja.

U zvaničnom izvještaju o prvih sto dana nove Vlade priznato je da su ministarstvo i oružane snage na ivici moralne krize i navedeno da su „osnovne vrijednosti zaposlenih u sektoru odbrane, poput dužnosti, časti, integriteta, povjerenja i samopouzdanja narušene lošim upravljanjem i korupcijom“.

Iako je objavljivanje razmjera korupcije u sektoru odbrane i njenih metoda bilo važno za „čišćenje“ institucija od lošeg upravljanja, nenamjenskog trošenja sredstava i korupcije, ono je istovremeno utjecalo na rast nerazpoloženja naroda. Povjerenje javnosti u institucije sistema odbrane dosta je opalo. Jedna od posljedica toga bila je drastično smanjenje budžeta za odbranu, što se do tada nikada nije dogodilo u Bugarskoj (vidjeti Slika 1.2). Bitno je navesti da su ekonomska i finansijska kriza neznatno utjecale na „kresanje“ budžeta. S obzirom na „kolaps morala“ institucija u sistemu odbrane, stručnjaci za odbranu, ekspertne grupe i mediji nisu se protivili takvom nemilosrdnom smanjenju budžeta za odbranu.



**Slika 1.2: Udio bugarskog budžeta za odbranu u BDP-u (izraženo u procentima)**

Sa druge strane, drastično smanjenje budžeta ugrozilo je održivost oružanih snaga i razvoj neophodnih kapaciteta, uslijed čega je korupcija postala prijetnja nacionalnoj sigurnosti i međunarodnom ugledu ove zemlje kao pouzdanog saveznika.

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

### Okvir 1.4. Piratstvo i njegove veze sa korupcijom

Somalijski pirati oteli su 15. novembra 2008. godine tanker „Sirius Star“ sa 25 članova posade i 2,2 miliona barela nafte. Procijenjeno je da brod vrijedi približno 150 miliona američkih dolara, a njegov teret najmanje još 100 miliona. Taj incident, kao i više sličnih piratskih napada na manja plovila, utjecao je na sve glasnije zahtjeve da u velikim dijelovima Indijskog okeana budu prisutni ratni brodovi.

Postoje mnogi razlozi za nedavno povećanje piratskih napada u blizini obale Somalije. Jedan od rijetko spominjanih jeste i veza između pirata i somalijske političko-vojne elite, koja nastaje korupcijom. Prema mišljenju Rodžera Midltona, konsultanta istraživača instituta Chatham House, pirati „potplaćuju bitnije političke i vojne aktere da bi mogli nesmetano da djeluju“.

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

### Okvir 1.5. Korupcija ometa stabilizaciju i rekonstrukciju

General Stanley McChrystal naveo je više puta da korupcija i slabe državne institucije predstavljaju veliku prijetnju uspjehu ISAF-a i operacije „Trajna sloboda“ (*Enduring Freedom*). On smatra da je nedovoljno razumijevanje dinamike korupcije i kriminala dovelo do „krize povjerenja afganistanskog stanovništva“. Američki general Robert Cone, komandant snaga zaduženih za obuku afganistanske vojske i policije, iznosi slične stavove. On je izjavio da je „endemska korupcija jedan od glavnih činilaca zbog kojih afganistanska vojska i policija nisu u stanju da preuzmu obavljanje sigurnosnih dužnosti u svojoj zemlji“.

Korupcija i hronično loše upravljanje okrivljeni su za ometanje obnove ove zemlje. Pripadnici međunarodnih organizacija koje pružaju pomoć navode da je približno jedna trećina već podijeljenih sredstava (oko 15 milijardi američkih dolara) nenamjenski potrošena, što je produbilo negativan odnos stanovništva prema inostranim vojnim snagama. Jedan dan nakon inauguracije predsjednika Hamida Karzajia u drugom predsjedničkom mandatu, ministar odbrane SAD Robert Gates rekao je da bi „donatorske organizacije trebalo strože da kontroliraju ‘značajan priliv’ sredstava u ovu zemlju“. Lideri zapadnih zemalja vrše pritisak na predsjednika Karzajia da se izbori sa korupcijom i da iz vlasti ukloni bivše vođe paravojnih formacija.

Petnaest sadašnjih i bivših afganistanskih ministara nalazi se pod istragom zbog navoda o korupciji koji prate Vladu predsjednika Karzajia. U govoru koji je održao tokom svoje druge predsjedničke inauguracije Karzai se obavezao da će uhapsiti one koji šire korupciju. Predstavnici međunarodne zajednice – koji su zaprijetili da će zaustaviti razmjještanja vojnih snaga i slanje razvojne pomoći ukoliko Karzai ne bude očistio korupciju u svojoj Vladi – pomno prate da li će on održati svoje obećanje.

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



Kada sigurnost zemlje ili samo njeno postojanje ugrožavaju unutrašnji, odnosno vanjski neprijatelji, ili i jedni i drugi, endemska korupcija dodatno pogoršava situaciju. U Okvir 1.5. predstavljeni su neki od načina na koje korupcija ugrožava stabilnost države.

## Da li je korupcija u sektoru odbrane „priča bez kraja“?

Izboriti se sa korupcijom u sektoru odbrane vrlo je teško, ali je to preduslov za vraćanje povjerenja društva u ovaj sektor, kao i za pružanje sigurnosti po pristupačnoj cijeni i uz prihvatljiv rizik. Iako nije poznato da li bitka sa korupcijom u odbrani zaista može biti dobitna, postoje pristupi i primjeri dobre prakse čija je djelotvornost dokazana. Ako se pravilno primijene, oni mogu biti način za suzbijanje korupcije.

Pored primjera dobre prakse u funkcionalnim oblastima sektora odbrane, koji su predstavljeni u drugom dijelu „Zbornika“, u trećem dijelu bit će prikazani detalji primjenljivih regulatornih okvira, kao i dokazani praktični pristupi izgradnji integriteta pojedinca, izvršne vlasti (i to naročito ministarstva odbrane), parlamenata i revizorskih institucije, institucija ombudsmana, namjenske industrije, civilnog društva i medija, te međunarodnih organizacija.

### Okvir 1.6. Utvrđivanje praktičnih prioriteta za smanjenje rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane

U studiji koju je 2008. proveo nevladin sektor izdvojeno je više ključnih mjera, koje bi dovele do brzog smanjenja mogućnosti za razvoj korupcije u institucijama sistema odbrane u Bugarskoj:

- Stvaranje povoljnih normativnih i proceduralnih uslova za iskorjenjivanje korupcije u sektoru odbrane, pri čemu je naglasak na:
  - izradi i dosljednoj primjeni sistema programskog budžetiranja;
  - značajnom povećanju transparentnosti postupka javnih nabavki i omogućavanju toga da što veći broj aktera učestvuje na tenderima;
  - hitnom ukidanju svih privrednih funkcija Ministarstva odbrane i oružanih snaga;
  - zamrzavanju razmjene imovine i sličnih transakcija i
  - razmještanju samo postojećih jedinica sa već razvijenim kapacitetima u inostrane misije.
- Provođenje dodatnih studija o problemima vezanim za korupciju tokom stabilizacije i rekonstrukcije; izrađivanje i provođenje programa i projekata kompenzacije i sličnih aktivnosti; prepoznavanje osnovnih uzroka neefikasnog upravljanja; izrađivanje i uporedno analiziranje metoda i pristupa za rješavanje ovih pitanja.
- Praćenje nivoa mogućnosti za razvoj korupcije u sektoru odbrane, praćenje mjera koje preduzimaju zakonodavna i izvršna vlast, privreda i nevladine organizacije radi suzbijanja korupcije, kao i praćenje stvarnog nivoa korupcije.

Članovi ove radne grupe postavljeni su 2009. godine na rukovodeća mjesta u Ministarstvu odbrane, te su odmah počeli provođenje ovih preporuka.

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

Čak i najduže putovanje počinje sa nekoliko koraka. Mada je opis rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane, kao i opis strategija i mjera za borbu protiv korupcije koji su predstavljeni u ovom „Zborniku“ krajnje sveobuhvatan i detaljan, primjena ovog pristupa uvijek zavisi od konkretnog konteksta i zahtijeva određivanje jasnih prioriteta i realan pristup usklađivanju ciljeva i sredstava. U Okvir 1.6. predstavljen je primjer definiranja skupa praktičnih mjera ambicioznog programa za drastično smanjenje korupcije u sektoru odbrane.

## Poglavlje 2

# Strateški pristup izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane

Strahovita cijena korupcije, navedena u prethodnom poglavlju, može biti dosta smanjena primjenom dokazanih načela, mehanizama i praksi dobrog upravljanja. Države imaju na raspolaganju čitav spektar mogućnosti koje im omogućavaju da korupciju svedu na najmanju moguću mjeru. Te su mogućnosti uslovno podijeljene na tri osnovne kategorije:

- izgradnja integriteta;
- povećanje transparentnosti i
- unaprjeđenje odgovornosti.

Kao primjer i vodič za usmjeravanje državnih investicija na suzbijanje korupcije može poslužiti jednostavan strateški okvir. On predstavlja kombinaciju filozofskog i ekonomskog pogleda na korupciju. U njemu se susreću etički nazori velikog njemačkog mislioca prosvjetiteljstva Immanuela Kanta i utilitarni pogled na svijet koji se pripisuje engleskom filozofu devetnaestog stoljeća Johnu Stewartu Millu.

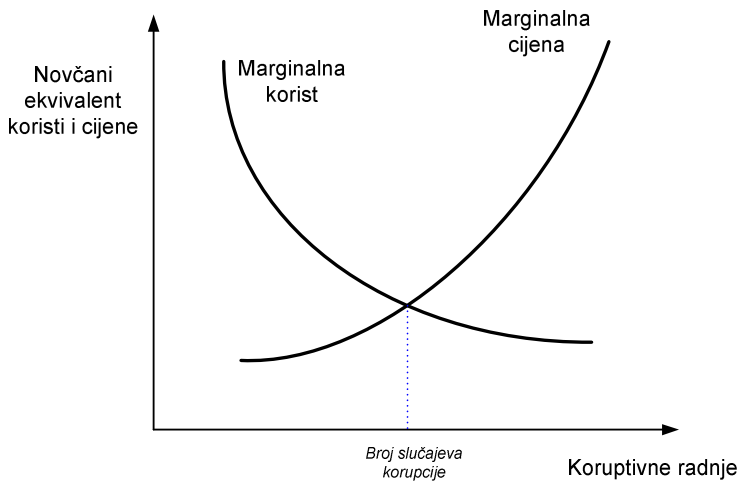
Millov utilitarni pogled na svijet ponovo se pojavljuje u savremenom ekonomskom modelu kriminala koji je razvio nobelovac Gari Beker u djelu pod naslovom „Zločin i kazna: ekonomski pristup“.<sup>1</sup> Da bismo razumjeli teoriju o racionalnosti kriminala, koju je predložio Beker, treba sebe da stavimo u položaj državnog službenika, birokrate ili izabranog državnog zvaničnika. Po Bekerovom mišljenju, svaki pojedinac koji ima priliku da bude dio korupcije procjenjuje odnos potencijalne (marginalne) koristi, koju može imati od svojih radnji, i očekivane (marginalne) cijene, koja sledi ako bude otkriven i kažnjen. Beker pretpostavlja da „(...) pojedinci čine krivična djela zbog finansijske i druge koristi koju donosi kriminal u odnosu na legalan posao, pri čemu u obzir uzimaju mogućnost da će biti uhapšeni i osuđeni, te ozbiljno kažnjeni“.<sup>2</sup> Njegov pristup dopunjen je kasnije uvažavanjem i etičke cijene kriminala.<sup>3</sup>

Prema ovom pristupu, dva glavna faktora pomažu sprječavanju korupcije izabranih zvaničnika, civilnih i vojnih državnih službenika, kao i podizvođača i drugih lica iz sektora odbrane. Prvi činilac je etički, odnosno „moralni teret“, koji je posljedica određene kulture.

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

<sup>2</sup> Isto, 1968: 176.

<sup>3</sup> Block, Michael K. i John M. Heineke. „A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice.“ *The American Economic Review* 63: 3, 1975: 314–25.



**Slika 2.1: Očekivana cijena i potencijalna korist od korupcije**

Ako pojedinci koruptivne radnje doživljavaju kao nemoralne i neetičke, to će ih odvrćati od učestvovanja u korupciji. Drugi bitan faktor je „očekivana kazna“. Pojedince od učestvovanja u korupciji može odvrćati to što shvataju da su njihove radnje nezakonite, kao i da mogu biti otkriveni i osuđeni na kaznu zatvora. Stoga, kada procjenjuju da li da budu ili da ne budu učesnici u korupciji, pojedinci često implicitno razmatraju dvije moguće cijene: 1) etički ili moralni teret počinjenja krivičnog djela i 2) vjerovatnoću da će biti uhapšeni i kažnjeni. Ove cijene potom upoređuju sa potencijalnom korišću.

Pretpostavimo li da se marginalna korist korupcije smanjuje, a da se njena marginalna cijena povećava (vidjeti Slika 2.1), službenik oportunistički će biti u iskušenju da se prepusti korupciji sve dotle dok doživljava da je marginalna korist veća od očekivane marginalne cijene. Tako će postupati sve do tačke u kojoj je marginalna korist jednaka marginalnoj cijeni. Sabiranjem pojedinačnih koristi svih lica koja su dio korupcije dolazimo do niže cijene korupcije. Ukupna cijena korupcije mora biti u stanju da obuhvati i štetu koja se nanosi moralnom tkivu društva i poremećaje tržišta koji povećavaju cijenu pružanja javnih usluga i smanjuju ukupan privredni razvoj. U sklopu ovog okvira postoje dva načina za suzbijanje korupcije: smanjenje uočene marginalne koristi ili povećanje očekivane marginalne cijene koruptivnog ponašanja.

## Izmjena očekivane cijene korupcije

Za pojedinca koji razmatra da li da bude dio korupcije očekivana cijena podrazumijeva moralnu komponentu i vjerovatnoću da će biti kažnjen. Zašto bi, međutim, iko trebalo da brine o tome šta je moralno? Klasični filozofi daju nam više odgovora:<sup>4</sup>

- Treba biti dosljedan i pratiti sopstvenu racionalnu prirodu (Kant).

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

- Neko teži tome da bude ispunjen kao ljudsko biće (Aristotel).
- Nužno je pridržavati se ugovora sa sugrađanima da bi se spriječili kaos u društvu i rat (Hobbes).

Prema Kantovom shvatanju, „moralan čovjek mora imati uzoran karakter, koji prepoznaje razumne zahtjeve dužnosti, čak i onda kada nema vanjske poticaje ili onda kada nema nečega što bi prinudilo, ograničilo ili na drugi način usmjerilo njegovo ponašanje“.<sup>5</sup> Kant govori o „moralnom zakonu u meni“ i o „kategoričkom imperativu“. Prema njegovom mišljenju, „svi moramo ispuniti svoju dužnost bez obzira na posljedice“.<sup>6</sup> Postupamo moralno i imamo ono što Kant naziva „dobrom, moralnom voljom“ samo ukoliko smo „pojedinci za koje se može reći da će uraditi ono što znaju da moraju i da treba da urade, čak i onda kada nema vanjskih poticaja ili mehanizama kojima će biti pozvani na odgovornost“.<sup>7</sup> Ukratko, ne bi trebalo da tražimo vanjske podstreke ili ograničenja, koji će nas natjerati da se ponašamo moralno.

Kantovoj etici drastično je suprotna takozvana „utilitarna“ škola Johna Stewarta Milla. Ona priznaje da „(...) mi, kao ljudska bića koja griješe, nećemo uvijek biti odgovarajuće motivirani (...) *moralnim* razlozima da poštujemo zakone“.<sup>8</sup> Savremeno razmišljanje o historijski i kulturno uslovljenom osjećanju morala mora biti pomiješano sa „društvenom i političkom odgovornošću za uspostavljanje pravde, jednakosti i (...) pravne države“.<sup>9</sup>

Sa jedne strane, Kantovo shvatanje etike podržava *izgradnja integriteta*. Ulaganje u obuku o etici, razvijanje kulturne svijesti, formalnih i neformalnih kodeksa ponašanja, kao i isticanje značaja ugleda, ideala, osnovnih vrijednosti i časti uvećava „moralni teret“ korupcije. Sa druge strane, *povećanje transparentnosti* i *unaprjeđenje odgovornosti* odražavaju Milovo utilitarno shvatanje. Naprimjer, pristalice utilitarizma smatraju da bi krivce trebalo kažnjavati samo ako kazna služi tome da druge odvraća od istih radnji (ili ukoliko služi prevenciji). Oni najvažnijom ne smatraju kaznu, već prijetnju kaznom i pred sebe postavljaju zadatak „da pronađu odgovarajuću kaznu koja će služiti kao najbolje preventivno sredstvo“.<sup>10</sup>

### **Okvir 2.1. Immanuel Kant i „moralni zakon u meni“: pouke za službenike u sektoru odbrane**

Moralan čovjek mora imati uzoran karakter, koji prepoznaje razumne zahtjeve dužnosti, čak i onda kada nema vanjske poticaje ili onda kada nema nečega što bi prinudilo, ograničilo ili na drugi način usmjerilo njegovo ponašanje.

Službenici u sektoru odbrane i pripadnici oružanih snaga postupaju moralno i imaju tzv. „dobru moralnu volju“ samo ukoliko su pojedinci za koje se može reći da će uraditi ono što znaju da moraju i da treba da urade, čak i onda kada nema vanjskih poticaja ili mehanizama, kojima će biti pozvani na odgovornost.

<sup>5</sup> Isto, 2004: 184.

<sup>6</sup> Isto, 2004: 133.

<sup>7</sup> Isto, 2004: 161.

<sup>8</sup> Isto, 2004: 386.

<sup>9</sup> Isto, 2004: 159.

<sup>10</sup> Isto, 2004: 149.

Kreatori politika mogu povećati prijetnju kaznom na tri načina:

1. povećanjem vjerovatnoće otkrivanja;
2. povećanjem vjerovatnoće osuđivanja nakon otkrivanja i
3. povećanjem težine kazne.

Svaki od ovih pristupa odgovara jednoj od komponenti provođenja zakona:

1. postojanje sistematskog praćenja kršenja zakona i prepoznavanje i hapšenje prekršilaca (u ovom slučaju transparentnost povećava vjerovatnoću otkrivanja);
2. postojanje nezavisnog sudstva za procjenu krivice (mehanizmi odgovornosti povećavaju vjerovatnoću sudskog gonjenja nakon otkrivanja) i
3. postojanje sistema izvršenja sankcija za provođenje kazni (ovdje mehanizmi odgovornosti omogućavaju nezavisno određivanje kazne nakon osude, kao i vraćanje otuđenih sredstava).

Pošto je provođenje zakona skupo, njegovo optimalno provođenje će umanjiti korupciju, ali je neće potpuno eliminirati (vidjeti Slika 2.1. i Slika 2.2). Vjerovatnoću otkrivanja korupcije uvećava povećanje transparentnosti, odnosno ulaganje u izgradnju institucija sistema odbrane time što će se primijeniti efektivan i efikasan sistem budžetiranja i računovodstva, kao i time što će se sistematski primijeniti ekonomski instrumenti i instrumenti za donošenje odluka, nezavisne finansijske revizije, praćenje i nadziranje itd. Unaprijeđenje odgovornosti – ulaganje u reforme pravosuđa, poput promoviranja nezavisnog sudstva, provođenja zakona, propisa, pravila itd. – uvećava vjerovatnoću da će pojedinac biti osuđen ukoliko bude otkriven. To, također, utječe i na odmjerenje kazni.

## Okvir 2.2. Utilitarna teorija o racionalnosti kriminalnog ponašanja

Prema utilitarnoj teoriji, vjerovatnoća da će pojedinac odlučiti da učini krivično djelo opada povećanjem vjerovatnoće da će biti kažnjen ili povećanjem težine kazne. Empirijske studije Ehrlicha (1973) pokazuju da povećanje i izvjesnosti i težine kazne dosljedno negativno utječe na stopu kriminala. Trumbull (1989) nalazi dokaze za tvrdnju da, kod većine krivičnih djela, izvjesnost kazne više utječe od dužine zatvorske kazne. Block & Gerety (1995) otkrili su da se kod zatvorenika veći efekat odvratanja od kriminala postiže povećanjem vjerovatnoće dobivanja kazne (izvjesnosti), nego povećanjem njene težine.

Sve ove studije objašnjavaju Bekerova (1968) opaska da je „kod lica koja su imala iskustva sa sudom najčešće moguće izvesti uopćeni zaključak da na broj njihovih krivičnih djela više utječe promjena vjerovatnoće dobivanja kazne, nego promjena kazne“. Ako bismo ove nalaze šire primijenili, vidjeli bismo da bi strateška ulaganja u institucije sektora odbrane, kojima se povećava transparentnost, mogla snažno da utječu na odvratanje, čime bi se smanjila korupcija u ovom sektoru.

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

## Promjena moguće koristi od korupcije

Moguća korist od korupcije zavisi od iznosa sredstava koja su pod kontrolom državnog službenika, kao i od njegovih ili njenih diskrecionih ovlaštenja. Na nju dosta utječu i nivo transparentnosti i odgovornosti.

Kombinacija velikih diskrecionih ovlaštenja (visoka marginalna korist od korupcije) i nedovoljne odgovornosti (niska očekivana cijena) smatra se jednim od najčešćih uzroka korupcije.<sup>11</sup> Rizik od pojave korupcije drastično se povećava kada nema transparentnosti, kada postoji ograničeni broj alternativnih mogućnosti, kao i kada su zarade ovih službenika niže od tržišnih. Sa druge strane, diskreciona ovlaštenja službenika u sektoru odbrane ograničena su onda kada je postupak donošenja odluka transparentan, kada podrazumijeva postojanje dosljednih i lako dostupnih kriterija za donošenje odluka, kao i mjerljivih rezultata, te kada ima više alternativnih mogućnosti koje omogućava postojanje otvorene i slobodne konkurencije (naprimjer, u nabavkama u sektoru odbrane). Mogućnost za pojavu korupcije koja je povezana sa diskrecionim ovlaštenjima bila bi dodatno smanjena kada bi zvaničnici u sektoru odbrane sistematski odgovarali svojim nadređenima, parlamentarnim odborima i revizorima, ne samo za zakonitost procedura (finansijska revizija) već i za objektivnu procjenu alternativnih rješenja (upravljачka revizija). Napori usmjereni ka smanjenju korupcije mogli bi biti korisni ukoliko bi se kombinirali sa efektivnijim i efikasnijim trošenjem javnih sredstava.

### Okvir 2.3. Očekivana cijena korupcije

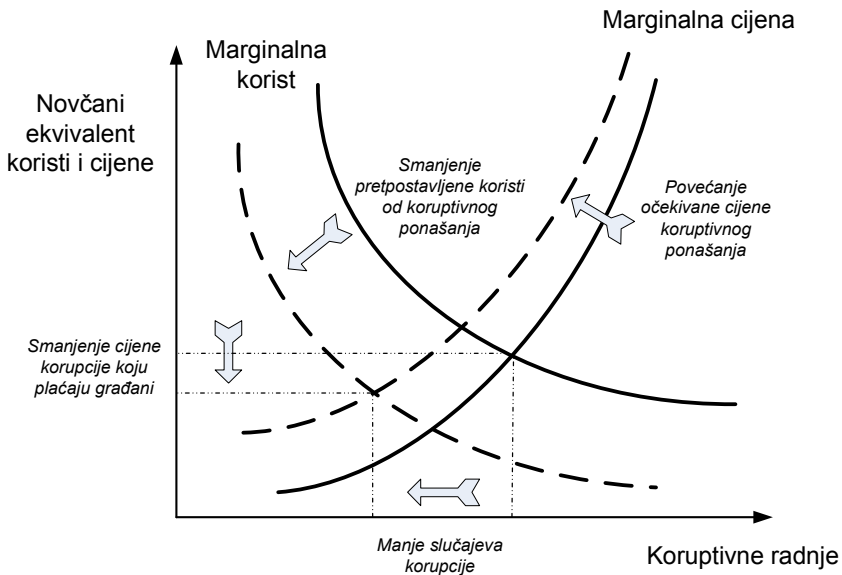
Cijena koju državni službenik, pripadnik oružanih snaga ili podizvođač u sektoru odbrane može da plati ako je učesnik u korupciji sastoji se od dvije komponente:

$$\text{OČEKIVANA CIJENA} = \text{MORALNI TERET} + \text{OČEKIVANA KAZNA}$$

Gdje je OČEKIVANA KAZNA = Vjerovatnoća otkrivanja x Vjerovatnoća osude nakon otkrivanja x Kazna

Na kraju, kako bi imali korist od korupcije, zvaničnici ulažu napore – a možda i novac – da bi njeno otkrivanje sveli na najmanju moguću mjeru. Povećanjem transparentnosti i odgovornosti uvećava se cijena takvih napora i time doprinosi smanjenju stepena korupcije. Također, važno je istaći da pojedinci imaju različit stav prema riziku – neki ga sami traže, dok ga se neki klone. Manja sklonost ka riziku onih državnih službenika koji su oportunisti može se povezati sa time što su uvidjeli da će, ukoliko budu uključeni u korupciju, imati manje koristi, te da će morati da računaju na višu marginalnu cijenu. Stoga, ako pogledamo Sliku 2.2. očekuje se da će pojedinac koji je najmanje sklon riziku učestvovati u mnogo manjem obimu korupcije (u trenutku kada se njihova niža kriva marginalne koristi siječe sa njihovom višom krivom marginalne cijene).

<sup>11</sup> Pei, Minxin. „Government by Corruption.“ *Forbes*, 26. 1. 2009.



Slika 2.2: Osnovi strateškog pristupa smanjenju korupcije u sektoru odbrane

## Strateški pristup smanjenju korupcije

Strateški pristup koji je predložen u ovom „Zborniku“ (prikazan na Slika 2.2) trebalo bi da smanji korupciju u sektoru odbrane, i to:

- smanjenjem uočene koristi od korupcije (smanjenjem marginalne koristi) i
- povećanjem očekivane cijene (povećanjem marginalne cijene).

Ovo mora utjecati na promjenu ponašanja službenika u sektoru odbrane, što će dovesti do smanjenja broja slučajeva korupcije, kao i do smanjenja troškova koje korupcija stvara, što se može vidjeti na Slika 2.2.

Ovim okvirom nudi se pristup dobrom upravljanju, koji je posebno usredsređen na integritet, transparentnost i odgovornost:

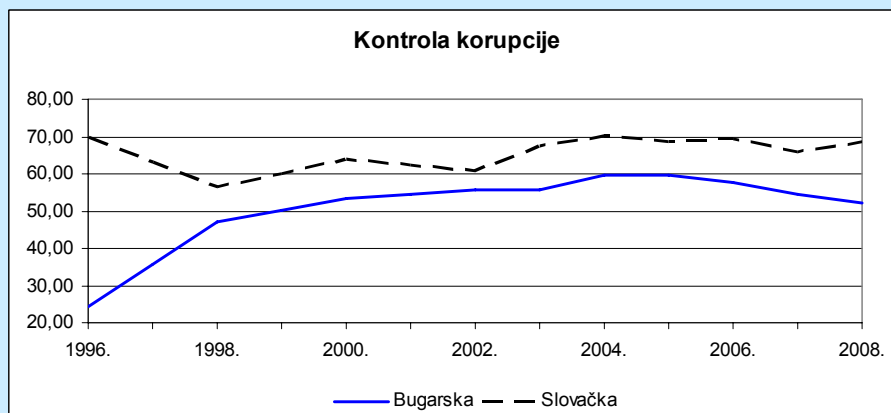
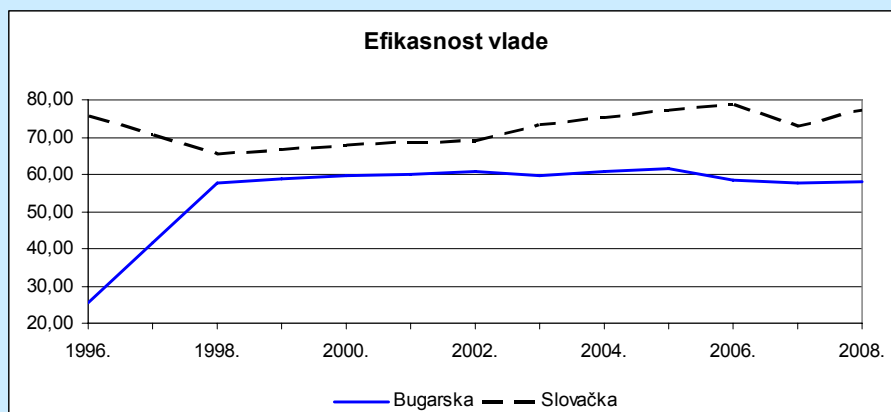
- Izgradnja integriteta povećava *moralni teret* korupcije, što se postiže uvođenjem strukovnih pravila postupanja, obukom o etici, obrazovanjem, kulturnim razmjenama itd. Ona, također, doprinosi smanjenju uočene koristi od korupcije.
- Povećanje transparentnosti povećava *očekivanu kaznu* time što postoji veća vjerovatnoća otkrivanja. Na ovaj način se povećava očekivana cijena korupcije. Uz to, transparentnost donošenja odluka u sektoru odbrane, zajedno sa postojanjem otvorene i poštene konkurencije kada su u pitanju imenovanja, unaprijeđenja, te nabavke dobara i usluga ograničavaju diskreciona ovlaštenja i, samim tim, smanjuju moguću korist od korupcije. Izgradnja institucija u sektoru odbrane, a posebno izrada izričitih politika i strategija, kao i planiranje, budžetiranje i upravljanje resursima u ovom sektoru predstavljaju osnovni mehanizam kojim se povećavaju transparentnost, efektivnost i efikasnost.



## Okvir 2.4. Empirijski dokazi koji idu u prilog odabranom pristupu

Uklapanje strateškog okvira za smanjenje korupcije u sektoru odbrane u okvir dobrog upravljanja zasniva se na čvrstim empirijskim dokazima. U izvještajima projekta pod nazivom „Globalni pokazatelji upravljanja“ (*Worldwide Governance Indicators*), koji se objavljuju od 1996. godine, navode se pojedinačni pokazatelji upravljanja za dvjesto dvanaest zemalja i teritorija za period od 1996. do 2008. godine, razvrstani u šest dimenzija: glas i odgovornost; politička stabilnost i nepostojanje nasilja; efikasnost vlade; kvalitet regulatornog okvira; pravna država i kontrola korupcije.

Analiza vremenskih serija podataka o dvije novije članice NATO-a – Bugarskoj i Slovačkoj, koje su se ovom savezu pridružile 2004. godine – otkriva postojanje značajne korelacije između vlasti i nivoa korupcije. Naprimjer, na Slici 2.3. procentualno je predstavljena pozicija ove dvije zemlje u odnosu na dimenzije „efikasnost vlade“ i „kontrola korupcije“. Druge serije podataka također ukazuju na povezanost nivoa korupcije i drugih pokazatelja upravljanja: korupcija je uvijek niža u zemljama čije je upravljanje otvorenije, odgovornije i efikasnije, te u kojima postoji vladavini prava.



Slika 2.3: Korelacija između efikasnosti vlade i kontrole korupcije

Kada se u obzir uzmu ograničeni odbrambeni resursi jedne zemlje, kao i relativna cijena izgradnje integriteta, povećanja transparentnosti i unaprjeđenja odgovornosti, cilj svake zemlje, kao i cijelog NATO saveza, trebalo bi da bude pronalaženje najbolje kombinacije ulaganja u integritet, transparentnost i odgovornost, kojom se smanjuje korupcija a istovremeno čuvaju efikasnost i efektivnost oružanih snaga. Koja će kombinacija biti najbolja, zavisit će od konkretnih okolnosti u svakoj zemlji, kao i od njenih troškova i kulture. Ono što se smatra najboljom mogućnošću u jednoj zemlji može biti potpuno drugačije shvaćeno u drugoj. Mora se priznati da efikasnost ulaganja u izgradnju integriteta, povećanje transparentnosti i unaprjeđenje odgovornosti djelomično zavisi od historije određene zemlje, kao i da se ona može vremenom mijenjati.

Stoga se državama preporučuje da usvoje višegodišnji programski pristup inicijativama izgradnje integriteta, kojima se smanjuje uočena korist od korupcije i povećava njihova očekivana cijena. Ovaj pristup može da obuhvata redovne procjene institucionalnih kapaciteta i odgovora na korupciju, kojima se naglašavaju i prevencija i tretiranje korupcije, te koji podrazumijevaju postojanje jasnih definicija i mjera uspjeha.

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

- Unaprjeđenje odgovornosti zakonodavnim reformama i reformama pravosuđa povećava očekivanu kaznu za učestvovanje u korupciji, tako što povećava vjerovatnoću da će počinitelj biti osuđen ako se krivično djelo otkrije i kažnjen ako do osuđivanja dođe. Njome se uvećava očekivana cijena korupcije i smanjuje uočena neto korist svake koruptivne radnje.

## Preporuke

- Treba strateški pristupiti problemu korupcije u sektoru odbrane, uz nastojanje da se istovremeno smanji korist od korupcije (smanjenje marginalne koristi) i povećaju moralni teret i očekivana kazna (povećanje marginalne cijene).
- Treba suzbijati korupciju dobrim upravljanjem, uz procjenu mogućih pristupa za odvracanje od korupcije i za odgovaranje na koruptivno ponašanje.
- Treba usvojiti višegodišnji programski pristup inicijativama za izgradnju integriteta.
- Treba, uzimajući u obzir troškove i političku realnost svake zemlje, naći najbolju kombinaciju ulaganja u izgradnju integriteta, povećanje transparentnosti i unaprjeđenje odgovornosti, kojom se rizici od pojave korupcije svode na najmanju moguću mjeru, dok se čuvaju ili povećavaju efikasnost i efektivnost troškova za odbranu.
- Treba redovno procjenjivati institucionalne kapacitete i odgovore na korupciju, te periodično preispitivati da li je odabrana kombinacija ulaganja i dalje najbolja moguća.

## Poglavlje 3

# NATO savez i evolucija Inicijative za izgradnju integriteta

### Principi NATO saveza

Jedinstvena sigurnost svih članica saveza bila je vizija onih koji su 1949. godine osnovali NATO savez i ona i dalje postoji. Šezdesetak godina kasnije NATO i dalje sledi ovu viziju i još predstavlja osnovni forum za sigurnosno konsultiranje saveznika iz Evrope i Sjeverne Amerike. Ove konsultacije odvijaju se u transatlantskom okviru, koji služi kao osnova kolektivne sigurnosti stanovništva i teritorija zemalja članica NATO-a, a koji istovremeno osigurava to da snage saveza mogu da provedu čitav niz misija i operacija.

Jedinstvena vizija i zajedničke demokratske vrijednosti sadržane u Vašingtonskom sporazumu iz 1949. godine inspiracija su koja NATO savezu omogućava da sačuva svoju osnovnu svrhu – odbranu teritorija – ali i da se bavi izazovima 21. stoljeća, te da nađe odgovore na probleme koje oni nose.<sup>1</sup>

### Partnerstva sa NATO savezom

Procesi euroatlantskih integracija, kao i razvoj odnosa NATO saveza sa brojnim državama širom svijeta, znatno je ojačan i razvijen mnoštvom različitih partnerstava, koja je NATO razvio od početka devedesetih godina 20. stoljeća, čime je osnažena politička dimenzija ovog saveza. Jedan od osnovnih razloga postojanja, kao i ključna misija ovog saveza jeste uspostavljanje partnerstava, dijaloga i saradnje. Partnerstva koja je NATO uspostavio širom svijeta imaju trajnu vrijednost i doprinose stabilnosti i sigurnosti euroatlantskog regiona i šire. U istom duhu, izuzetno je cijenjen doprinos koji partneri ovog saveza daju misijama i operacijama NATO.

### Vijeće euroatlantskog partnerstva

Među formalnim partnerstvima najveće partnerstvo predstavlja Vijeće euroatlantskog partnerstva (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC). U vrijeme kada je formiran, 1997. godine, zamijenio je Sjevernoatlantsko vijeće za saradnju (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC), koji je postojao od 1991. godine. Formiranje EAPC-a bilo je odraz shvatanja da je sve važnije stvoriti sigurnosni forum, koji će omogućiti bolju promociju unaprjeđenog i operativnog partnerstva, u skladu sa rastućim aspiracijama zemalja saveznica i partnerskih država za stvaranje sofisticiranijeg partnerskog odnosa. Zbog toga se Vijeće euroatlantskog partnerstva, koje broji 50 članica (28 zemalja saveznica i 22 partnerske dr-

---

<sup>1</sup> Novi Strateški koncept NATO saveza za suočavanje sa izazovima i prijetnjama 21. stoljeća bit će predstavljen na Lisabonskom samitu u jesen 2010. godine.

žave), razvilo u multilateralni forum za dijalog i konsultiranje saveznica i država partnera o političkim i sigurnosnim pitanjima.

NATO savez je ostao posvećen vođenju konkretnih političkih diskusija i obezbjeđivanju djelotvorne političke saradnje u okviru Vijeća euroatlantskog partnerstva i programa „Partnerstvo za mir“ (*Partnership for Peace*, PFP), koji su zasnovani na zajedničkim vrijednostima i načelima. Na osnovu tih vrijednosti i načela, NATO podstiče i nastavlja da podržava dalje reforme u sektoru odbrane i u drugim oblastima u zemljama svojih partnera, pa tako i u strateški značajnim regionima Kavkaza i srednje Azije.

## NATO savez i Samit povodom šezdesete godišnjice

Samit NATO-a, koji je održan u Strasbourg-Kehlu povodom šezdesetogodišnjice postojanja, bio je prilika da se podsjetimo koliko je Savez doprinio miru i sigurnosti u Evropi i cijelom svijetu. Također, na ovom skupu prisjetili smo se i toga koliko je NATO posvećen i spreman na saradnju sa istočnim i južnim susjedima Evrope radi promoviranja povjerenja, dijaloga i saradnje.

On je toliko bio uspješan u očuvanju mira i stabilnosti u euroatlantskom regionu da se njegove zasluge ponekad uzimaju zdravo za gotovo. Međutim, one su nesporne. Među njima su mirno okončanje Hladnog rata i transformiranje bivših zemalja članica Varšavskog pakta; okončanje podjela na evropskom kontinentu; izgradnja trajne transatlantske zajednice vrijednosti i interesa; integriranje oružanih snaga i kapaciteta SAD, Kanade i Evrope i njihova koordinacija; doprinos izgradnji novog evropskog sistema sigurnosti, zasnovanog na saradnji, kao i podržavanje procesa kontrole naoružanja i razoružanja, koji su pomogli da se okončaju sukobi na Balkanu i koji su utrljali put euroatlantskim integracijama tog regiona.

## Evolucija Inicijative za izgradnju integriteta

Poslije razgovora koji su vodili predstavnik Direktorata za ekonomiju odbrane i sigurnosti (*Defence and Security Economics Directorate*), predstavnik Sektora za politička pitanja i sigurnosnu politiku (*Political Affairs and Security Policy Division*) NATO, tim zadužen za sektor odbrane organizacije Transparency International (najeminentnije nevladine organizacije, koja prati korupciju u javnom sektoru na međunarodnom nivou), predstavnik Političko-vojnog inicijativnog odbora (*Political-Military Steering Committee*) NATO, kao i predstavnik Političkog odbora (*Political Committee*) EAPC-a izrađen je inicijalni izvještaj o izgradnji integriteta u institucijama sektora odbrane. U njemu je naveden mogući doprinos EAPC-a izgradnji integriteta u sektoru sigurnosti. Ovaj izvještaj su u novembru 2007. usvojili ambasadori zemalja članica EAPC-a.

Dotadni poticaj razvoju Inicijative za izgradnju integriteta dala je 2007. godine i jedna značajna konferencija, koja se, između ostalog, bavila vezama između smanjenja korupcije i boljeg upravljanja sredstvima u sektoru odbrane. Ovaj skup, koji je organizirao Ekonomski odbor (*Economic Committee*) NATO saveza u okviru zasjedanja EAPC-a,<sup>2</sup>

<sup>2</sup> „Defence Economics IX: Lessons Learned in Defence Resource Management from the NATO Accession 2004.“ Ljubljana, Slovenija, septembar 2007.

zajedno sa radionicom o izgradnji transparentnosti i integriteta u sektoru sigurnosti i odbrane,<sup>3</sup> značajno je doprinio tome da se uoči značaj koji uloga i mjerenje integriteta imaju u boljem upravljanju sredstvima u sektoru odbrane, kao i da se poveća interes za ove teme.

U okviru EAPC-a, Inicijativa za izgradnju integriteta osmišljena je i predstavljena kao dio Plana rada sastavljenog od deset tačaka. U središtu ovog Plana nalazi se izrada modula za edukaciju koju predvodi Velika Britanija; izrada upitnika za samostalnu procjenu, koji priprema Poljska, kao i izrada ovog „Zbornika najboljih praksi“, koje predvodi Švajcarska.

### **Izgradnja integriteta i deklaracije sa samita NATO saveza 2008. i 2009. godine**

Posvećenost NATO saveza provođenju reformi koje su usmjerene ka borbi protiv korupcije i ka podsticanju dobrog upravljanja u sektoru odbrane naglašena je u saopćenju sa samita, održanog u Strasbourg-Kehlu povodom šezdesetogodišnjice NATO saveza. U njemu su šefovi država i vlada (stav 36) podržali EAPC da „dalje razvija Inicijativu za izgradnju integriteta, kojom se promoviraju transparentnost i odgovornost u sektoru odbrane“. Tom prilikom pozvali su ovo tijelo da ih „o provođenju Inicijative izvesti na sljedećem samitu“ u Lisabonu (u jesen 2010).

Ova deklaracija potvrđuje osnovnu izjavu Inicijative za izgradnju integriteta, koja je data na samitu 2008. godine u Bukureštu. Šefovi država i vlada naglasili su Bukureštu: „Dat ćemo prioritet mnoštvu novih praktičnih inicijativa, među kojima je i izgradnja integriteta u institucijama sektora odbrane...“ (stav 32)

### **Fondovi i Fond za izgradnju integriteta**

Fond za izgradnju integriteta finansira se dobrovoljnim priložima, a predvode ga tri nacije: Poljska, Švajcarska i Velika Britanija. Osnovan je 1. jula 2008. godine radi izgradnje integriteta i smanjenja rizika od pojave korupcije u institucijama sektora odbrane.

Ovo je prvi projekat fonda koji treba praktično da pomogne izgradnji institucija u sektoru odbrane. Prva faza pilot-projekta (faza 1) zasnivala se na tri stuba, odnosno činili su je modul za obuku o izgradnji integriteta u institucijama sektora odbrane; proces samostalne procjene integriteta i izdavanje „Zbornika najboljih praksi u izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane“. To je u praksi podrazumijevalo kreiranje kurseva za civilno i vojno osoblje iz oblasti izgradnje integriteta, koji su probno bili organizirani na Akademiji odbrane Velike Britanije, u Školi NATO-a (*NATO School*) u Njemačkoj i u Centru za obuku za operacije podrške miru (*Peace Support Operations Training Centre*) u Bosni i Hercegovini. Tokom praktične obuke o preostala dva elementa izrađeni su alati za samostalnu procjenu (koje je više zemalja probno primijenilo) i napisani eseji za ovaj „Zbornik“. Ovim aktivnostima su dosta doprinijeli savjeti, informacije i angažiranje partnera iz organizacija civilnog društva, među kojima su Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga i Ženevski centar za sigurnosnu politiku iz Švajcarske, Akademija odbrane Velike Britanije (Centar izuzetnosti programa „Partnerstvo za mir“ za oblasti obuke i edukacije) i Transparency

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

International. U drugoj fazi aktivnosti koje podržava Fond bit će razmotreni najbolji načini za provođenje i produblivanje ove saradnje.

## Obuka i obrazovanje

Tokom saradnje starih i novih partnera neophodno je istaći da neprekidni proces upravljanja promjenama u sektoru odbrane i sigurnosti zahtijeva dalju i dublju obuku pojedinaca i osoblja. Preko pedeset procenata cjelokupnog programa partnerstva NATO saveza posvećeno je obuci i obrazovanju, uvođenju operativnih kapaciteta i dobrom upravljanju.

Inicijativa za izgradnju integriteta razvijena je bliskom saradnjom sa centrima za obuku programa „Partnerstvo za mir“ (PfP), kao i sa predstavnicima drugih međunarodnih organizacija. Pored toga što podržava ostvarivanje prioriteta PfP-a, ova inicijativa treba da pomogne pojedinačnim državama da ispune svoje obaveze u okviru UN-a, uključujući u to i primjenu Konvencije UN-a protiv korupcije.

## Finansijski i demokratski izazovi sa kojima se suočava reforma sektora odbrane

Budžeti pojedinačnih država namijenjeni obuci i obrazovanju u sektoru odbrane, kao i u drugim oblastima, neće izbjeći moguća smanjenja sredstava, koja ministri finansija pokušavaju da provedu u vrijeme ekonomskih teškoća. Svjetska ekonomska kriza izvršila je – i nastavlja da vrši – ozbiljan i trajan pritisak na finansijska sredstva javnog sektora u mnogim zemljama. Takav pritisak ogleda se u sve većim deficitima javnog sektora, kao i rastućim nacionalnim dugovima, što je dovelo do političkih i društvenih nereda kako u zemljama sa razvijenom privredom, tako i u onima sa manje razvijenom privredom.

U ovako nestabilnom okruženju, koje utječe na brojne države, sve se pomnije prate i kritički sagledavaju zahtjevi sektora odbrane i sigurnosti da održi ili da poveća svoj udio u javnoj potrošnji. Sve češće postoji zahtjev da se ograničeni resursi namijenjeni sektoru odbrane koriste efikasno (strogim upravljanjem sredstvima u ovom sektoru), ali i da se jasno vidi da je sektor odbrane odgovoran i transparentan. To je izuzetno važno ukoliko se poreski obveznici žele uvjeriti da vlade sredstva prikupljena od njihovih poreza koriste razumno i pošteno. Inicijativa za izgradnju integriteta može bitno doprinijeti povećanju svijesti javnosti o finansijskom upravljanju u sektoru odbrane, koje je razborito, zasnovano na etičkim načelima i transparentno.

## Vrijednosti NATO saveza i izgradnja integriteta

Od svog osnivanja NATO je naglašavao da se članstvo u Savezu zasniva na određenim vrijednostima i karakteristikama. One počivaju na različitim idealima, kao što su: demokratsko upravljanje i zaštita ljudskih prava; izbor kompetentnih i vjerodostojnih stručnjaka za službu u organima državne uprave, i to na osnovu zasluga; uspostavljanje djelotvornije, odgovornije i transparentnije uprave na svim nivoima države, te postizanje mjerljivih poboljšanja u borbi protiv korupcije, provođenju pravde i vladavine prava.

Nakon usvajanja Partnerskog akcionog plana za izgradnju institucija odbrane na samitu NATO u Istanbulu 2004. godine, stvorena je osnova za unaprjeđenje efikasnog i odgovornog upravljanja sredstvima u sektoru odbrane. Razvoj praktičnih programa za borbu protiv korupcije, jačanje upravljanja i izgradnja integriteta u oblasti odbrane postaju

sve važniji činioci izgradnje efikasnih i transparentnih institucija odbrane. U tom smislu, nastojanja Vijeća euroatlantskog partnerstva da istakne vrijednost inicijativa za borbu protiv korupcije bila su, i ostaju, veoma značajna.

### **Transformacija i upravljanje promjena u sektoru odbrane**

Tokom šest decenija svog postojanja NATO je nastojao da ojača savez i svoja partnerstva tako što je upravljao promjenama i podsticao transformacije u sektoru odbrane. Kao što je već navedeno, deset stubova Okvirnog dokumenta programa „Partnerstvo za mir“ o izgradnji institucija odbrane<sup>4</sup> predstavlja značajnu inicijativu, koja je doprinijela izgradnji institucija odbrane i reformama u ovom sektoru u zemljama unutar programa „Partnerstvo za mir“, kao i van njega.

Alati i metodologije za reformu sektora odbrane – kakva je, naprimjer, Inicijativa za izgradnju integriteta – podržavali su i podržavaju nastavak reformi u zemljama članica NATO-a, kao i u različitim oblicima partnerstva sa preko 40 zemalja istočne i centralne Evrope, Bliskog istoka, Afrike, Perzijskog zaljeva, te sa državama poput Australije, Japana, Južne Koreje, Novog Zelanda i Singapura. Kada budu dovršeni, alati za izgradnju integriteta bit će postavljeni na internet-stranici NATO saveza kako bi bili na raspolaganju svim zainteresiranim stranama.

### **Međunarodni naponi za smanjenje rizika od pojave korupcije**

Ni NATO ni EAPC nisu međunarodni lideri u izgradnji integriteta i smanjenju rizika od pojave korupcije. NATO savez nastoji podržati šire međunarodne napore i svoje djelovanje usmjerava ka pripremi praktičnih aktivnosti, kojima se pojedinačnim zemljama pomaže da ispune obaveze proizašle iz međunarodnih sporazuma sa UN-om (Konvencije UN-a protiv korupcije), Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i drugima. Naporima koje ulažu, NATO i EAPC žele da izgrade integritet, te da povećaju transparentnost, odgovornosti i posebno sigurnost u sektoru odbrane.

Već navedene vrijednosti koje podržava NATO predstavljaju osnovu za dalje jačanje upravljanja u ministarstvima odbrane. Bez sumnje je to da u ministarstvima odbrane zemlja saveznica i država partnera korupcija i dalje predstavlja izazov. Stoga, ona prepoznaju potrebu da provedu mjere kojima će se ozbiljno, sveobuhvatno i transparentno riješiti ove neprijatnosti.

### **Posvećenost pojedinačnih država i međunarodna saradnja**

Donošenje odluke o učestvovanju u Inicijativi za izgradnju integriteta i njeno provođenje odgovornost je svake nacije. Posvećenost i opredijeljenost tih država predstavlja preduslov i osnovu njihovog učestvovanja. Razvoju inicijative najviše je doprinijela izvanredna i trajna

---

<sup>4</sup> Partnerski akcioni plan za izgradnju institucija odbrane (PAP-DIB) treba da podrži nastojanja država partnera da provedu reforme i restrukturiranje svojih institucija odbrane kako bi ispunile svoje potrebe i međunarodne obaveze. Efikasne i učinkovitije državne institucije odbrane koje su pod civilnom i demokratskom kontrolom vrlo su značajne za stabilnost euroatlantskog područja. One su, također, neophodne za međunarodnu saradnju u oblasti sigurnosti.

saradnja između pojedinačnih država, NATO, namjenske industrije i organizacije Transparency International. Ova saradnja je svjedočanstvo snage koja je nastala na osnovu zajedničkih vrijednosti i interesa svih relevantnih organizacija i aktera.

Kao što je već navedeno, na interes za izgradnju integriteta i na podršku ovoj inicijativi utječu sve jači finansijski pritisci, koje u doba sve veće štednje – što je pak posljedica duboke i štetne međunarodne recesije – ministarstva finansija vrše na budžete za odbranu i sigurnost. Zemlje saveznice i države partneri razumiju potrebu da se sve oskudnija sredstva troše djelotvorno, efikasno i transparentno. Inicijativa za izgradnju integriteta može doprinijeti tome tako što će obezbijediti praktične alate za izgradnju kapaciteta i osigurati to da se za uloženi novac dobije određena vrijednost.

## Saradnja

Iskustva NATO saveza u Afganistanu i na Balkanu pokazuju da savremeni sigurnosni izazovi zahtijevaju da međunarodna zajednica saraduje prilikom kombiniranja civilnih i vojnih mjera, kao i prilikom koordinacije. Da bi zajednički efikasno radili, potrebno je da svi glavni akteri saraduju i podjednako doprinose realizaciji aktivnosti. Neophodno je, također, da svi međunarodni akteri djeluju organizirano, uzimajući pri tome u obzir snagu i mandat svakog od njih. NATO savez jača svoju sposobnost da efikasno saraduje sa državama partnerima, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i lokalnim vlastima, čime unaprjeđuje sinergiju na svim nivoima. Ova vrsta saradnje podjednako se odnosi na operacije NATO-a i na napore koje ovaj savez stalno ulaže u svoju transformaciju kako bi odgovorio na izazove 21. stoljeća. Najznačajnije međunarodne organizacije sve se više uključuju u izradu i provođenje politika, koje će dovesti do bolje integriranog pristupa reformi sektora odbrane, sigurnosti i razvoju.

Takav integrirani pristup se ne odnosi samo na operacije već i na mnoge druge napore NATO-a, među kojima su izgradnja integriteta, borba protiv terorizma i unaprjeđenje energetske sigurnosti. Zbog ovih i drugih razloga, NATO će nastaviti da razvija trajne, strukturirane i kooperativne odnose sa državama partnerima i važnim međunarodnim organizacijama (među kojima su Evropska unija, Ujedinjene nacije, Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj).

## Diskusija i zaključci Konferencije u Montereyu, održane u februaru 2009. godine

Krajem februara 2009. godine u kalifornijskom gradu Montereyu održana je značajna međunarodna konferencija posvećena analizi onoga što je postignuto u razvoju Inicijative za izgradnju integriteta, kao i razmatranju daljih aktivnosti koje će proširiti i produbiti njeno provođenje.

Konferencija je održana uz pomoć Mornaričke škole za postdiplomske studije (*Naval Postgraduate School*, centar za obuku programa „Partnerstvo za mir“ u Sjevernoj Americi) i organizacije Transparency International. Organizirana je kako bi se procijenilo koliki je napredak ostvaren u izradi praktičnih alata, kao i da bi se razmijenila mišljenja o daljem provođenju Partnerskog akcionog plana za izgradnju institucija odbrane, donesenog na samitu u Istanbulu.



## Preporuke iz Montereya

Preporuke sa konferencije u Montereyu treba da budu dio izvještaja u kome je naveden pregled situacije i koji je dostavljen ambasadorima EAPC-a. One, također, predstavljaju smjernice za dalji razvoj programa rada, u šta su uključene i praktične aktivnosti koje će NATO i EAPC provesti kako bi podržali napore izgradnje integriteta, povećanja transparentnosti i unaprijeđenja odgovornosti u sektoru odbrane, koje predvodi UN.

### Jačanje integriteta na području gdje se provode operacije

U saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama, NATO se usredsredio na to da procjeni ekonomski utjecaj Međunarodnih snaga za sigurnosnu pomoć (*International Assistance Security Force*, ISAF) i Pokrajinskih timova za rekonstrukciju (*Provincial Reconstruction Team*, PRT) u Afganistanu. Provedene su stoga aktivnosti koje treba da unaprijede odgovornost, što će podstaći efikasnije i efektivnije trošenje sredstava na području gdje se provode operacije, te ubrzanje privrednog razvoja i promoviranje najboljih praksi.

U saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama, NATO je pripremio i podržao održavanje skupova koji su posvećeni razmjeni znanja i iskustava i promoviranju najboljih praksi PRT-a (od kojih su neki održani u prijestolnicama zemalja članica, a neki u Afganistanu).

### Jačanje integriteta obrazovanjem

Preporučeno je da vodeće nacije, sredstvima iz Fonda za izgradnju integriteta nastave da podržavaju provođenje paketa mjera pod nazivom „Izgradnja integriteta u institucijama odbrane“ (*Building Integrity in Defence Establishments*, BIDE). Ovaj paket obuhvatao je održavanje probnih kurseva u Ukrajini, Bosni i Hercegovini i Afganistanu tokom 2009. godine.

Uzevši u obzir iskustva Škole NATO tokom korištenja elektronskih platformi, kao i iskustva drugih (poput Afričke mreže za reformu sektora sigurnosti, *African Security Sector Reform Network*), nastavljeno je stvaranje mreže stručnjaka koji će biti u stanju da promoviraju najbolje prakse i razmjenjuju iskustva i informacije.

Akademija odbrane Velike Britanije, zajedno sa drugim zainteresiranim stranama, nastavila je da razvija materijal za obuku, koji će biti korišten i samostalno i kao podrška modulu za učenje na daljinu. Rezultati dobiveni nakon samoprocjene 2008. godine i nakon provođenja probnih aktivnosti 2009. koriste se za izradu preporuka kojima će se ojačati veza sa NATO programom „Partnerstvo za mir“. To će biti učinjeno planiranjem vojnih kapaciteta i primjenom drugih naročito prilagođenih programa rada, kao što su Pojedinačni partnerski akcioni planovi.

Raspored aktivnosti BIDE za period 2010–2012. izrađen je u saradnji sa zainteresiranim institucijama NATO i obrazovnim institucijama pojedinačnih zemalja, uključujući u to i centre za obuku i edukaciju PfP-a, kao i u saradnji sa predstavnicima civilnog društva. Među ovim aktivnostima je i priprema modula koji će biti integrirani u postojeću obuku i obrazovanje (kao što je, naprimjer, izrada modula za obuku prije slanja trupa u operacije).

Sa drugim akterima, poput Parlamentarne skupštine NATO, radi se na produblivanju saradnje koja se zasniva na stručnosti parlamentaraca. To će omogućiti izradu modula koji je naročito prilagođen poslanicima i članovima stručnih službi parlamenata.

### Jačanje integriteta u oblasti javnih nabavki

Na ovoj konferenciji razmatrane su i inicijative i naponi zračne i namjenske industrije da se izrade zajednička transatlantska pravila ponašanja industrije. I dalje se radi na tome da se ovi elementi unesu u provođenje inicijative „Izgradnja integriteta u institucijama odbrane“. Na osnovu toga dogovoreno je da se istraži mogućnost održavanja radionice o najboljim praksama primjene zajedničkih standarda industrije prilikom izgradnje integriteta, povećanja transparentnosti i unaprjeđenja odgovornosti.

Osim toga, postoji namjera da se i dalje promovira razmjena iskustava pojedinačnih država kako bi se smanjio rizik od pojave korupcije tokom javnih nabavki. Takva razmjena može da obuhvati i organiziranje radionica i okruglih stolova, koji će se baviti unaprjeđenjem finansijskih pravila i propisa, provođenjem etičkih programa „Inicijative za izgradnju integriteta“, kao i elektronskim javnim nabavkama, čime se povećava konkurencija i unaprjeđuje odgovornosti. Radionica pod nazivom „Etička pitanja i javne nabavke“ kojom je predstavljena najbolja praksa održana je u jesen 2009. godine u Norveškoj.

Uočeno je, također, da kompenzacije u javnim nabavkama u sektoru odbrane mogu predstavljati rizik od pojave korupcije i doprinijeti nenamjenskom trošenju sredstava. Sve države treba da preispitaju politike vezane za kompenzacije kako bi preduzele korake kojima će smanjiti rizike, a povećati transparentnost i odgovornost prilikom realizacije kompenzacija. Među njima je i revizija procedura vezanih za odobravanje kompenzacija, čime će biti osigurano upoređivanje cijena na tenderima, i to i sa kompenzacijom i bez nje, kako bi se pojednostavila kvantitativna procjena troškova i koristi.

### Jačanje integriteta istraživanjem i analizom

Veoma je značajno da NATO-ov Koledž za odbranu (*NATO Defence College*), Škola NATO-a i relevantni centri za obuku i edukaciju PfP-a i centri izuzetnosti NATO u svoje nastavne programe i istraživačke projekte uvrste inicijative za izgradnju integriteta. U takve napore mogu spadati jačanje integriteta na nivou PRT-a i označavanje najboljih praksi. Njihovi rezultati bit će dostupni članicama NATO-a, te objavljivani u nacionalnim publikacijama i na konferencijama.

### Podrška NATO/EAPC-a jačanju integriteta

Jasno je da svaka država mora da unapredi svoj dosadašnji rad na izradi i provođenju programa Inicijative za izgradnju integriteta. Oslanjajući se na dobrovoljne doprinose zemalja i na rad pripravnika, ovakav pristup može da unapredi izgradnju kapaciteta pojedinačne države i da promovira najbolje prakse.

Za rad Inicijative veoma je važno da države tokom druge faze nastave da prilažu sredstva u Fond za izgradnju integriteta. Pored toga, međunarodno osoblje NATO nastavit će da saraduje sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj kako bi identificirao doprinose Fondu koji ispunjavaju uslove da budu smatrani „zvaničnom razvojnom pomoći“.

## Budući rad i ambicije

Konferencija u Montereyu predstavljala je značajan događaj, jer je njom podržana Inicijativa za izgradnju integriteta. Također, predloženo je da se slična konferencija, koja bi bila posvećena analizi izgradnje integriteta u institucijama odbrane, održi 2011. godine. Mornarička škola za postdiplomske studije mogla bi ponovo da bude domaćin skupa. Ove preporuke, kao i plan rada za period 2010–2012. godine uključeni su u izvještaj koji je izrađen za ambasadore EAPC-a.

## Izgradnja integriteta u nestabilnom svijetu

Sektore odbrane i sigurnosti mnogih država zahvatio je globalni talas finansijske nestabilnosti, koji dovodi do snažnih pritisaka na budžete. Trenutno se provode ozbiljne revizije ovih sektora kako bi se utvrdilo koliko sredstava treba u njih uložiti, uzimajući u obzir potraživanja drugih sektora, poput zdravstva, obrazovanja i saobraćajne infrastrukture.

Jačanje vrijednosti, upravljanje, provođenje reformi i međunarodna saradnja veoma su važni u posljednje tri godine, odnosno otkako je pokrenuta Inicijativa za izgradnju integriteta. Ova inicijativa imat će višegodišnji značaj, jer omogućava državama da primijene mehanizme kojima će unaprediti standarde javne uprave, odgovornosti i reforme pravosuđa. Takvi mehanizmi će, također, pomoći da se osiguraju dodatni resursi za izgradnju odbrambenih kapaciteta, jer će smanjiti nenamjensko trošenje sredstava, do kog dolazi zbog korupcije.

Da zaključimo, zbornik „Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane: zbornik najboljih praksi“ pruža korisne uvide i predstavlja različita iskustva do kojih se došlo tokom suočavanja sa izazovima korupcije. Ove informacije i iskustva pomoći će državama da provedu dalekosežne reforme sektora odbrane, koje mogu da smanje rizike od pojave korupcije u sektorima odbrane i sigurnosti zemalja širom svijeta.

## Poglavlje 4

# Nacionalni pristupi podršci izgradnje integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane

Ne podržava samo NATO, kao savez, inicijative za izgradnju identiteta. To čine i pojedinačne zemlje članice i države partneri. U ovom poglavlju predstavljeni su primjeri najsavremenijih pristupa podršci tim inicijativama, kao i preporuke izvedene iz primjera najbolje prakse.

U Okvir 4.1. predstavljena je perspektiva jedne zemlje koja podržava inicijative NATO i Vijeća euroatlantskog partnerstva (EAPC) namijenjene izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u institucijama sektora odbrane.

### **Pristup Sjedinjenih Američkih Država izgradnji integriteta<sup>1</sup>**

#### **Osnove**

Sjedinjene Američke Države podržavaju nastojanja partnera da smanje korupciju u sektoru odbrane. Svoj pristup zasnivaju na partnerstvu i na sveobuhvatnim reformama sektora sigurnosti, te na tome što su usredsređene na unaprjeđenje institucija u ovom sektoru.

#### **Okvir 4.1. Borba protiv korupcije u sektoru odbrane: pogled iz Švajcarske**

Borba protiv korupcije u oblasti međunarodne sigurnosti sve je značajnija, što priznaju i NATO i njegovi partneri iz civilnog društva. Izgradnja integriteta, povećanje transparentnosti i osiguravanje vladavine prava utječu na pitanja koje su važna za međunarodnu sigurnost, kao što su oružje za masovno uništenje, odbrana od projektila, građanski ratovi, klimatske promjene itd. Samim tim, oni utječu i na međunarodnu sigurnost.

Prepoznavši njihov značaj, Švajcarska podržava Akcioni plan EAPC-a za izgradnju institucija u sektoru odbrane. Također, jedna je od vodećih zemalja koja, zajedno sa Poljskom i Velikom Britanijom, učestvuje u radu Fonda za izgradnju integriteta.

*Izvor: Dardel, de Jean-Jacques, Ambassador of Switzerland to NATO. Address to the Building Integrity and Defence Institution Building Conference. Monterey, CA, 25-27. 2. 2009.*

<sup>1</sup> Opis pristupa SAD zasniva se na prezentaciji Josepha Benkerta, pomoćnika sekretara odbrane za pitanja globalne sigurnosti SAD. Izvještaj sa konferencije „Izgradnja integriteta i izgradnja institucija u sektoru odbrane.“ Monterey, Kalifornija, 25-27. 2. 2009.

One shvataju da je partnerstvo veoma važno, jer pomaže državama da obezbijede svoju, te zajedničku sigurnost. Sekretar odbrane Robert Gates je, u svom često citiranom predavanju, koje je održao na Državnom univerzitetu Kanzasa 2007. godine, naglasio da „najznačajniju vojnu komponentu naše zajedničke borbe protiv terorizma vjerovatno ne predstavljaju one bitke koje smo vodili sami, već da je to način na koji smo ohrabрили i podržali naše partnere da brane sebe i da sobom upravljaju“. U skladu sa njegovim riječima, Ministarstvo odbrane SAD značajno je povećalo sredstva za unaprjeđenje upravljačkih kapaciteta država partnera.

Zatim, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo vanjskih poslova i Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) usvojili su skup glavnih načela za sveobuhvatniji pristup reformi sektora sigurnosti.<sup>2</sup> U ovom dokumentu date su smjernice za planiranje i provođenje reforme sektora sigurnosti koji će se provoditi sa inostranim partnerima. Također, dokument se sveobuhvatno bavi provođenjem reformi institucija, procesa i snaga, koji omogućavaju osiguravanje sigurnosti i promoviraju vladavinu prava.

Jedno od vodećih načela jeste to da operativna podrška mora biti usklađena sa reformom institucija. Naglasak je, dakle, na tome kako se snagama koje su formirane uz pomoć SAD upravlja, te kako se one finansiraju, nadziru i podržavaju. Poznato je da uspjeh i održivost snaga zavise od institucija i procesa koji ih podržavaju, kao i od kadrova koji njima upravljaju. U smjernicama se dalje navodi da poštovanje načela dobrog upravljanja, tj. odgovornosti, transparentnosti, poštovanja ljudskih prava i legitimnosti, mora biti sastavni dio razvoja sigurnosnih snaga i institucija u sektoru odbrane.

Shvatanje da je izgradnja integriteta sastavni i neodvojivi dio izgradnje institucija u sektoru odbrane čini treći temelj pristupa SAD. Važnost koju SAD pridaje izgradnji integriteta djelomično je uslovljena zabrinutošću zbog korupcije i njenih štetnih posljedica. Korupcija predstavlja prijetnju našoj zajedničkoj sigurnosti. Ona nije ništa manje opasna od vanjskog neprijatelja koji sabotira odbrambene kapacitete. Ona pomaže našim zajedničkim neprijateljima i tješi ih.

Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije dvije su strane iste medalje. Briga za integritet je, međutim, pozitivna. Kao što je odgovornost za sigurnost zajednička, tako je naša odgovornost da sigurnost branimo institucijama koje odražavaju prirodu Sjevernoatlantskog saveza, koji čuva slobodu našeg naroda i koji je zasnovan na načelima demokratije, slobode pojedinca i vladavine prava. Sjedinjene Države nastoje da sarađuju sa NATO savezom i međunarodnim nevladinim organizacijama kako bi razvojem transparentnosti i odgovornosti zajedno unapredili institucije u sektoru sigurnosti.

## Ključne komponente

Izgradnja integriteta, transparentnost i odgovornost u institucijama sektora odbrane počiva na nekim unutrašnjim, ali i vanjskim elementima institucionalnog kapaciteta. Pod institucionalnim kapacitetima podrazumijevaju se ljudi, procesi, organizacije i infrastrukture, koji su neophodni za razvoj i iskorištavanje mogućnosti postizanja ciljeva nacionalne sigurnosti, te za upravljanje ovim mogućnostima. Stoga je u okviru programa izgradnje

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

integriteta izuzetno važno pozabaviti se svim ovim komponentama – ljudima, procesima, organizacijama i infrastrukturom.

### *Ljudi*

Uspjeh se postiže zahvaljujući ljudima. Institucije su samo ljuštore u kojima talentirani stručnjaci pretvaraju ideje i sredstva u alate sigurnosti. Stoga obrazovanje i obuka profesionalaca, tj. vojnih i civilnih lica u sektoru odbrane predstavljaju osnovu njegovanja kulture integriteta u institucijama odbrane. Integritet mora biti jedna od osnovnih odlika sistema profesionalnog razvoja. Obrazovanje omogućava onima koji će biti najvjerojatnije mete korupcije – naprimjer, licima zaduženim za javne nabavke – da postave jasne etičke granice. Njima, također, mora biti omogućena pravna i savjetodavna pomoć kako bi bili u stanju adekvatno reagirati.

Kultura integriteta je bitna, ali su profesionalcima u sektoru odbrane potrebni i alati koji ima omogućavaju da postupaju u skladu sa tim principima. Obrazovanje profesionalcima u ovom sektoru treba da omogući da procijene transparentnost i odgovornost, da dobiju znanja o najboljoj praksi u ovim oblastima, kao i da praktično razumiju provođenja te prakse. Obrazovanje i obuka kojima se podstiču etično postupanje i integritet ne smiju biti jednokratni čin, već trajna obaveza koja se ispunjava tokom čitave profesionalne karijere.

### *Procesi i mehanizmi*

Druga neophodna komponenta institucionalnog kapaciteta jeste ugradnja integriteta u procese i mehanizme funkcioniranja institucija. Jasno je da mehanizmi kojima se osigurava transparentnost moraju biti sastavni dio planiranja, budžetiranja i javnih nabavki. Mora postojati više aktera koji iz različitih perspektiva nadziru ugovaranje i javne nabavke, kao i jasno definirane tačke za odobravanje i pregled. U skladu sa politikom nacionalne sigurnosti treba da postoje sistemi kojima se omogućava vanjska provjera ovih procesa i odluka koje iz njih proizlaze. Ovi mehanizmi i procesi moraju da odražavaju historiju, pravni sistem i kulturu države u kojoj se provode, jer neće biti djelotvorni ukoliko nisu dio njenog institucionalnog tkiva.

### *Organizacija*

Unutrašnja organizacija predstavlja treći element kojim se promoviraju i osiguravaju odgovornost i nadzor. U Sjedinjenim Američkim Državama, naprimjer, postoje nezavisna nadzorna tijela – generalni inspektori – koja kontroliraju skoro sve javne agencije. Oni osiguravaju odgovornost institucija i podržavaju sve one koji podnose anonimne prijave, jer se možda boje odmazde.

Pored nezavisnih tijela za praćenje, postoje i unutrašnje organizacije koje pomažu da se spriječe problemi. Takvi su, naprimjer, savjetnici za pravna i etička pitanja, koji mogu da savjetuju kreatore politike i državne službenike u kriznim situacijama, u kojima može doći do neuspjeha. Prevencijom – kao što su, naprimjer, redovno procjenjivanje propisa ili savjetovanje službenika zaduženog za javne nabavke – mogu se izbjeći skupe istrage ili sudski postupci.

### *Infrastruktura*

Četvrti element predstavlja infrastruktura integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Izraz „infrastruktura“ često koristimo kada je govorimo o građevinama i kompjuterskim siste-

mima. U ovom kontekstu koristimo ga da bismo označili pravne okvire i okvire politika koji su izuzetno važni za integritet institucija odbrane. Naprimjer, takav je zahtjev da se izrade i objave standardi ponašanja i procedura, kojima će biti kodificirani procesi i mehanizmi transparentnosti i odgovornosti. Sporazumi o integritetu – jedna od „najboljih praksi“ u izgradnji integriteta – izvanredan su primjer upotrebe netradicionalnih sredstava radi izgradnje infrastrukture integriteta.<sup>3</sup>

### *Vanjske komponente*

Postoje, također, i elementi integriteta, transparentnosti i odgovornosti koji su izvan institucija odbrane, a koji su ipak presudni za njihov uspjeh. Izgradnja institucija odbrane neće biti potpuno uspješna ako nije integrirana u reforme sektora sigurnosti, koje prevazilaze same institucije odbrane.

Smjernice za reformu sektora sigurnosti SAD iz februara 2009. godine jedinstvene su, jer su ih zajedno izradili i objavili Ministarstvo odbrane, Ministarstvo inostranih poslova i Agencija za međunarodni razvoj. One su značajne, zato što ističu potrebu da postoje sveobuhvatniji pristupi. Oni bi objedinili alatke koje u oblasti odbrane, međunarodnog razvoja i diplomatije primjenjuje mnoštvo institucija i činilaca relevantnih za reformu sektora sigurnosti, među kojima su i činioci koji su izvan sigurnosnih institucija.

Prve i, možda, najznačajnije vanjske činioce predstavljaju parlamenti i zakonodavna tijela. Oni su neophodni, jer pružaju snažan zakonski osnov za rad sektora odbrane. Zakoni o kojima je riječ moraju biti restriktivni, tako što će zahtijevati transparentnost, i ograničavajući, tako što će definirati krivična djela i zahtijevati odgovornost. Parlamenti bi trebalo da omoguće nadzor nad institucijama sektora sigurnosti i da imaju ključnu ulogu u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti budžetiranja i javnih nabavki u sektoru odbrane. Naš pristup integritetu u institucijama sektora odbrane mora sadržati programe koji će podržati ključnu ulogu izabranih zakonodavnih tijela.

Drugo, sektoru odbrane potreban je snažan vanjski okvir vladavine prava kako bi transparentnost i odgovornost zaista bili osigurani. Poznato je, naprimjer, da unaprjeđenje sposobnosti jedne institucije sektora odbrane da provodi krivične istrage može biti beskorisno ukoliko pravosuđe te zemlje ne funkcioniraju dobro. Sigurnosne politike i prakse jedne zemlje moraju se zasnivati na vladavini prava i biti povezane za cjelokupnim pravosudnim sistemom. Naša pomoć bi trebalo da osigura da institucije sektora odbrane funkcioniraju u okviru nacionalnog i međunarodnog prava, kao i da promoviraju i provode vladavinu prava.

Članstvom u NATO podrazumijeva i političku i vojnu odgovornost države članice. U ovom savezu postoji duboko ukorijenjen koncept prema kome se odbrana prepliće sa drugim aspektima upravljanja. Stoga, izgradnja integriteta u institucijama sektora odbrane mora biti usklađena sa reformama sektora odbrane, koje provode druga ministarstva.<sup>4</sup>

Treće, organizacije civilnog društva imaju ulogu u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti u institucijama sektora odbrane. U ovu kategoriju spadaju, naprimjer, strukovne organizacije, civilni odbori za reviziju, ekspertne grupe, aktivističke organizacije,

<sup>3</sup> U poglavljima 7, 16 i 17 date su smjernice za primjenu sporazuma o integritetu u sektoru odbrane, kao i primjeri njihove primjene.

<sup>4</sup> NATO savez očekuje da ovo shvatanje bude utkano u svaki „Akcioni plan članstva“ države partnera.

nevladine organizacije, mediji i druge grupe. Odgovorne organizacije civilnog društva treba da budu partneri i da pomognu ostvarivanju zajedničkog cilja – izgradnji institucionalnog integriteta.

Pored praćenja rezultata rada sektora sigurnosti, civilno društvo može da učestvuje i u artikuliranju zahtjeva javnosti da postoji integritet, transparentnost i odgovornost rada svih nivoa i funkcija vlasti. Od lidera se očekuje da zahtijevaju postojanje kulture institucionalnog integriteta. Ova kultura mora biti svojstvena svim dijelovima vlasti i mora postojati na svim nivoima, a njenu primjenu mora podržavati civilno društvo. Kao saveznici i partneri, mi podržavamo izgradnju kapaciteta pojedinačnih država kako bi same mogle sebi da obezbijede sigurnost i da tako doprinesu zajedničkoj sigurnosti. Ovo zahtijeva ne samo izgradnju sposobnih snaga sigurnosti, već i izgradnju kapaciteta i mogućnosti institucija koje ih podržavaju i upravljaju njima. Da bi bile efikasne i legitimne, ove institucije moraju da pokažu da imaju integritet, te da su transparentne i odgovorne.

Sjedinjene Države mogu da potpomognu izgradnju takvih institucija.

## Kanadski pristup reformi sektora sigurnosti i njegova uloga u Afganistanu<sup>5</sup>

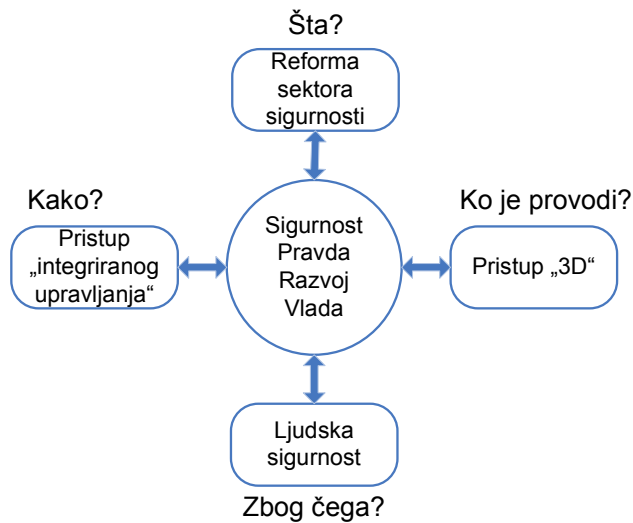
Kanada u Afganistanu ima značajnu ulogu, mnogo veću od one koja bi se od nje mogla očekivati, s obzirom na donatorska sredstva koja je osigurala i na vojnu odgovornost koju je, u skladu sa svojom tradicionalnom mirotvornom ulogom, preuzela u ovom sukobu. Ona je samo jedan od aktera šire koalicije zemalja i njihovih mirovnih snaga, kao i koalicije NVO, međuvladinih organizacija, privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija i lokalnih i međunarodnih medija. Ne smijemo, pri tome, zanemariti ni ulogu koju ima i vlada Afganistana.

Kanada učestvuje u reformi sektora sigurnosti u Afganistanu već sedam godina. Kanadani nastoje da djeluju sveobuhvatno i integrirano, te da druge države – donatore i afganistansku vladu – podstiču na to. Zahtijeva se postojanje ravnoteže između inicijativa za unaprjeđenje upravljanja i aktivnosti kojima se poboljšavaju kapaciteti afganistanskih snaga sigurnosti da preuzmu odgovornost za pružanje sigurnosti stanovništvu u svojoj zemlji. Ovi pozitivni elementi sastavni su dio novog pristupa rješavanju situacije u Afganistanu, koji primjenjuje sadašnja kanadska vlada.

Nakon okončanja Hladnog rata Kanada je usvojila četiri sveobuhvatna okvira za konceptualizaciju i orijentaciju aktivnosti međunarodnog razvoja i podrške, naročito zemljama suočenim sa problemima: ljudska sigurnost, „3D“ pristup (*diplomacy, development, defence*, odnosno diplomatija, razvoj i odbrana), pristup „integriranog upravljanja“ (*whole of government*) i reforma sektora sigurnosti. Iako su u politički diskurs ušli tokom različitih period, ovi koncepti ne isključuju jedan drugog (Slika 4.1) Umjesto toga, oni su često istovremeni i svi u različitoj mjeri usmjeravaju djelovanje Kanade u Afganistanu.

<sup>5</sup> Ovaj odjeljak zasniva se na: Law, David. „Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects.“ *Connections: The Quarterly Journal* 8: 3, 2009: 25–51.





**Slika 4.1: Koncepti i odnosi u oblastima sigurnosti i razvoja**

Iako su se od prvih akcija kanadskih snaga u Afganistanu 2001. i 2002. godine u Kanadi promijenile tri vlade, njeni ciljevi se nisu mnogo izmijenili. Jedan od osnovnih ciljeva i dalje je promoviranje stabilnosti i razvoja u Afganistanu, što je u skladu sa općim opredjeljenjem Kanade da radi na unaprijeđenju ljudske sigurnosti u slabim državama.<sup>6</sup>

Vojni angažman Kanade u Afganistanu pokazao je da kanadski kontingent ima mogućnosti da se bavi širokom lepezom aktivnosti vezanih za RSS. Sveobuhvatni okvir za to dat je u Afganistanskom sporazumu (*Afganistan Compact*) i još detaljnije razrađen u Nacionalnoj strategiji sigurnosti Afganistana (*Afganistan National Development Strategy, ANDS*). U njoj je naveden petogodišnji program saradnje afganistanske vlade i međunarodne zajednice u tri oblasti: sigurnost; upravljanje, vladavina prava i ljudska prava; te privredni i društveni razvoj. Borba protiv trgovine drogom predstavlja zajedničku četvrtu programsku oblast. Aktivnosti glavnih kanadskih vladinih odjeljenja koja djeluju u Afganistanu blisko su usklađene sa prve tri programske oblasti.

Rad Pokrajinskih timova za obnovu (PRT) u Afganistanu veoma je važan za RSS. Pokrajinski timovi imaju strukturu civilno-vojnih partnerstva i treba da olakšaju razvoj sigurnog okruženja za obnovu u regionima Afganistana. Samo je vojni element PRT-a integritan u lanac komande ISAF-a. Ovi timovi, prije svega, treba da, tamo gdje je to potrebno (i u skladu sa svojim kapacitetima), podrže reformu sektora sigurnosti kako bi se olakšala obnova.

Nastavljajući Manleyjev izvještaj, Otava je objavila dokument pod nazivom „Angažman Kanade u Afganistanu: šta do 2011“ (*Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a*

<sup>6</sup> „Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan“ (također poznat kao Manleyjev izvještaj, *Manley Report*), 2008. <[http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection\\_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf](http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf).>

Course to 2011).<sup>7</sup> U ovom izvještaju data je objektivna procjena situacije u Afganistanu. Kada je riječ o upravljanju, u izvještaju se ističe da postoje uporni nedostaci zbog slabog kapaciteta institucija afganistanske vlade i da je povjerenje javnosti sve slabije zbog rasprostranjenosti korupcije. Izvještaj navodi da je pokrenuto više inicijativa:

- U Kanadi je formiran vladin Odbor za Afganistan, dok je međuresorna koordinacija kanadske politike premještena u Privatni sekretarijat predsjednika vlade. U njemu sada radi stručna služba, koju predvode zamjenici ministara inostranih poslova, odbrane, javne sigurnosti i predstavnici Kanadske agencije za međunarodni razvoj.
- Otava se obavezala na to da će dostavljati kvartalne izvještaje parlamentu i njegovom novoformiranom Posebnom odboru za Afganistan, kao i da će osigurati bolji protok informacija, odnosno da će medije i kanadsku javnost informirati o politici koju vodi u Afganistanu. Također, obećala je da će razviti sistem za mjerenje napretka sigurnosti, upravljanja i razvoja u Afganistanu, kao i napora koje Kanada ulaže u to.
- Došlo je i do preuređenja kanadskog angažmana u Afganistanu. Pomoć koja je pružana očuvanju sigurnosti i razvoju usredsređena je na pokrajinu Kandahar. Istovremeno, u Pokrajinskom timu za obnovu u Kandaharu bit će imenovan i viši civilni predstavnik, dok će se broj kanadskih civilnih službenika u Afganistanu značajno povećati. Kanadski akteri će u cijeloj zemlji dobiti veća diskreciona prava za kreiranje politike namijenjene rješavanju lokalnih problema. Kanada se opredijelila za to da u cijelom Afganistanu unapredi kapacitete za demokratsko upravljanje i efikasno donošenje vladinih odluka, kao i da pomogne postizanje nacionalnog političkog pomirenja.

## Preporuke

- Treba preispitati inicijative za izgradnju integriteta u odbrani, prvenstveno u kontekstu izgradnje institucija odbrane.
- Izgradnja institucija odbrane, naročito u slabim državama, treba da bude postavljena kao dio šire reforme sektora sigurnosti i treba da bude u koordinaciji sa razvojnom pomoći.
- Međuresorna koordinacija, kako u zemlji, tako i na terenu, ključ je uspjeha reformi sektora sigurnosti.
- Transparentna međuresorna koordinacija, koja parlamentima pruža mehanizme za pravovremeno pozivanje aktera na odgovornost pred parlamentima, kao i za angažiranje civilnog društva, ključna je za legitimnost sigurnosnih i razvojnih misija, te za trajnu podršku javnosti.

---

<sup>7</sup> Government of Canada. *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*. Ottawa: Government of Canada, 2008.

#### Okvir 4.2. Principi dobrog međunarodnog angažmana u krhkim državama

Odbor za razvojnu pomoć OECD-a, sastavljen od ministara i šefova agencija za razvoj većine zemalja donatora, podržao je 2007. godine dokument u kome se navode opredjeljenja politika i skup principa dobrog međunarodnog angažmana u krhkim državama i situacijama.

Ovi principi odražavaju sve veće slaganje sa tim da krhke države zahtijevaju reakcije koje se razlikuju od onih primijenjenih u funkcionalnijim državama:

- krhke države tokom svog razvoja suočavaju se sa ozbiljnim izazovima, kao što su slabo upravljanje, ograničeni administrativni kapaciteti, hronične humanitarne krize, trajne društvene tenzije, nasilje ili naslijeđe građanskog rata;
- rukovodstva i sami građani najnestabilnijih država svijeta morat će sami da pronađu trajni izlaz iz siromaštva i nesigurnosti;
- iako međunarodni angažman sam po sebi neće moći da okonča nestabilnost država, usvajanje ovih zajedničkih principa može pomoći tome da se što više iskoristi pozitivni utjecaj tog angažmana, kao i da se smanji nenamjerno nanijeta šteta.

Dugoročna vizija međunarodnog angažmana u krhkim državama jeste da se predvodnicima reformi u tim zemljama pomogne da izgrade legitimne, efikasne i otporne državne institucije. Napredovanje prema ostvarenju ovog cilja zahtijeva zajedničke i usklađene aktivnosti unutar institucija, kao i između vlada i organizacija. Ovim principima se stoga naglašava da je potrebno:

- polaziti od konteksta;
- starati se o tome da aktivnosti ne prouzrokuju nikakvu štetu;
- usredsrediti se na izgradnji države;
- postavljati prevenciju kao prioritet;
- prepoznati vezu između političkih, sigurnosnih i razvojnih ciljeva;
- promovirati nepostojanje diskriminacije kao osnove za inkluzivna i stabilna društva;
- usklađivati se sa lokalnim prioritetima na različite načine u različitim kontekstima;
- usaglašavati praktične mehanizme koordinacije međunarodnih aktera;
- brzo djelovati, ali i dovoljno trajno kako bi se omogućio njegov uspjeh;
- izbjegavati marginalne društvene grupe (tzv. *aid orphans*, odnosno „siročad međunarodne pomoći“).

Ova načela su do 2007. godine isprobana u devet zemalja i već počinju da služe kao katalizator promjene ponašanja donatora. Aktivnosti koje i dalje provodi Grupa za osjetljive države Odbora za razvojnu pomoć OECD-a treba da ponude smjernice koje će biti bolje usklađene sa ovim načelima kako bi se izoštrile strategije i programi donatora u nestabilnim državama.

Izvor: OECD DCD-DAC. „Principles for Good International Engagement in Fragile States.“ <[www.oecd.org/document/46/0,3343,en\\_2649\\_33693550\\_35233262\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html)>; OECD. *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Pariz: OECD, 2007. <[www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf)>



## Dio II

# Rizici i izvori korupcije u sektoru odbrane

Drugi dio ovog „Zbornika“ čini devet poglavlja, koja se detaljno bave izvorima i razlozima postojanja korupcije u sektoru odbrane. U sedam od tih poglavlja ispituje se korupcija, ali se razmatraju i dobre prakse izgradnje integriteta i povećanja transparentnosti i odgovornosti prilikom upravljanja u sektoru odbrane, tačnije prilikom upravljanja finansijama, nabavkama, kompenzacijama; prilikom angažiranja vanjskih resursa; prilikom privatizacije; prilikom stvaranja javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane; prilikom korištenja viškova opreme i infrastrukture i prilikom angažiranja pripadnika i resursa snaga odbrane u privrednim djelatnostima. U dvanaestom poglavlju govori se o rizicima od pojave korupcije i o pitanjima integriteta savremenih vojnih operacija, dok se u trinaestom poglavlju istražuje korupcija u sektoru odbrane u zemljama koje imaju neriješene teritorijalne sporove ili zamrznute sukobe.



## Poglavlje 5

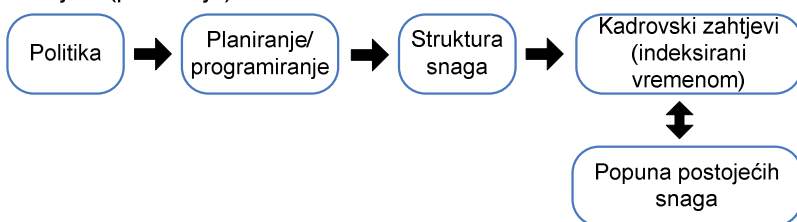
# Kadrovske politike

Za širu javnost korupcija koja je vezana za kadrovska pitanja – što podrazumijeva korupciju u kadrovskoj politici, ali nije ograničena samo na to – nije ni najvidljiviji ni najsenzacionalniji oblik korupcije. Međutim, ovi oblici korupcije su često najrasprostranjeniji i, vjerovatno, najnegativniji za cio sistem odbrane, jer podrivaju efikasno korištenje njegovog najbitnijeg resursa, odnosno ljudi. U ovom poglavlju ispitat ćemo izvore korupcije u oblasti kadrovske politike, kao i njen utjecaj na ovu oblast. Također, predstaviti ćemo i uspješne antikorupcijske mjere i pojedine primjere toga kako su one uspješno primijenjene u praksi.

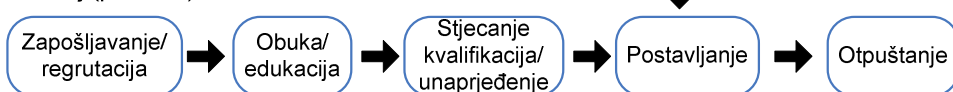
Kadrovska politika u sektoru odbrane treba da omogućući to da odgovarajući broj ljudi koji imaju odgovarajuće vještine i iskustva zauzme odgovarajuće položaje kako bi se omogućilo da sistem odbrane bude efikasan i da daje određene rezultate, kao što su provođenje tekućih operacija, stvaranje budućih kapaciteta, komande i kontrola itd. Da bi bila efikasna, kadrovska politika mora da ispunjava dvije komplementarne funkcije (vidjeti Slika 5.1):

1. Prije svega, ona podrazumijeva utvrđivanje kadrovskih potreba sektora odbrane, koje se obavlja na osnovu sadašnjih i budućih potreba i planova snaga. Postoje kratkoročni zahtjevi za popunu postojećih snaga, srednjoročni (5-6 godina) zahtjevi za razvoj snaga i dugoročni zahtjevi za zadovoljavanje dugoročnih (15 i više godina) razvojnih potreba.

Zahtjevi (potražnja):



Razvoj (ponuda):



**Slika 5.1: Funkcije upravljanja kadrovima (pojednostavljeni pregled) <sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Preuzeto u izmijenjenom obliku iz: Treddenick, Jack. Manpower Management.“ In: *Defence Management: An Introduction*. Geneva: DCAF, 2009: 127.

2. Zatim, ono podrazumijeva upravljanje ljudima – kao grupom pojedinaca – i njihovo usavršavanje kako bi postojeći ljudski resursi što više zadovoljili zahtjeve. Da bi se to ostvarilo, neophodno je sistemski privući, obučiti, motivirati, imenovati, unaprijediti i zadržati profesionalce. Jedino je tako moguće osigurati određeni broj dostupnih profesionalaca sa potrebnim kompetencijama (znanjem, vještinama i iskustvom).

Korumpiranim službenicima najzanimljivija je druga funkcija kadrovske politike. Donošenje odluka koje neposredno utječu na živote ljudi pruža znatne prilike za korupciju. Prva funkcija nije toliko interesantna (za nezakonite radnje), budući da se odluke o kojima je riječ ne mogu tako lako iskoristiti za stjecanje lične koristi. I pored toga, postojanje djelotvornog sistema zahtijeva veoma je važno sa stanovišta izgradnje integriteta. Njime se stvara jasan standard vezan za politiku i planove odbrane, kojim se može mjeriti efikasnost kadrovskih odluka.

## Oblici korupcije vezani za kadrovsku politiku

Službenici koji donose kadrovske odluke imaju dosta prostora za korupciju, bilo da su dio komandnog lanca u oružanim snagama bilo da su u specijaliziranim kadrovskim upravama. Svaka odluka koja utječe na pripadnike oružanih snaga može biti iskorištena za korupciju: davanje povoljnijih zadataka, dodjeljivanje finansijske ili profesionalne nagrade ili raspodjela ograničenih resursa (naprimjer stanova). Za korupciju može biti upotrijebljeno i rješavanje svakodnevnih pitanja, kao što su određivanje dnevnog radnog rasporeda ili odobravanja odmora. Pored toga, prostor za korupciju otvara i izuzetno veliki autoritet koji nadređeni imaju u odnosu na svoje podređene, zasnovan kako na zakonu, tako i na tradiciji. Tako, naprimjer podređeni mogu dati mito kako bi izbjegli naporne ili opasne poslove, odnosno nadređeni ili stariji vojnici mogu koristiti iznudu da bi ostvarili neke svoje interese. Uopćeno uzevši, korupcija u kadrovskoj politici može se podijeliti na tri osnovna oblika: krađu/iznudu, mito i mreže utjecaja.

### Krađa/iznuda

Službenici koji su zaduženi za davanje određenih beneficija, kao što su zarade pripadnika oružanih snaga ili materijalni dodaci, poput hrane, uniformi ili stanova, mogu iskoristiti određeni dio ovih sredstava. To ponekad rade tako što ne isporuče određenu robu, ali se češće koriste prevaram, kao što je prijavljivanje „vojnika duhova“ ili uzimanje nezakonitih gotovinskih provizija. Još jedan oblik korupcije javlja se u situaciji u kojoj nadređeni – oficiri ili drugi vojnici – zloupotrebljava svoj položaj. Da bi krali ličnu imovinu ili iznudili novac, odnosno ličnu uslugu, nadređeni prijete da će ugroziti karijeru ili sigurnosti određenog pojedinca. Za takvu vrstu zloupotrebe položaja posebno su pogodni sistemi „nomenklatura“, slični onima u bivšem Sovjetskom Savezu. U njima su ovlaštenja komandanata velika i podrazumijevaju niz ponižavajućih rituala fizičkog kažnjavanja podređenih.



## Mito

Državni službenici koji su ovlaštteni da donesu odluku o kadrovskim pitanjima prihvataju – ili očekuju – naknadu od onoga ko će imati neku korist od te odluke. Ova naknada kreće se u rasponu od primanja manjih poklona (npr. boca vina ili votke), pa do primanja značajnih novčanih iznosa. U sistemima koji inače funkcioniraju, ovaj vid korupcije najčešće se koristi da bi se zaobišla ili prekršila pravila, što će određenom pojedincu omogućiti da stekne neku korist (npr. dobit će povoljniji zadatak, bit će odabran za dodatno usavršavanje, dobit će duži odmor), koju ne bi mogao da stekne kada bi pravila ili politike bili strogo primjenjivani. Tamo gdje je korupcija endemska, tamo su očekivanja od mita systemska. Da nema mita, sistem ne bi davao željene rezultate, bez obzira na okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. U slučajevima u kojima pojedinac ima novčanu korist od donošenja određene kadrovske odluke (naprimjer, upućivanje na dužnost sa dodatnom zaradom), očekivani mito je često u srazmjeri sa očekivanom korišću. Iako na prvi pogled može izgledati da je takva systemska korupcija vezana samo za transakcije, da su njene cijene dobro poznate i da se primjenjuju na sve podjednako, ona suštinski predstavlja prinudu, jer lica koja su na povjerljivim ili odgovornim položajima uskraćuju pripadnicima oružanih snaga njihova legitimna prava.

## Mreže utjecaja

Ovo je jedan oblik mita i često postoji istovremeno sa njim. Međutim, umjesto novca ovdje se kao valuta korupcije koriste informacije, usluge i utjecaj. U autoritarnim, hijerarhijski strogo podijeljenim birokratskim sistemima, informacije imaju veliku vrijednost, jer neformalna razmjena informacija van zvaničnih kanala može stvoriti priliku za stjecanje utjecaja (ili priliku za korupciju). Pored toga, tamo gdje su formalni sistemi koordinacije komplicirani, međusobna razmjena usluga može postati uobičajen način za ostvarivanje rezultata. Sve to može prerasti u složene mreže međusobne razmjene utjecaja i usluga, poput „blat“ sistema koji je postojao u sovjetsko doba. To može dovesti do nastanka neformalnih „klanova“, kao i do uspostavljanja odnosa „pokrovitelj–klijent“. Usluge u sistemu odbrane do kojih se dolazi posredstvom pripadnosti klanu ili porodici mogu utjecati na stvaranje „quid-pro-quo“ odnosa ili odnosa „pokrovitelj–klijent“ u cijelom društvu.

## Rizici i pravna rješenja u konkretnim oblastima kadrovske politike

Svaka faza ciklusa upravljanja kadrovima (vidjeti Slika 5.1) nosi sobom određene rizike od pojave korupcije, ustaljene obrasce ponašanja i moguća rješenja. U ovom odjeljku bit će opisani neki rizici i obrasci ponašanja, te će biti navedeno nekoliko konkretnih primjera najboljih praksi kojima se može smanjiti rizik od pojave korupcije. Međutim, spisak ovih rješenja nije konačan, jer korupciju ograničavaju samo mogućnosti i mašta.

## Zapošljavanje/regrutacija

*Regrutacija.* Izbjegavanje služenja vojnog roka predstavlja značajan izvor korupcije još od vremena kada je Napoleon prvi put uveo savremeni sistem vojne obaveze u Francuskoj. Danas to u pojedinim zemljama predstavlja pravu industriju. U Rusiji, gdje je regrutacija

povezana sa brutalnim uslovima služenja vojske, jedno odlaganje služenja vojnog roka košta nešto manje od 7.000 dolara. Procjenjuje se da ukupan iznos mita vezanog za regrutaciju iznosi 350 miliona dolara godišnje.<sup>2</sup> Budući regrut najčešće izbjegava regrutaciju tako što pribavi lažni dokument kojim „dokazuje“ da nije zdravstveno sposoban za služenje vojnog roka ili da ima pravo na odlaganje služenja zbog školovanja. Također, on može pribaviti falsificiranu potvrdu o tome da je već odslužio vojni rok. U izradu ovih dokumenata može biti uključena čitava mreža korumpiranih službenika u centrima za regrutaciju, ljekara i profesora. Pored toga što mogu omogućiti izbjegavanje služenja vojnog roka, službenici zaduženi za regrutaciju mogu, u zamjenu za mito, omogućiti regrutu da bude preko reda poslat na neborbene ili na manje zahtjevne zadatke. Da bi iznudili mito, oni mogu prijetiti slanjem na opasnije zadatke. Mehanizam za izbjegavanje služenja vojnog roka obično je sistemski i piramidalan. Procenat sredstava koja se ostvare na dnu strukture uplaćuje se kao „danak“ višim službenicima u ministarstvu odbrane, odnosno oficirima oružanih snaga, pod čijom zaštitom i patronatom čitav mehanizam funkcioniše. Kontrola ovog unosnog posla može biti ključno i prešutno pitanje prilikom restrukturiranja ministarstva odbrane, a može stvoriti i tajni lobi koji se suprotstavlja stvaranju profesionalnih oružanih snaga.

## Obuka/obrazovanje

### *Osnovna obuka oficira*

U zemljama u kojima oružane snage imaju visok ugled, postoji velika konkurencija prilikom izbora kandidata za osnovnu obuku oficira, pa tako nije nemoguće da bude primljeno manje od 10% prijavljenih kandidata.<sup>3</sup> Postoji veliki pritisak društva na članove komisije da prime kandidate iz elitnih porodica. Pored toga, oni koji vojnu službu vide kao priliku da postanu dio društvene elite mogu im ponuditi nelegalne finansijske podsticaje. Uobičajene metode korupcije jesu davanje neosnovano većih ocjena na intervjuima (koji su često važan dio prijemnog ispita) i otkrivanje pitanja za pismene ili usmene ispite. Izuzetnim kandidatima koji nemaju vezu pruža se rijetka prilika da steknu pokrovitelja koji ima dobre veze.

### *Više vojno obrazovanje (ratna škola, škola nacionalne odbrane)*

Provjera za prijem u obrazovne institucije koje kandidatima omogućavaju da napreduju može stvoriti znatan prostor za korupciju. U pojedinim zemljama od kandidata se očekuje da individualno posjete članove selekzione komisije, da im donesu poklone i da tako uspostave odnos „pokrovitelj-klijent“. Tokom studija, profesori također mogu, za mito i utjecaj, dati kandidatima bolje ocjene i preporuke, čime isto utječu na prijem kandidata i na razvoj njihove karijere nakon diplomiranja.

<sup>2</sup> Na osnovu procjene moskovske NVO Indem. Navedeno u: Gee, Alastair. „In Russia, the Favorite Pastime of Draft Dodging.“ *US News & World Report*, 29. 12. 2008.

<sup>3</sup> Naprimjer, primljeno je samo 8,1% prijavljenih kandidata za klasu 2013. Mornaričke akademije SAD (*US Naval Academy*) u Anapolisu: <[www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf](http://www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf)>

### Okvir 5.1. Izgradnja integriteta prilikom izbora kandidata za osnovnu obuku oficira

U Sjedinjenim Američkim Državama prijem na četverogodišnje školovanje na akademiji oružanih snaga, koje se visoko cijeni, oduvijek je bio predmet političkog pritiska. Ovo je regulirano postupkom političkog „nominiranja“, koji je odvojen od postupka „prijema“. Svaki član Predstavničkog doma i Senata SAD ima pravo da predloži po pet kandidata iz svoje izborne jedinice koji imaju pravo da u svakom trenutku pohađaju neku od akademija. Imaju pravo na po deset nominacija za svako upražnjeno mjesto. Mnogi članovi Predstavničkog doma i Senata organiziraju lokalne konkurse za izbor svojih kandidata, mada nominacije ponekad predstavljaju i političku uslugu. Pored toga, predsjednik SAD ima pravo da godišnje nominira do sto kandidata čiji je bar jedan od roditelja aktivno vojno lice, dok potpredsjednik ima pravo da konkursom koji je otvoren za sve nominira pet kandidata. Za dodatne nominacije mogu konkurirati aktivna vojna lica (vojnici po ugovoru) i djeca nosilaca Medalje časti.

Ovaj postupak nominiranja stvara legitimnu mogućnost za ostvarivanje političkog utjecaja, ali ga istovremeno i kanalizira i ograničava. Političari imaju konkretan rezultat koji mogu da ponude svojim biračima. Ipak, taj je utjecaj ograničen na prvu fazu provjere, u kojoj se ukupan broj kandidata smanjuje sa nekih 15.000 (na primjeru Mornaričke akademije SAD) na, u prosjeku, nekih 4.500 kandidata. Akademija potom primjenjuje strog postupak prijema, koji je u potpunosti odvojen od postupka nominiranja. U njemu učestvuje vanjska komisija i tako se dolazi do 1.250 kandidata koji će biti primljeni. Pošto kandidati paralelno konkuriraju i za nominacije (kod političara) i za prijem (naprimjer, u Mornaričku akademiju), akademija može neformalno da se poveže sa licima koja nominiraju kandidate, kada su ona otvorena za saradnju, kako bi se osiguralo da najbolji kandidati zaista i budu nominirani. Postupak nominiranja je dobar i zato što se time osigurava geografska raznolikost polaznika akademije (a samim tim i oficirskog kora), jer oni dolaze iz različitih okruga i država, koje predstavljaju članovi Predstavničkog doma i Senata koji ih nominiraju.

U Ukrajini, koja je mlađa demokratija, prestiž i tradicija vojne službe također dovode do postojanja velike konkurencije prilikom izbora kandidata za osnovnu obuku oficira. Sve donekadno prijemom kandidata bavile su se uglavnom lokalne komisije za prijem. Novo rukovodstvo Ministarstva odbrane, izabrano 2005. godine, uočilo je da tu postoji mogućnost za pojavu korupcije. Ministarstvo je smanjilo predimenzionirani obrazovni sistem i time prepolovilo broj polaznika. Istovremeno je usvojilo program za smanjenje broja institucija za osnovnu obuku oficira sa 9 na 5 (uz smanjenje ukupnog broja akademskih ustanova sa 60 na 12). Uveden je bolji centralni nadzor testiranja i prijema kandidata, koji kontrolira zamjenik ministra odbrane. Time su značajno smanjene mogućnosti za pojavu korupcije.

*Izvori: White Book, Defence Policy of Ukraine 2005. <[www.mil.gov.ua](http://www.mil.gov.ua)>; internet-stranica za prijem kandidata na Mornaričku akademiju SAD. <[www.usna.edu/Admissions/](http://www.usna.edu/Admissions/)>.*

### Obrazovanje u inostranstvu

Izbor kandidata za obrazovanje u inostranstvu prostor je za pojavu korupcije, jer ovakvi programi polaznicima pružaju mogućnost da se obrazuju, razvijaju karijeru i steknu materijalne koristi. Prilikom da steknu ovakvo obrazovanje polaznicima uglavnom pružaju međunarodni programi saradnje, koji su često potpuno finansirani izvana. Zbog toga se prilikom izbora često ne primjenjuju ni standardne procedure za izbor (koje se koriste prili-

kom izbora za obrazovanje u zemlji porekla), ni standardne procedure finansijskog nadzora. Time se zvaničnicima koji su odgovorni za međunarodnu saradnju, obrazovanje i kadrovsku politiku daju velika diskreciona prava – a malo systemske odgovornosti – za izbor polaznika. Akteri koji se bave ovim pitanjem često prvenstvo daju prijavama određenih pojedinaca preko veze ili za mito. Pored toga, oni nastoje da zadrže određeni broj mjesta koja potom dijele internim kandidatima. Rukovodioci na višim nivoima koji treba da provjeravaju način izbora, što se često uvodi da bi se spriječila pojava korupcije, mogu također, onda kada nemaju integritet, biti podložna korupciji. Inostrani partneri su često svjesni ovih problema, pa su u dilemi da li da prihvate ponuđene kandidate ili da ukinu program obuke, što ih može dovesti u političke i profesionalne nepravilike.

### *Upućivanje na dužnost u inostranstvo*

Pozicija atašea, pozicija u međunarodnim organizacijama (poput UN, EU ili NATO), pozicija oficira za vezu u međunarodnim komandama i štabovima multinacionalnih snaga, kao i neposredno učestvovanje u mirovnim operacijama predstavljaju pozicije u inostranstvu koje su izuzetno cijenjene. Takav položaj, poput obrazovanja u inostranstvu, često omogućava kandidatima da mnogostruko više zarade i da napreduju u karijeri. Mnoge od ovih pozicija omogućavaju, kako kandidatima tako i njihovim porodicama, bolji kvalitet života. Iako na ovim pozicijama postoji veća mogućnost za pojavu korupcije, postoje dva činioca koja je ograničavaju. Kao prvo, mnoge od ovih pozicija finansiraju se iz budžeta matičnih zemalja, te se izbor kandidata za njih strože nadzire. Zatim, mnoge pozicije u inostranstvu veoma su politički vidljive. U tim slučajevima neposredno davanje mita kojim se osigurava položaj može biti vrlo rizično, pa tako osnovna valuta korupcije postaje utjecaj. Sa druge strane, postoji mnogo veća vjerovatnoća da će oni koji se prijavljuju za položaje nižeg nivoa u inostranstvu morati da daju novac kako bi dobili namještenje. I pored toga što su na poziciji koja je politički vidljiva, samo se najviši zvaničnici mogu nadati tome da neće morati korupcijom da „motiviraju“ veliki broj službenika na nižim pozicijama, čija im je podrška neophodna da bi obavili administrativne ili finansijske poslove.

Prilikom izbora kandidata za učestvovanje u mirovnim operacijama, međutim, postoji veći rizik da će doći do korupcije. Finansijska korist od učestvovanja u takvim operacijama u inostranstvu može biti velika, jer mnoge zemlje imaju zakone, prema kojima se plata pripadnika oružanih snaga na tim dužnostima vezuje za naknadu Ujedinjenih nacija (npr. 50 % naknade UN-a, što iznosi oko 700 dolara mjesečno). Za razliku od plata onih lica koja su na dužnosti u organizacijama u inostranstvu, čiji su troškovi života viši, ovakva zarada skoro potpuno predstavlja raspoloživi prihod. Iznos mita tako može da dostigne 15-20 % očekivane finansijske koristi (tj. do 1.000 dolara za šestomjesečnu operaciju), pa i više od toga. Pošto je za jednu misiju potrebno više desetina ili čak stotina ljudi, a broj kandidata koji se prijavljuju je još veći, postoji velika mogućnost da će se pojaviti korupcija, kao i mogućnost da će zarada od nje biti izuzetno visoka, naročito u zemljama gdje su kontingenti za mirovne operacije sastavljeni od različitih grupa pojedinačnih vojnika.

## Zarada i povlastice

### „Vojnici duhovi“

Zapovjednici mogu, i to često uz saglasnost administrativnih službenika, u svom sastavu imati više fiktivnih vojnika koji primaju platu, sljedovanje hrane i opremu, što omogućava da se ova dobra prodaju ili da se iskoriste kao mito. Takvi „vojnici duhovi“ ponekad čine skoro 20–30 % oružanih snaga. Postoje, također, slučajevi namještanja izbora, na kojima „vojnici duhovi“ glasaju za kandidata vladajuće partije.

### Bonusi/nagrade

Lica koja su zadužena za raspodjelu bonusa i dodjelu nagrada mogu da koriste složene sisteme za dodjelu takvih podsticaja kao mehanizam za uspostavljanje odnosa „pokrovitelj–klijent“ i, možda, za korupciju.

### Stanovi

U postkomunističkim društvima broj aktivnih i penzioniranih pripadnika oružanih snaga koji imaju pravo na stan značajno prelazi dostupan broj stanova. Raspodjela stanova se tako često povezuje sa mitom ili sa trgovinom utjecajem. Jedna od mogućnosti je da se sredstva za izgradnju stanova nejednako raspodjele kako bi se izgradili stanovi različitih veličina, a da se onda vrši pritisak na lica koja imaju niže činove da prihvate neadekvatan smještaj, dok će lica koja imaju više činove dobiti luksuzne stanove.

### Zdravstvena njega

Aktivna i penzionirana vojna lica i članovi njihovih porodica često imaju pravo na besplatnu zdravstvenu njegu. Bez obzira na to, kvalitetnu njegu je ponekad moguće dobiti tek nakon što se ljekarima ili administrativnom osoblju dâ mito.

## Upravljanje karijerom

U sistemima u kojima unaprjeđenje podrazumijeva postavljenje na viši položaj koji zahtijeva određeni čin, dobivanje čina predstavlja najvažniji način napredovanja u karijeri. Kadrovska služba može, u zamjenu za novac ili usluge, unaprijed da obavijesti kandidate o upražnjenim mjestima, ta da im dâ prednost prilikom postavljenja, odnosno da utječe na zapovjednike da prihvate takve kandidate. Od kandidata, također, može da se traži da posjete zapovjednike i da sa njima obave lični razgovor, pri čemu se očekuje da donesu poklon ili ponude mito. Isti mehanizam primjenjuje se kada neko traži siguran, ušuškan položaj ili dužnost, gdje će biti u prilici da bude dio korupcije. To podrazumijeva da će višim zvaničnicima, na osnovu budućeg nezakonitog prihoda, morati unaprijed da daju veliki mito.

U pojedinim sistemima, kandidati za imenovanje ili unaprjeđenje moraju lično da se pojave pred komisijama i da odgovaraju na pitanja, što u odlučivanje unosi dozu subjektivnosti. U slučajevima u kojima se članstvo u ovim komisijama ne mijenja, od kandidata se očekuje da prvo posjete najvažnije članove komisije kako bi dobili njihovu podršku. To je proces u kome postoji velika mogućnost za pojavu korupcije. Također, on utječe i na to da kandidati učvrste svoju poziciju u odnosu „pokrovitelj–klijent“.

## Okvir 5.2: Izgradnja integriteta prilikom izbora kandidata za obrazovanje ili za misije u inostranstvu

Krajem devedesetih godina 20. stoljeća, ukrajinski sistem odbrane imao je problema sa efikasnim korištenjem obuka i obrazovanja koje su mu bile dostupne u okviru programa „Partnerstvo za mir“ (PfP), kao i u okviru bilateralnih programa vojne saradnje. Odluke su donošene prema ponudi – odnosno prema dostupnosti programa obuke – umjesto prema jasnom skupa zahtjeva. Izbor kadrova „drugarski“ su rješavali Kadrovska služba i Služba za međunarodnu saradnju Ministarstva odbrane, uz malo djelotvornog nadzora. Tokom selekcije vladali su korupcija i trgovanje utjecajem.

Tokom narednih nekoliko godina više činilaca doprinijelo je tome da se situacija poboljša. Godine 1999. formirana je Direkcija za program „Partnerstvo za mir“ i za mirovne operacije (PPOD) pri glavnom štabu. Tako je stvorena institucija koja podržava međunarodnu saradnju, koja je u skladu sa potrebama i koja je usmjerenu na izgradnju interoperabilnosti i pripreme za operacije. Te iste godine NATO je otvorio Ured za vezu, i to u samoj PPOD, što je osiguralo brzo dobivanje relevantnih informacija, kao i dobivanje resursa i političke podrške. Važan korak u ovim nastojanjima predstavljala je i odluka Generalštaba da konkretne aktivnosti poveže sa konkretnim ciljevima partnerstva (naprimjer, sa ciljevima reformi ili sa povećanjem interoperabilnosti).

Ovi napori donekle su urodili plodom, pa su do 2002. godine pripadnici ukrajinskih snaga dosljednije učestvovali u mnogim aktivnostima PfP-a vezanim za obuku i operacije. Poboljšao se i kvalitet kadrova uključenih u ove aktivnosti. Međutim, postojala su i dalje dva problema. Prvo, nije bio unaprijeđen izbor kandidata za dugoročne programe obuke u inostranstvu, koji su uglavnom bili bilateralni, pa su samim tim bili izvan nadležnosti NATO i PPOD-a. Zatim, izbor kadrova za posebne *ad hoc* jedinice mirovnih operacija, koji je obavljan u lokalnim „vojnim komesarijatima“ omogućavao je postojanje ozbiljne korupcije.

Rukovodstvo koje je u februaru 2005, poslije „Narandžaste revolucije“, preuzelo Ministarstvo odbrane pokušalo je da riješi problem korupcije. Ministar je naložio da se izradi godišnji plan aktivnosti u inostranstvu. U njemu treba da stoje i imena i dužnosti osoblja koje će učestvovati u ovim aktivnostima. Počeo je da insistira na tome da lično potpisuje naređenja za svako upućivanje na dužnost u inostranstvu. Iako je ovaj postupak bio kompliciran, uključivanje najviše instance pomoglo je da se u sistem uvede disciplina i da se učestvovanje u konkretnim aktivnostima jasno poveže sa stvarnim potrebama. Kako bi ministru pomogao prilikom donošenja odluka, Visoki odbor za certifikaciju Ministarstva odbrane, kojim je predsjedavao prvi zamjenik ministra, razmatrao je prijave više kandidata koji su konkurirali za svaku od najvažnijih aktivnosti, kao što su duži kursevi u inostranstvu, posmatračke misije UN-a i imenovanja na funkcije pri NATO. Ministar je, također, naložio da pojedinci koji su ranije studirali u inostranstvu, služili u međunarodnim organizacijama ili učestvovali u misijama UN-a moraju da sačekaju pet godina prije nego što se ponovo mogu prijaviti za takve pozicije.

Kada je riječ o mirovnim operacijama, Ministarstvo odbrane je, u skladu sa savjetima NATO-a, izmijenilo način formiranja kontingenata. Više nije formiralo *ad hoc* formacije, već je angažiralo stajaće jedinice. Time je ukinuto pozivanje rezervista posredstvom „komesarijata“, što je opet značajno smanjilo rizik od pojave korupcije.

Konačno, Ministarstvo odbrane Ukrajine saradivalo je sa Programom stručnog usavršavanja NATO saveza za civilno osoblje kako bi kreiralo sistem za imenovanja, koji je konkurentan i zasnovan na stvarnim potrebama (vidjeti dvadeset i drugo poglavlje u kome su date detaljnije informacije o Programu stručnog usavršavanja).

### Okvir 5.3. Izgradnja integriteta Odbora za izbor kandidata za unaprjeđenje

Kako bi izbor oficira za unaprjeđenje bio što objektivniji, u Sjedinjenim Američkim Državama postoji komisija za izbor, čiji je rad veoma dobro reguliran. Sličan proces postoji i prilikom donošenja odluka vezanih za karijere pojedinačnih oficira.

*Sazivanje i smjernice.* Ove komisije prema potrebi (obično jednom godišnje) saziva sekretar (viši politički službenik) koji je odgovoran za konkretan vid oružanih snaga. Za svaki čin i kategoriju za čiji izbor postoji velika konkurencija (npr. oficiri rodova kopnene vojske, oficiri inženjerije, oficiri vojnomedicinskih formacija itd.) postoji posebna komisija, ali se one često sastaju u isto vrijeme i na istom mjestu. Sekretar donosi Memorandum o smjernicama, u kome su navedene metode izbora, činoci koje treba uzeti u obzir, broj oficira koji mogu biti izabrani i podneseni izvještaji.

*Članstvo.* Komisije se sastoje od najmanje pet aktivnih oficira. Oni se nasumično biraju sa spiskova kandidata koje imenuju komandanti. To treba da budu lica koja zadovoljavaju najviše standarde stručnosti i integriteta. Moraju imati viši čin od oficira o kojima se prilikom izbora raspravlja. Članovi komisija često ne znaju gdje su raspoređeni prije nego što stignu na mjesto sastanka. Isti oficiri ne smiju biti članovi dvije uzastopne komisije za izbor istog čina i kategorije. Komisijama su dodijeljeni i zapisničari, koji vode zapisnike i obavljaju administrativne poslove. To su često rukovodioci kadrovske službe, ali oni ne smiju biti neposredni rukovodioci bilo kog kandidata.

Članovima komisija zabranjeno je da informacije o svom angažmanu u komisiji čiji rad je u toku otkriju bilo kome van svog neposrednog komandnog lanca. Zabranjene su i neformalne posjete uredima ili kućne posjete koje su u vezi sa oblašću o kojoj komisija odlučuje. Članovi komisije ne smiju da saopćavaju informacije o postupku odlučivanja licima izvan kruga komisije, pa tako ni nadređenim ni podređenim licima. Ne smiju da saopćavaju ni bilo kakve rezultate prije nego što spisak izabranih kandidata bude zvanično objavljen. Članovi komisije polažu zakletvu kojom se obavezuju na to da neće davati prednost bilo kom pojedincu ili grupi oficira o kojima se odlučuje, kao i na to da neće dati razloga da se posumnja da to čine. U obavezi su da prijave svaku nepravilnost na koju posumnjaju.

*Integritet postupka.* Strogo je regulirano koje će informacije dobiti komisija. One se uzimaju iz dosjea i korespondencije oficira. Sastanci komisija najavljuju se najmanje 30 dana unaprijed. Tada se objavljuju i imena svih oficira čije će prijave biti razmatrane kako bi kandidati imali vremena da provjere, isprave i ažuriraju svoje dosjee. Oficiri komisiji mogu da upute pismo sa dodatnim informacijama ili objašnjenjima. Treća lica ne smiju slati dopise – bilo pozitivne bilo negativne – osim ako takva dokumenta nisu priložena uz prepisku koju dostavi oficir. Pojedine informacije, kao što je zanimanje bračnog druga, ne smiju biti uzete u obzir.

Članovi komisija tokom odlučivanja ne smiju unositi nikakve informacije, bilo pozitivne bilo negativne, osim onih koje su dopuštene propisima. Lična saznanja ili procjene članova komisije o profesionalnim kvalifikacijama kandidata mogu biti uzeti u obzir samo onda kada je riječ o unaprjeđenju u generalski čin. Niko nema pravo da zastupa sebe ili drugoga pred komisijom ili sekretarom. Svako nastojanje da se ostvari komunikacija sa članovima komisije kako bi se utjecalo na donošenje odluka predstavlja prekršaj vojnih propisa. Sekretar ima pravo da se pojavi pred komisijom, ali sve ono što tom prilikom kaže ulazi u zapisnik i dostavlja se pismeno svim članovima komisije.

Sekretar, ili lice koje on ovlasti, intervjuira predsjedavajuće, članove, zapisničare i administrativno osoblje komisija, vodeći se principom slučajnog uzorka. Time se osigurava da rad komisije bude u skladu sa zakonom, propisima i smjernicama.

*Integritet odluka.* Preporuke se donose većinom glasova članova komisije. Predsjedavajući komisije nema pravo da koristi svoj autoritet kako bi spriječio glasanje o bilo kom kandidatu. Nijedan zvaničnik, bilo civilni bilo vojni, ne smije da naloži komisiji da preporuči ili da ne preporuči određenog kandidata. Komisija izvještaj podnosi sekretaru, koji ga može dostaviti predsjedniku SAD na odobrenje ili ga vratiti komisiji da ponovo razmotri određena pitanja. Ukoliko sekretar zatraži da određeno ime bude izbrisano i pri tome komisiji dostavi dodatne informacije, o tome mora biti obaviješten i kandidat o kome je riječ kako bi dobio priliku da na njih odgovori. I pored toga, sekretar nema pravo da izmijeni izvještaj komisije. Samo predsjednik SAD ima pravo da prije nego što odobri izvještaj izbriše ime oficira predloženog za unaprjeđenje. Izvještaj se, nakon što je odobren, dostavlja Senatu SAD, koji donosi odluku o unaprjeđenju u čin majora i u više činove.

*Izvor:* Department of the Army. „Officer Promotions.“ Army Regulation 600–8–29, 25. 2. 2005. <[www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600\\_8\\_29.pdf](http://www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf)>

## Primjena strateškog pristupa: integritet, transparentnost, odgovornost

Ljudi su kompleksni. Nije ih jednostavno procijeniti samo na osnovu logike, pa su naši sudovi o drugima često zasnovani na intuiciji. To je i neophodno i dobro: naše intuitivne procjene drugih ljudi uzimaju u obzir ogromnu količinu informacija i razumno su tačne. Međutim, intuicija je i izuzetno subjektivna i razlikuje se od čovjeka do čovjeka, tako da na nju može utjecati dosta psiholoških faktora. U kadrovskoj politici, kao i u upravljanju, osnovni izazov ne predstavlja to kako isključiti intuitivnu procjenu i rasuđivanje već to kako takvu procjenu uskladiti sa standardima i učiniti je objektivnom. Da bi bila uspješna, svaka vrsta borbe protiv korupcije mora uzeti u obzir to da kadrovska politika ne može biti potpuno objektivna.

### Integritet

Ovdje se integritet prije svega odnosi na odlučivanje. Koje su informacije korištene? Šta je odlučeno? Ko je odlučio? Zašto? Ukoliko se jasno razgraniče funkcije u sistemu upravljanja kadrovima, integritet odlučivanja podiže se na najviši nivo, poštuju se standardi i čuva objektivnost. Trebalo bi da postoje sljedeći elementi:

- *Određivanje sadašnjih/budućih kadrovskih potreba.* Ovim se stvara nezavisno mjerilo, kojim se mjere i ostale aktivnosti. Po logici stvari, ovo obavlja Ministarstvo odbrane, odnosno Generalštab.
- *Strateško planiranje korištenja i usavršavanja kadrova.* Njime se utvrđuju politike i pristupi razvoju kadrova koji su neophodni za kratkoročno, srednjoročno i dugoročno zadovoljenje potreba. Ono obuhvata izradu smjernica (koje odobrava politička vlast) za provođenje važnih aktivnosti, kao što je formiranje komisija za izbor i utvrđivanje okvira za svakodnevno odlučivanje o kadrovskim pitanjima. Ovo, također, obavlja Ministarstvo odbrane, odnosno Generalštab, ali je ova funkcija odvojena od određivanja kadrovskih potreba.



- *Kadrovska administracija.* Ona podržava provođenje aktivnosti, kao što su regrutiranje, obuka, obrazovanje, unaprjeđenje, kvalificiranje, imenovanje i otpuštanje konkretnih pripadnika oružanih snaga. U mnogim sistemima postoji autonomna, centralizirana kadrovska uprava, koja je direktno podređena višem rukovodstvu Ministarstva odbrane, odnosno rukovodstvu oružanih snaga (u okviru smjernica utvrđenih strateškim planom). U drugim sistemima ova funkcija prenijeta je na pojedine rodove. U kadrovskoj upravi može postojati i korisna podjela funkcija između lica odgovornih za upravljanje karijerom (koja zastupaju pojedince) i lica odgovornih za zadovoljenje kadrovskih potreba (koji zastupaju starješine).
- *Kadrovske komisije.* One razmatraju, poštujući standarde i objektivno, rad organizirane grupe kandidata koji, naprimjer, žele unaprjeđenje i napredovanje u karijeri. Kako bi se osigurala objektivnost rada i smanjio rizik od pojave korupcije, formiraju se, na osnovu strogih propisa i smjernica, privremene komisije, koje se okupljaju samo jednom i služe kao nepristrasne „porote“. Primjer sa detaljima u vezi sa ovakvom komisijom dat je u Okviru 5.3.
- *Vođenje statističkih podataka/procjena.* Ovim se osigurava to da tačne informacije o aktivnostima vezanim za kadrovsku politiku – kao i o njihovom utjecaju – budu prikupljene, analizirane i dostavljene svim relevantnim institucijama. U idealnom slučaju, ovaj proces bi trebalo da ima visok stepen autonomije, čime bi se osiguralo to da više instance dobivaju tačne informacije o djelotvornosti kadrovske politike.
- *Starješine.* Oni su svakodnevni učesnici u funkcioniranju kadrovske sistema, koji u okviru svojih komandnih aktivnosti moraju imati mogućnost da slobodno koriste ljudstvo i da primjenjuju krajnje intuitivnu vještinu rukovođenja kako bi ostvarili ciljeve. Također, starješine, ili druga hijerarhijski nadređena lica, predstavljaju glavni izvor informacija o rezultatima koje postižu kadrovi i često su vrlo važni u lobiranju za razvoj karijera svojih podređenih, kao i za davanje saglasnosti o razmještajima na nove dužnosti. Međutim, njihova vlast ne bi trebalo da bude proizvoljna ili apsolutna kako zbog kratkoročnih rješenja ne bi bila prekršena prava podređenih ili ugrožen dugoročni interes oružanih snaga vezan za razvoj kadrova.

Svaki od navedenih činilaca donosi kadrovskoj politici određenu dimenziju. Njihova interakcija podiže integritet cijelog sistema, kao i poštovanje standarda i objektivnost, na najviši nivo. Ipak, da bi cio proces bio uspješan, neophodno je da postoji unutrašnja transparentnost, koja omogućava da tačne informacije budu efikasno dostavljene svim elementima sistema. Naravno, da bi sistem bio efikasan, neophodno je da postoji nesmetana interakcija različitih činilaca.

## Transparentnost

Na postojanje transparentnosti u kadrovskoj politici utječe nekoliko činilaca. Mnoge bitne aktivnosti u ovoj oblasti vrlo su rutinske i skoro svakodnevne, a provode se u cijelom sis-

temu upravljanja kadrovima. Vrlo je teško, stoga, prikupiti tačne informacije o ovim aktivnostima. Naime, administrativni izvještaji obično se podnose posredstvom komandnog lanca, pa je zato malo vjerovatno da će negativne informacije biti dostavljene višoj instanci. Ukoliko bi postojao automatiziran sistem, u kome bi administrativni službenici u pojedinačnim komandama izvještavali u realnom vremenu, moglo bi se osigurati to da centralni sistem za upravljanje kadrovima raspoláže potpunim i tačnim informacijama o aktivnostima starješina vezanim za kadrovska pitanja.

Drugi izazov predstavlja kulturni jaz, koji postoji između jedinica i centralnih štabova. Zbog nepisanih normi i tradicije, društvo često štiti prekršioce i ne sankcionira lokalna odstupanja od zvaničnih zakona i propisa. Postojanje ovih nepisanih normi često se podržava zbog shvatanja da ona čine neophodan dio vojničke kulture, koja je presudna za uspjeh u borbi. To je moćan podsticaj onima koji smatraju da će imati priliku da se bore. Postojanje ovih kulturnih normi često demotivira uzbunjivače, tzv. „zviždače (engl. whistleblowers)“. Njihov utjecaj može se smanjiti samo ukoliko se izgradi povjerenje između centralnog kadrovske sistema i starješina. Drugim riječima, „operativni“ dio oružanih snaga mora da vjeruje u to da sistem upravljanja kadrovima podržava cilj kome teže starješine, odnosno pobjedu u bici, a ne da teži postizanju savršenstva u administraciji. Ukoliko bi starješinama na sastancima ili porukama bile redovno pružane relevantne informacije, odnosno ukoliko bi se starješine rotirale na svojim pozicijama u sistemu kadrovske upravljanja, možda bi bile motivirane da konstruktivno doprinose radu cijelog kadrovske sistema, a ne samo da vode računa o zaštiti svojih ovlaštenja.

Treba navesti još dva važna aspekta transparentnosti. Prije svega, neophodno je da kadrovske potrebe budu jasne i razumljive kako bi svi u sistemu upravljanja kadrovima dijelili zajedničku viziju. Zatim, potrebno je osigurati transparentnost kada je u pitanju svaki pripadnik oružanih snaga. Trebalo da svako od njih ima pristup svojim dosjeima. Također, trebalo bi im omogućiti da ospore i izmijene one dijelove dosjea koji su netačni ili one za koje smatraju da neadekvatno odražavaju njihove rezultate. Uz to, podređeni bi morali biti upoznati sa procjenama starješina. Trebalo bi im dozvoliti i da se pismeno izjasne ili da se žale na donesenu procjenu. Na kraju, trebalo bi objavljivati administrativne odluke koje utječu na velike grupe pripadnika oružanih snaga, kao što su, naprimjer, rezultati rada komisija za unaprjeđenje ili spiskovi oficira koji čekaju stanove (njihova mjesta na rang-listama, odnosno dinamika rješavanja stambenog pitanja).

## Odgovornost

Za rješavanje kadrovske pitanja posebno su važna tri nivoa odgovornosti. Na prvom nivou je odgovornost starješina centralnoj kadrovske upravi za provođenje svojih zadataka unutar kadrovske sistema. Zatim sledi odgovornost glavnog rukovodioca kadrovske službe politički imenovanim civilnim rukovodiocima, koji su odgovorni za sistem odbrane. Na trećem nivou nalazi se odgovornost tih rukovodilaca parlamentu i građanima.

Kako kadrovska pitanja neposredno utječu na pojedince, za rješavanje konkretnih situacija potrebno je mnogo taktičnosti i razumijevanja. Najbolja praksa ukazuje na to da starješine koje su u stalnom kontaktu sa svojim podređenima donose najbolje subjektivne procjene. Iako postoji mogućnost da se takve odluke podnesu višim instancama na revi-

ziju, to ne mora nužno povećati i njihovu objektivnost. Ako ne postoje mehanizmi koji će onome ko vrši reviziju dostaviti nove informacije, takva revizija bit će zapravo samo nova prilika za donošenje subjektivnih odluka. Ne treba, pri tome, izgubiti iz vida činjenicu da je lice koje provodi reviziju veoma udaljeno od praktičnih posljedica tog problema. Bitno je, stoga, da centralna kadrovska uprava smanji broj odluka starješina, koje su podložne automatskoj reviziji. Umjesto toga, trebalo bi da zahtijevaju automatsko izvješćavanje i da prate šire trendove kako bi omogućile dosljedno primjenjivanje propisa i zdravorazumskog zaključivanja.

Naprimjer, starješine su po pravu posljednja instanca koja odlučuje o zahtjevima za odsustvo (godišnji odmor). Revizija ovih odluka na višem nivou trebalo bi da bude automatska samo ukoliko bi odbijanje takvog zahtjeva imalo određene negativne posljedice (npr. šest mjeseci bez odsustva, gubitak dana odmora te godine itd.). Međutim, centralna kadrovska uprava može, praćenjem zbirnih podataka, da osigura to da starješina svoja diskreciona prava podjednako koristi, tako što će u podacima tražiti statističke nepravilnosti u radu, kao što je preveliki broj izgubljenih dana odsustva ili odmora određenog pripadnika oružanih snaga, odnosno starješine.

Slično tome, višim rukovodiocima savjetovano je da uglavnom nadziru ukupnu situaciju, a ne da se bave pojedinačnim kadrovskim slučajevima. Osnovni cilj trebalo bi da bude pravilno rukovođenje sistemom za planiranje i upravljanje kadrovima, kao i očuvanje njegovog integriteta. Važne alatke za to jesu potvrđivanje kadrovskih potreba, donošenje smjernica za planiranje i davanje instrukcija komisijama za izbor. Također, bitno je pažljivo pregledati rezultate provođenja konkretnih kadrovskih programa kako bi se ocijenilo da li postižu odgovarajući uspjeh. Naravno, da bi osigurali integritet sistema, viši rukovodioci trebalo bi da razmatraju konkretne kadrovske odluke koje su posebno vidljive (a, potencijalno, i odluke u kojima postoji visok rizik od pojave korupcije), kao i da nasumično vrše inspekciju.

Pojedinačne odluke presudno zavise od izbora nadređenih civilnih i vojnih kadrova. Najbolja praksa bi trebalo da omogućava političku nadmoć (diskreciono pravo) prilikom izbora (ili potvrđivanja izbora) kandidata iz skupa onih koje je profesionalna vojna ili civilna komisija već označila kao kvalificirane kandidate.

Službenici koji su postavljeni političkom odlukom trebalo bi da budu odgovorni vladi i skupštini. Zakonodavac bi trebalo da ima ovlaštenje da odobrava izvještaj komisije za unaprjeđenje ili za selekciju, kao i da pojedinačno odobrava nominiranje za više kadrove. Parlament bi, također, trebalo da obezbijedi jasan pravni okvir za poštovanje ljudskih prava i uslova rada u oružanim snagama. Ombudsman bi trebalo da se stara o tome da se poštuju prava iz radnog odnosa.

## Zaključna razmatranja

Postojanje korupcije u kadrovskoj politici može ozbiljno da ugrozi rezultate rada sistema odbrane – kao i nacionalnu sigurnost – zbog dobiti pojedinaca. S obzirom na ogromna sredstva i vrijeme uloženo u kadrove – kada je riječ o višim oficirima i tehničkim stručnjacima, u pitanju su čak i decenije – šteta može biti ozbiljna i dugotrajna. Takva korupcija može postati duboko ukorijenjena i sistemska i može sama stvarati novu korupciju, jer će

oni koji su platili ili iskoristili veze da bi napredovali insistirati na tome da i buduće generacije preuzmu isti model. Sve to dovodi do stvaranja „prikrivenog paralelnog sistema“, zasnovanog na ličnim poznanstvima, lojalnosti i korupciji, koji je često posredstvom penzioniranih oficira i njihovih porodica povezan sa širim sistemom klanova u zemlji. Time se ugrožava redovni komandni lanac i podriiva vojni moral, koji se zasniva na zajedničkim rizicima, napredovanju po zaslugi i spremnost da se lična korist žrtvuje postizanju viših ciljeva.

Potrebno je posebno raditi na suzbijanju korupcije u kadrovskim sistemima i spriječiti – ili ispraviti – štetu nanijetu odbrambenim sposobnostima i vojnom moralu. Ovakvi napori zahtijevaju da viši oficiri budu potpuno usredsređeni i da osoblje bude posvećeno ostvarenju tog cilja. Osoblje ne mora biti brojno ukoliko je profesionalno u obavljanju svog posla i ukoliko ima adekvatna ovlaštenja i neposredan pristup odgovornom višem oficiru.

Naravno, oni prije svega treba da uoče i suzbiju konkretne rizike od pojave korupcije, kao i njene mehanizme u sistemu upravljanja kadrovima. To ne bi trebalo da ih omete u ostvarivanju glavnog cilja: izgradnje integriteta, transparentnosti i odgovornosti prilikom odlučivanja. Ovo će najbolje biti postignuto primjenom sistema u kojem će centralizirane politike, odlučivanje i nadzor biti uravnoteženi sa diskrecionim ovlaštenjima i inicijativom starješina. Kriteriji za pribavljanje informacija i odlučivanje trebalo bi da budu jasni. Trebalo bi da informacije budu dostupne svim zainteresiranim stranama (dokle god se to ne kosi sa privatnošću) i da postoje mjere koje će osigurati tačnost informacija. Također, trebalo bi da bude jasno navedeno ko je zadužen za odlučivanje i kome je odgovoran. I, što je možda najznačajnije, usredsređujući se na zajednički skup potreba, koje odražavaju zajedničku viziju i vojni moral, korupcija se može anatemirati, time što će se na vidjelo iznijeti ono što ona zapravo i jeste – ključni sastojak mogućeg vojnog neuspjeha.

## Poglavlje 6

# Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane

Budžetiranje u sektoru odbrane predstavlja postupak dodjele finansijskih sredstava za odbranu. To je sveobuhvatan proces, koji podrazumijeva planiranje budžeta, njegovo izvršenje, izvještavanje i reviziju. Transparentno budžetiranje i odgovorno upravljanje finansijama u sektoru odbrane veoma su važni za očuvanje integriteta svih aktivnosti i smanjenje mogućnosti za pojavu korupcije u sektoru odbrane. Netransparentno upravljanje finansijama, u kombinaciji sa nedostatkom odgovornosti podstiču razvoj korupcije. Čak i onda kada nema očiglednih slučajeva korupcije, neadekvatno planiranje, raskorak između kreiranja politika, planiranja i budžetiranja, kao i nedovoljna kontrola rashoda, ozbiljno podrivaju rezultate sektora odbrane i demotiviraju kako pripadnike oružanih snaga, tako i civilno osoblje.

U ovom poglavlju bavit ćemo se načelima budžetiranja i proceduralnim pitanjima. Najviše nas zanima kako promovirati integritet tokom budžetiranja. Uloge parlamenta, revizorske institucije, društva i drugih aktera tokom ovog postupka opisane su u poglavljima trećeg dijela ovog „Zbornika“.

## Principi i zahtjevi

Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane odražavaju način budžetiranja koji se koristi u cjelokupnom javnom sektoru. Stoga, analizu činilaca koji u sektoru odbrane podstiču razvoj korupcije, a koji su vezani za upravljanje finansijama možemo početi razmatranjem ključnih načela kvalitetnog budžetiranja u javnom sektoru (okvir). Iako mandat Svjetske banke ne obuhvata odbranu i sigurnost, ova načela se podjednako mogu primijeniti na budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane.

Prema modernom shvatanju budžetiranja u sektoru odbrane, raspodjela novca, odnosno ljudi, materijalnih sredstava i infrastrukture za provođenje aktivnosti odbrane jasno podržava ostvarenje ciljeva odbrane i sigurnosti i provođenje vojne strategije. Prema riječima nekadašnjeg predsjednika SAD Harryja S. Trumana, „strategija, programi i budžet aspekti su iste osnovne odluke“.<sup>1</sup>

Međutim, nije uvijek bilo tako. U kameralističkim budžetima i računovodstvenim sistemima, koji su postojali u Evropi krajem srednjeg vijeka, suveren je bio ovlašten da troši određeni iznos novca tokom jedne fiskalne godine, ali nije postojalo rigorozno preispitivanje postignutih rezultata iako je postojala kontrola rashoda. Takav sistem poznat je i kao „sistem koji je orijentiran na ulazne vrijednosti (tj. na inpute)“ i u mnogim zemljama se još

---

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

### Okvir 6.1. Osnovni principi kvalitetnog budžetiranja u javnom sektoru

Svjetska banka definirala je sljedeća ključna načela kvalitetnog budžetiranja i upravljanja finansijama, koja se potpuno mogu primijeniti na budžetiranje u sektoru odbrane:

- *sveobuhvatnost*: budžet mora da obuhvata sve fiskalne radnje;
- *disciplina*: donošenje odluka mora biti srednjoročno ograničeno realno dostupnim sredstvima; budžet bi trebalo da apsorbira samo sredstva neophodna za provođenje državne politike; trebalo bi se pridržavati jednom utvrđene raspodjele sredstava iz budžeta;
- *legitimnost*: političari koji tokom primjene mogu promijeniti određenu politiku moraju učestvovati u njenom formuliranju i saglasiti se sa prvobitno utvrđenom politikom;
- *fleksibilnost*: odluke bi trebalo donositi tek onda kada su dostupne sve relevantne informacije;
- *predvidivost*: mora postojati stabilnost makropolitika i strateških politika kada je riječ o finansiranju postojećih politika;
- *konkurencija*: svi sektori moraju pod jednakim uslovima konkurirati za finansiranje tokom planiranja budžeta;
- *iskrenost*: budžet mora da bude zasnovan na objektivnim procjenama prihoda i rashoda;
- *informacije*: treba da budu dostupni srednjoročna procjena agregatnih troškova, prema kojoj se može mjeriti utjecaj budžeta na izmjenu politika, i tačne informacije o troškovima, rezultatima i ishodima;
- *transparentnost*: donosioci odluka trebalo bi pred sobom da imaju sva relevantna pitanja i informacije prije nego što donesu odluke, a te odluke, kao i osnove za njihovo donošenje, trebalo bi da saopće javnosti,
- *odgovornost*: donosioci odluka odgovorni su za vršenje povjerenih ovlaštenja.

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

koristi za upravljanje finansijama u sektoru odbrane. Parlament glasa o vladinom prijedlogu budžeta izraženom u novcu koji treba, naprimjer, potrošiti na vojno i civilno osoblje, operacije i održavanje, kapitalna ulaganja i istraživanje i razvoj. U praksi, čak i u detaljnijem predstavljanju predloženog budžeta za odbranu nije moguće razumjeti vezu između ciljeva politika i budžetskih zahtjeva.

Sa druge strane, da bi rezultati rada i učinak mogli biti procijenjeni, neophodno je da postoje jasne i provjerljive veze između ciljeva, strategije i provođenja. U Okviru 6.2. date su ključne dimenzije mjerenja učinka upravljanja sistemima javnih finansija i praksi.

## Integritet budžetiranja

Za razliku od budžeta koji je „orijentiran na ulazne vrijednosti“, budžet „orijentiran na ishode i rezultate“, odnosno sistem programskog budžetiranja, koristi se kako bi ciljevi u oblasti sigurnosti i odbrane bili pretočeni u zahtjeve za uvećanje sposobnosti (kapaciteta) i odgovarajuće programe, a potom i u budžetske zahtjeve. Najpoznatiji ovakav sistem jeste Sistem za planiranje, izradu programa i budžetiranje (*Planning, Programming, and Budgeting System*, PPBS) Ministarstva odbrane SAD (*US Department of Defense*, DOD), koji je

## Okvir 6.2. Ključni aspekti mjerenja učinka upravljanja javnim finansijama

U okviru Inicijative za javne rashode i finansijsku odgovornost (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA), koju je pokrenula Svjetska banka, izdvojeno je sljedećih šest ključnih aspekata rada otvorenog i uređenog okvirnog sistema za mjerenje učinka:

1. *kredibilitet budžeta*: budžet je realan i izvršava se kako je predviđeno;
2. *sveobuhvatnost i transparentnost*: budžet i nadzor mogućih fiskalnih rizika sveobuhvatni su, dok su fiskalne i budžetske informacije dostupne javnosti;
3. *politički zasnovano budžetiranje*: budžet se priprema u skladu sa politikom vlade;
4. *predvidivost i kontrola izvršenja budžeta*: izvršavanje budžeta treba da bude uređeno i predvidivo, a treba da postoje i mehanizmi za kontrolu i nadzor korištenja javnih sredstava;
5. *računovodstvo, vođenje evidencije i izvještavanje*: odgovarajuća evidencija i informacije prikupljaju se, čuvaju i dostavljaju radi kontrole odlučivanja, upravljanja i izvještavanja i
6. *vanjski nadzor i revizija*: mehanizmi za nadzor javnih finansija i za reagiranje izvršne vlasti treba kvalitetno da funkcioniraju.

Izvor: World Bank. *Public Financial Management: Performance Measurement Framework*. Washington, DC: PEFA Sekretariat, 2005: 2.

početkom šezdesetih godina 20. stoljeća uveo glavni revizor Ministarstva odbrane Charles J. Hitch prema uputstvima tadašnjeg ministra odbrane Roberta S. McNamare. Mnoge države, naročito zemlje centralne i istočne Evrope i bivše sovjetske republike tokom postkomunističke tranzicije nastoje da primijene ili prilagode američki PPBS, koji će im poslužiti za efektivno i efikasno upravljanje sistemom odbrane i biti osnova za efikasan demokratski nadzor čitavog sektora.

Sistemi poput PPBS-a omogućavaju uspostavljanje transparentne veze između ciljeva sektora odbrane i budžeta, kao i između dugoročnih i srednjoročnih planova i programa i tekućih aktivnosti. Donosioci odluka izvršne i zakonodavne vlasti moći će lakše da razumiju kako određena odluka o dodjeli sredstava sektoru odbrane i njihova raspodjela konkretnim aktivnostima ili programima u tom sektoru utječu na ispunjenje ciljeva odbrane, kao i na sigurnost države. Ovakvi sistemi služe i tome da se u promjenljivim uslovima omogućući fleksibilnost budžetiranja, a da se istovremeno sačuvaju transparentnost i odgovornost.

Međutim, postojanje PPBS-a – koji je snažan mehanizam za pružanje podrške odlučivanju – ne garantira integritet čitavog ciklusa upravljanja sektorom odbrane. Radi toga se on mora dopuniti kvalitetnim mehanizmima za nadzor izvršenja budžeta, kao i mehanizmima koji omogućavaju odgovornost, procjenu i reviziju. Stoga je Ministarstvo odbrane SAD modelu PPB-a nedavno izričito dodalo faze „izvršenja“ (*Execution*) i „procjene“ (*Assessment*), pa se tako za ovaj sistem sada koristi skraćenicu PPBEA. Sistem PPBEA

omogućava sveobuhvatnu kontrolu ulaznih vrijednosti i legitimnosti, kao i efikasnosti i efektivnosti upravljanja finansijama.<sup>2</sup>

U pojedinim zemljama postoji *strateško upravljanje sistemom odbrane*. Pod tim se podrazumijeva usklađenost ciljeva odbrane, strategija, planova i rezultata njihovog provođenja sa promjenljivim okruženjem. U Okviru 6.3. na primjeru jedne konkretne države prikazano je kako se budžetiranje u sektoru odbrane i upravljanje finansijama integriraju u okvir strateškog upravljanja, kojim se u dinamičnom okruženju planiranja i izvršenja garantiraju usmjerenost politika, transparentnost, kredibilitet i unutrašnji i vanjski nadzor.<sup>3</sup>

Također, značajno je očuvati integritet budžetiranja u promjenljivim okolnostima, posebno onda kada zemlja ima duži budžetski ciklus, zajedno sa delegiranjem ovlaštenja za izvršenje budžeta. Takav je, naprimjer, budžetski ciklus od četiri godine, koji postoji u Britaniji, što je prikazano u Okviru 6.4.

Holandski sektor odbrane, naprimjer, raspolaže mehanizmom za kratkoročno usklađivanje hitno potrebnih kapaciteta u svakodnevnim operativnim procesima, takozvanom „ubrzanom procedurom nabavke“. Najčešće je riječ o relativno malim programima, koji potpadaju pod ovlaštenja nosioca budžeta. Ovako nešto može postojati u sistemu planiranja, koji je dovoljno robusan da proizvede realne planove i dovoljno fleksibilan da se prilagodi nepredviđenim okolnostima. U svakom slučaju, takvi budžetski rashodi moraju biti podložni stalnoj unutrašnjoj i vanjskoj kontroli, bez obzira na to što se zahtijeva hitnost i/ili tajnost.

## Delegiranje i odgovornost

Centralizacija budžeta, ne samo tokom planiranja već i tokom njegovog izvršenja, predstavlja jedan od razloga neefikasnosti mnogih budžetskih sistema. Ekstremna centralizacija odlučivanja, veoma tipična za sovjetski sistem komande, i dalje utječe na stilove rukovođenja u postsovjetskom prostoru. U mnogim slučajevima ministar odbrane mora da odobri čak i izuzetno male troškove.

Ovakva centralizacija usporava odlučivanje i ostavlja nedovoljno vremena za razmatranje mogućnosti. Još veći problem predstavlja gubitak transparentnosti. Pošto prijedlozi za trošenje sredstava idu ka vrhu prolazeći različite nivoe hijerarhije, a potpisuju ih uvijek lica zadužena za svaku jedinicu, nije teško izgubiti trag tome ko je prvi podnio takav prijedlog i kako on utječe na ostale aktivnosti u sektoru odbrane.

Organizacije koje imaju efikasno rukovodstvo ovaj problem rješavaju delegiranjem ovlaštenja i odgovornosti. U Okviru 6.4. dat je primjer delegiranja koje prati stroge mehanizme odgovornosti, izvještavanja i revizije.

<sup>2</sup> Melez, Fransoa. „Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector.“ prezentacija na konferenciji NATO-RACVIAC pod nazivom „Bolje upravljanje resursima u sektoru odbrane, uključujući izgradnju integriteta u oružanim snagama“, Zagreb, Hrvatska (14–16. septembar 2009).

<sup>3</sup> Ovo je primjer procesnog pristupa unaprijedjenju budžetiranja i upravljanja finansijama u sektoru odbrane. Primjer organizacionih promjena koje se provode radi podržavanja ovog pristupa dat je u Okvir 17.1.



### Okvir 6.3. Upravljanje finansijama u okviru strateškog upravljanja sektorom odbrane

Da bi obezbijedilo kredibilitet, transparentnost i usaglašenost planova, budžeta i revizije sa politikom, Ministarstvo odbrane Bugarske trenutno uvodi novi, sveobuhvatan okvir za strateško upravljanje u sektoru odbrane. On je usredsređen na pet osnovnih procesa:

1. reviziju politike odbrane;
2. političko vodstvo;
3. reviziju zahtijevanih sposobnosti;
4. raspodjelu sposobnosti i
5. procjenu učinka i rezultata.

Na početku mandata svake nove vlade provodi se revizija politike odbrane. Na osnovu toga nastaje „Bela knjiga odbrane“, koja se predstavlja i parlamentu. Revizija se može provesti i van redovnog ciklusa ukoliko dođe do značajnih promjena u okruženju, kao što je naprimjer ekonomska ili finansijska kriza (ili poziv NATO za pristupanje ovom savezu).

Ministar odbrane izdaje političke smjernice za planiranje na početku svakog godišnjeg ciklusa planiranja, kao i onda kada tokom budžetske godine postoje procjene da je potrebno međusobno uskladiti ciljeve, planove i ograničena sredstva.

Revizija zahtijevanih sposobnosti provodi se jednom u dvije godine, u saradnji sa planiranjem NATO i EU u oblasti odbrane. Njen rezultat je donošenje odluke o realnom i sveobuhvatnom portfelju budućih kapaciteta odbrane. Podskupovi tog portfelja dodjeljuju se menadžerima programa kao ciljevi izgradnje kapaciteta, koje treba ostvariti tokom sljedećeg osnovnog procesa.

Obezbjeđivanje kapaciteta obuhvata izradu *programa* i *kratkoročnih planova*, kao i *primjenu*. Programima u sektoru odbrane utvrđuje se kako će u narednim godinama biti ostvareni zacrtani ciljevi izgradnje kapaciteta. Nakon što se donese odluka o programu, tokom prvih godinu dana (ili dvije) radi se detaljna razrada komponenata kapaciteta (ili vrsta resursa), naprimjer, razrada budžeta odbrane, plana nabavke, planova regrutacije, odnosno zapošljavanja, obuke, razvoja infrastrukture itd. Svi ovi planovi provode se zatim tokom te budžetske godine.

Procjena podrazumijeva provjeru zakonitosti rashoda, mjerenje učinka i rezultata i procjenu ishoda svih aktivnosti u sektoru odbrane. Provodi se svaka četiri mjeseca i obuhvata reviziju pretpostavki datih u planu. Ona političkom rukovodstvu obezbjeđuje povratne informacije, a može dovesti i do donošenja preporuka da se usklade ciljevi, strategije i ograničenja revizijom planova ili programa, odnosno, ako su pretpostavke značajno izmijenjene, revizijom zahtijevanih sposobnosti ili čak čitave državne politike odbrane.

Ovaj pristup zasniva se na ranijem iskustvu Ministarstva odbrane SAD i na poukama koje su izvučene iz primjene planiranja, izrade programa i budžetiranja. On dalje omogućava programski pristup budžetiranju i uvodi više neophodnih elemenata: (1) pojam kapaciteta odbrane shvata se kao rezultat svih aktivnosti rukovođenja sektorom odbrane, uključujući u to i upravljanje finansijama; koristi se kao glavno mjerilo za procjenu učinka i rezultata; (2) finansijskoj kontroli dodaje se redovna procjena efikasnosti i efektivnosti i (3) političarima je omogućeno da uravnoteže ciljeve, planove i sredstva u sistemu odbrane i, što je još važnije, da ih usklade sa promjenljivim okolnostima.

Uvođenje ovakvog strateškog upravljanja omogućava kvalitativno unaprjeđenje kredibiliteta budžeta za odbranu, poboljšava predvidivost i kontrolu izvršenja budžeta, potpomaže vanjski nadzor i reviziju i olakšava stalno unaprjeđenje poslovnih procesa i metoda planiranja.

Izvori: Više detalja o procesu br. 4 može se naći u: Tagarev, Todor. Introduction to Program-based Force Development. In: *Defence Management: An Introduction*. Geneva: DCAF, 2009: 75–92; više informacija o politikama i praksi drugih zemalja prilikom strateškog upravljanja sistemom odbrane u: Spiegeleire, Stephan De et al. *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2009.

## Kredibilitet i sveobuhvatnost

Da bi bio kredibilan, budžet za odbranu mora biti realan i proveden onako kako je zamišljeno. Da bi se obezbijedio kredibilitet, budžetiranje i budžet sektora odbrane moraju biti sveobuhvatni i zasnovani na pouzdanim podacima i informacijama.

Pouzdanost se ovdje ispituje sa tri osnovne tačke gledišta:

1. Posmatra se to da li se preliminarna procjena troškova programa i projekata u sektoru odbrane zasniva na pouzdanim statističkim informacijama ili, kada one nisu dostupne, na dosljedno provedenim studijama kojima se utvrđuju parametri. Redovna primjena metoda nezavisne procjene prije odlučivanja o tome da se određenom programu ili projektu dodjele značajna sredstva može dosta unaprediti pouzdanost svih budžetskih prijedloga.
2. Posmatra se to da li postoji odgovarajuće računovodstvo, odnosno da li je sistem računovodstva sveobuhvatan, blagovremen i podložan redovnoj reviziji.
3. Posmatra se to da li su uočeni rizici provođenja svih važnijih programa ili projekata, kao i to da li postoje adekvatne procedure i instrumenti za upravljanje rizikom.

Da bi bio postignut kredibilitet, presudno su važna sljedeća tri aspekta sveobuhvatnosti budžeta u sektoru odbrane:

1. *Lica odgovorna za planiranje budžeta u obzir treba da uzimaju sve fiskalne radnje i sve aktivnosti sektora odbrane.* Van budžeta se ne može ništa isplaćivati ili raditi. U slučaju da se sistem odbrane bavi privrednim aktivnostima ili da od klijenata naplaćuje naknadu za određene usluge, sve transakcije moraju biti pokrivene budžetskim procedurama. U to spadaju i međunarodne transakcije i prijenos iz jedne budžetske godine u drugu, kao i moguća nadoknada rashoda sektora odbrane.
2. *Postupak budžetiranja razmatra se sveobuhvatno,* odnosno posmatra se kao jedinstven proces, od početka do kraja – od formuliranja ciljeva politike, preko određivanja potreba i programa sektora odbrane, pa sve do izvršenja budžeta, podnošenja izvještaja i njihove revizije. Integritet postupka nikada se ne dovodi u pitanje.
3. *Proces planiranja obavlja se u više faza i obuhvata ispitivanje alternativa.* Planeri razmatraju skup svih mogućih rješenja. Onda kada to nije moguće zbog ograničenih analitičkih kapaciteta, oni procjenjuju dvije ili više kvalitativno različite mogućnosti.

#### Okvir 6.4. Delegiranje nadležnosti nosiocima budžeta u Ministarstvu odbrane Velike Britanije i njihova odgovornost

Većinom aktivnosti u sistemu odbrane Velike Britanije upravlja se posredstvom osam „nosilaca budžeta najvišeg nivoa“ (*Top Level Budget* odnosno TLB *holders*). Rezultati koje su nosioci TLB-a dužni da ostvare, kao i sredstva koja su im za to data, navedeni su u Planu odbrane.

Stalni podsekretar Ministarstva odbrane svakom nosiocu TLB-a daje široka ovlaštenja za upravljanje osobljem, infrastrukturom i budžetom. Svaki nosilac TLB-a sa stalnim podsekretarom i načelnikom Generalštaba potpisuje Sporazum o realizaciji usluga, u kome se navodi:

- šta nosioci TLB-a treba da postignu;
- koja sredstva imaju da ostvare te rezultate i
- koja su im ovlaštenja - finansijska, kadrovska, privredna i druga - delegirana.

U ovom Sporazumu su, također, dati ciljevi učinka TLB-a, koji se izvode na osnovu ciljeva navedenih u Planu odbrane.

Nosioci TLB-a odgovorni su za upravljanje svojim organizacijama, kao i za poslovanje njima podređenih poslovnih jedinica i agencija. Rukovodiocima tih jedinica i agencija povjeravaju se određena delegirana ovlaštenja. Oni su za korištenje svojih sredstava odgovorni nosiocu TLB-a.

Nosioci TLB-a su za realiziranje ciljeva i korištenje sredstava odgovorni stalnom podsekretaru i načelniku Generalštaba, dok je stalni podsekretar – kao službenik odgovoran za računovodstvo u Ministarstvu – lično odgovoran Parlamentu za ekonomično, efikasno i djelotvorno korištenje sredstava sistema odbrane, mudru administraciju i odgovarajuće i ispravno trošenje sredstava.

Britansko Ministarstvo odbrane u svom pristupu koristi „listu uravnoteženih pokazatelja“ (*Balanced Scorecard*). Njom se delegiranje ovlaštenja usklađuje sa odgovornošću. Riječ je o sistemu strateškog planiranja i upravljanja, koji se koristi kako bi se poslovanje na svim nivoima uskladilo sa vizijom i strategijom organizacije; kako bi se ciljevi i vrijednosti korišteni prilikom procjene prenijeli na sve nivoe hijerarhije; kako bi se unapredile unutrašnje i vanjske komunikacije, kao i kako bi se pratila usklađenost rezultata rada organizacije sa ispunjenjem strateških ciljeva.

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

Podrobna revizija provođenja i rezultata omogućava izvođenje važnih pouka i pojednostavljuje unaprjeđenje budžetiranja i upravljanje finansijama u sektoru odbrane. Preliminarnu reviziju određenih pitanja provode lica koja nisu neposredno uključena u postupak planiranja prije nego što su dodijeljena veća sredstva: Ovo se, također, smatra bitnim mehanizmom za izgradnju integriteta i smanjenje mogućnosti za pojavu korupcije u sektoru odbrane.<sup>4</sup>

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

## Transparentnost u multinacionalnom okruženju

Transparentnost budžetiranja i samih budžeta u sektoru odbrane smatra se posljednjih nekoliko decenija važnom mjerom za unaprjeđenje sigurnosti i izgradnju povjerenja. Ne iznenađuje podatak da je među prvim inicijativama Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope (*Stability Pact for South Eastern Europe*), koji je pokrenut devedesetih godina 20. stoljeća po završetku ratova u bivšoj Jugoslaviji, bila upravo Inicijativa za transparentnost budžeta (*Budget Transparency Initiative, BTI*). Ona je ukratko predstavljena u Okviru 6.5.

Jedan od ciljeva ove inicijative bio je da se razmjene i obrazlože informacije o budžetiranju i o budžetima sektora odbrane. Dva godišnjaka, koje objavljuje sekretarijat Inicijative, već godinama služe kao najsveobuhvatniji i najautoritativniji izvori informacija o budžetima oružanih snaga zemalja Jugoistočne Evrope, koji su dostupni široj javnosti.<sup>5</sup>

Drugi cilj bio je uočavanje dobre prakse zemalja koje se suočavaju sa sličnim izazovima i promoviranje dobrog upravljanja u sektoru odbrane. Jedan od alata za uočavanje i širenje dobre prakse budžetiranja u ovom sektoru bilo je i usvajanje zajedničke metodologije. Ova metodologija, koja je zvanično usvojena 2003. godine, sastoji se od mjerila, upitnika i procesa, te smjernica za uočavanje oblasti kojima su unaprjeđenja najpotrebnija. U narednom odjeljku predstavljano je spomenuto mjerilo za identificiranje oblasti.

### **Okvir 6.5. Primjer regionalnog pristupa kojim se podstiče transparentnost budžetiranja u sektoru odbrane**

Region Jugoistočne Evrope je tokom čitave posljednje decenije 20. stoljeća bio poprište sukoba. Zemlje ovog regiona bile su pogođene ratovima i konfliktima, suočavajući se istovremeno sa svim teškoćama tranzicije ka tržišnoj ekonomiji. Krajem „vrućih“ sukoba, demokratske transformacije dovele su do korjenitog restrukturiranja oružanih snaga i time izmijenile ulogu oružanih snaga u političkim sistemima ovih država. Sve zemlje ovog regiona počele su da uspostavljaju djelotvornu demokratsku kontrolu oružanih snaga, motivirane da u čitavu državnu upravu – pa tako i u oblast odbrane – uvedu transparentnost i odgovornost.

Stoga je jedna od prvih inicijativa Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope bila promoviranje transparentnost budžetiranja u sektoru odbrane. Transparentnost je pri tome bila shvaćena kao dostupnost informacija o budžetima i njihovom izvršenju i kao otvoren postupak odlučivanja, koji je zasnovan na politikama i, tamo gdje je to potrebno, otvoren za učestvovanje šire javnosti. Shvativši da je budžetiranje u oružanim snagama ključno za demokratsku kontrolu vojske i širu regionalnu stabilnost, Inicijativa za transparentnost budžeta (BTI) Pakta za stabilnost promovira domaću i međunarodnu transparentnost budžeta oružanih snaga i budžetiranja u sektoru odbrane u čitavoj Jugoistočnoj Evropi. Također, podstiče dobru praksu odlučivanja u ovom sektoru (kreiranje politika, planiranje, izrada programa i budžetiranje), stavljajući poseban naglasak na odgovornost.

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

Provođenje ovog pristupa u regionalnom ili u sličnom multinacionalnom okruženju obuhvata stručnu procjenu (tzv. *peer review*) i pritisak eksperata radi širenja informacija i iskustava o budžetu i budžetiranju, kao i o ulaganju u proširenje. Postoje praktični dokazi da takav multinacionalni pristup može efikasno da olakša uvođenje dobrih praksi u budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane. On se, također, smatra forumom koji ima veliki potencijal za povećanje integriteta i smanjenje mogućnosti za pojavu korupciju u sektoru odbrane.

## Mjerilo budžetiranja u Jugoistočnoj Evropi

Metodologija za procjenu transparentnosti budžetiranja u sektoru odbrane u zemljama Jugoistočne Evrope podrazumijeva poređenje konkretnih smjernica i praksi sa jednim idealiziranim sistemom koji služi kao reper.<sup>6</sup> Takav sistem ne mora nužno da postoji u stvarnosti. Može se smatrati da je sistem budžetiranja opisan u daljem tekstu „najbolji“ u „dobrom upravljanju“, posebno kada je riječ o djelotvornosti, transparentnosti i odgovornosti, iako ne uzima u obzir ponekad legitimnu brigu za čuvanje povjerljivih informacija, odnosno za tajnost podataka i ograničenje pristupa takvim informacijama.

Opisano mjerilo ima pet glavnih kriterija kojima se mjere: (1) usmjerenost budžetiranja na ispunjenje ciljeva; (2) opseg i djelotvornost planiranja budžeta; (3) izvršenje budžeta i efikasan nadzor; (4) transparentnost budžetiranja i budžeta u sektoru odbrane i (5) osiguravanje integriteta budžetiranja u sektoru odbrane.

### 1. Budžetiranje vojske kao sastavni dio odbrambene i sigurnosne politike

#### *a. Ciljevi, vizija, strategija*

Budžet oružanih snaga dobro je integriran u planiranje u sektoru odbrane. On garantira provođenje jasno definirane srednjoročne i dugoročne politike odbrane. Država je jasno, malim brojem međusobno povezanih propisa, definirala ciljeve svoje sigurnosne i odbrambene politike. Postoji sveobuhvatna strategija za postizanje ciljeva odbrambene i sigurnosne politike, tj. strategija za pristup vojnom savezu. Ova strategija – razrađena propisom – ocijenjena je kao realna. Država ima desetogodišnju viziju strukture svojih snaga. Ona je izvodljiva i dovoljno razrađena da na njoj mogu da se zasnivaju istraživanja, razvoj, politike razvoja i nabavke opreme. Njenu primjenu podržava dugoročni plan razvoja snaga, koji prati gruba procjena troškova. Viziju i dugoročni plan usvojili su vlada ili parlament.

---

<sup>6</sup> Ova metodologija, uključujući mjerilo i upitnik, detaljno je predstavljena u: Tagarev, Todor „A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe.“ *Information & Security: An International Journal* 11, 2003: 95–135.

### *b. Programski pristup*

Država je uspostavila proces za izradu srednjoročnog plana, odnosno programa odbrane,<sup>7</sup> osmišljen tako da ispuni ciljeve politike odbrane. Program odbrane i njegove komponente jasno su osmišljene da ostvare ciljeve politike. On sadrži različite potrebe, naprimjer, potrebe nacionalne odbrane i zajedničkog planiranja sa saveznicima. Program odbrane dodatno obuhvata programe i projekte, koji se smatraju najvišim prioritetima prilikom ostvarivanja ciljeva politike. On sveobuhvatno pokriva sve aktivnosti i troškove sektora odbrane, uključujući i kadrovsku politiku, operacije i održavanje, nabavke, iskorištenost resursa, obrazovanje i obuku, istraživanje i tehnološki razvoj itd. Program odbrane ograničen je predviđenim sredstvima. To dalje ograničava druge zahtjeve za dodjeljivanje sredstava koji postoje u sektoru odbrane, kao što je, naprimjer, zahtjev da se obezbijede sredstva za programe nabavke ili za operativne planove. On predviđa i detaljno opisuje moguće nepredviđene situacije. U program su uključeni i pokazatelji učinka. Program kojim se planiraju aktivnosti<sup>8</sup> tokom prve godine dovoljno je detaljno razrađen da se može tačno pretvoriti u plan budžeta.

### *c. Rizici planiranja u sektoru odbrane i planiranja snaga*

Jasno se razume nivo rizika vezan za strukturu snaga i za srednjoročni i dugoročni budžet.<sup>9</sup> Postoji adekvatna metodologija za procjenu rizika planiranja u sektoru odbrane i planiranja snaga. Uspostavljene su procedure za izradu scenarija za primjenu sile, za procjenu vjerovatnoće nastupanja svakog scenarija pod jasno formuliranim pretpostavkama, za simulaciju rezultata angažiranja planiranih snaga, za analizu rezultata ove simulacije i za korigiranje u skladu sa procijenjenim rizikom. Pored toga, rizik se procjenjuje uz pomoć odgovarajućih alata, dok su u ovaj postupak uključeni stručnjaci koji imaju neophodna znanja i iskustvo. Na kraju, procjena rizika potpuno je i djelotvorno integrirana u planiranje u sektoru odbrane i u planiranje snaga.

### *d. Budžet vojske usmjeren na ostvarivanje ciljeva*

Budžetiranje je orijentirano ka ostvarivanju jasnih ciljeva politike i programskih odluka. Ono omogućava da se ciljevi politika i programske odluke efikasno i efektivno preračunaju i uključe u budžet.

<sup>7</sup> Naprimjer, u SAD se koristi izraz „Program sektora odbrane za naredne godine“ (*Future Years Defense Program*, FYDP). Više država Jugoistočne Evrope prihvatilo je izraz „program“, pod kojim se podrazumijeva *srednjoročni plan razvoja sektora odbrane i oružanih snaga ograničen dostupnim resursima*.

<sup>8</sup> Ili za prve dvije godine obuhvaćene planom u slučaju da država ima dvogodišnji budžet.

<sup>9</sup> Više o rizicima koji se javljaju tokom planiranja vidjeti u: Bucur-Marcu, Hari and Fluri, Filip; Tagarev, Todor. (eds.). *Defence Management: An Introduction*. Geneva: DCAF, 2009: 67–71. <[www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5)>.

## 2. Planiranje budžeta

### a. Planiranje budžeta vojske

Uloge i odgovornosti izvršne vlasti, kao i drugih grana vlasti, koje su vezane za budžet oružanih snaga krajnje su jasne. One se odnose na raspodjelu uloga i odgovornosti između izvršne i zakonodavne vlasti i šefa države (vrhovnog komandanta), te između viših vojnih vlasti, civilnih zvaničnika Ministarstva odbrane i Ministarstva finansija. Također, odnose se i na uloge i odgovornosti javnog sektora, privrednih društava i lobističkih grupa, a naročito na odnose između rukovodilaca i privrednih društava, čiji je osnivač Ministarstvo odbrane, i drugih državnih agencija.

### b. Fleksibilnost

Uloge i odgovornosti vezane za ključne aspekte budžetiranja u oružanim snagama definirane su zakonima, podzakonskim aktima i smjericama, čiji je krovni propis Zakon o budžetskom sistemu. Rukovodioci imaju određeni stepen fleksibilnosti prilikom trošenja javnih sredstava. Programi i budžet mogu se mijenjati van redovnog ciklusa planiranja. Međutim, diskreciona prava rukovodilaca jasno su određena propisima. U odredbama zakona o budžetu, kojima se definiraju nepredviđene okolnosti, propisani su jasni i strogi uslovi za korištenje sredstava. Izvještaji rukovodilaca o potrošnji sredstava u nepredviđenim okolnostima podliježu nezavisnoj reviziji.

### c. Budžeti oružanih snaga

Budžet oružanih snaga sveobuhvatno pokriva sve vrste finansiranja (subvencije i „prihode“/„prilive“) i potrošnju. U budžetu oružanih snaga, uz jasno definirane izvore i razrađene svrhe potrošnje, opisan je način korištenja subvencija dodijeljenih Ministarstvu odbrane iz državnog budžeta. Također, dat je i način korištenja subvencija dodijeljenih iz državnog budžeta drugim organizacijama koje provode aktivnosti vezane za odbranu i slične aktivnosti, kao što je, naprimjer, održavanje ratnih rezervi. Zatim, opisan je način finansiranja iz drugih nacionalnih programa, naprimjer, radi priprema za učlanjenje u NATO, te način finansiranja iz međunarodnih i bilateralnih programa (uz jasne propise za korištenje sredstava koja predstavljaju naknadu). Prikazan je, zatim, način korištenja prihoda od prodaje viškova opreme i infrastrukture, kao i prihoda koje ostvare privredna društva i organizacije koje prodaju robu i usluge vanjskim organizacijama, u slučajevima u kojima je Ministarstvo odbrane osnivač ili suvlasnik tih društava.

Država ima kapacitete – metodologiju, adekvatna znanja i obučene kadrove – da pravilno procjeni sve buduće rashode u sektoru odbrane. U to su uključeni i troškovi koji su u skladu sa Instrumentom UN-a za standardizirano izvještavanje o vojnim rashodima (*UN Instrument for Standardised Reporting of Military Expenditures*), porezi, troškovi doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje, troškovi doprinosa za penziono osiguranje i troškova društvenog prilagođavanja prijevremeno otpuštenih pripadnika oružanih snaga, rashodi za korištenje sistema naoružanja, opreme i infrastrukture, troškovi za ispunjenje postojećih ugovora i servisiranje kredita, kao i nepredviđeni troškovi.

Svi prihodi i rashodi klasificirani su tako da su usklađeni sa međunarodnim standardima, tj. sa GFS-om<sup>10</sup> i Instrumentom UN-a. Informacije o budžetu date su tako da olakšavaju analizu politika i promoviraju odgovornost. U budžet oružanih snaga detaljno su razrađena sva izdvajanja. Dat je detaljan pregled raspodjele sredstava za organizacije u sektoru odbrane, kao i za pojedinačne programe. Također, za svaki program i sve njegove elemente jasno su predstavljena sredstva namijenjena obuci, održavanju, nabavkama, istraživanju i razvoju itd.

### 3. Izvršenje budžeta i nadzor

#### a. Izvršenje budžeta

Država ima sveobuhvatan računovodstveni sistem, koji omogućava pouzdanu procjenu neizmirenih obaveza. On omogućava uvid u podatke o svim fazama „prihoda“ i isplata, zajedno sa budžetskim izdvajanjima i sa izdvajanjima za organizacije i programe.

Svi propisi o kadrovskoj politici, operacijama i održavanju, nabavkama i istraživanju i razvoju standardizirani su i dostupni svim zainteresiranim stranama. Postoje jasni kriteriji za primjenu diskrecionih ovlaštenja prilikom zapošljavanja i plaćanja, što omogućava postojanje konkurencije. Propisi o nabavkama posredstvom otvorenih tendera, o istraživanju i razvoju, kao i propisi o drugim uslugama za koje se angažiraju podizvođači jasni su i sveobuhvatni. Osoblje koje ih primjenjuje odgovarajuće je kvalificirano. Svi propisi potpuno se poštuju u praksi.

#### b. Revizija

U sektoru odbrane i/ili u izvršnoj vlasti postoje kapaciteti za internu reviziju. Procedure interne revizije jasne su i podliježu djelotvornoj proceduralnoj provjeri vanjskih revizora. Postoje i kapaciteti za reviziju poštovanja finansijskih propisa i djelotvornosti rada (tzv. revizija rentabilnosti ili revizija „vrijednost za novac“, *value-for-money*). Uz to, postoje i kapaciteti za nezavisnu reviziju, odnosno za reviziju koju obavlja nacionalna revizorska institucija, odgovorna parlamentu. Postoje kapaciteti za reviziju poštovanja finansijskih propisa i uočavanja zloupotreba, odnosno nenamjenskog trošenja sredstava, kao i za revizije „vrijednost za novac“. Nezavisni istraživački centri (univerziteti, akademski instituti i druge nevladine organizacije) pomažu prilikom provođenja revizije „vrijednost za novac“ u određenim značajnim oblastima, kao što su, naprimjer, programi modernizacije snaga. Nevladine organizacije posjeduju izuzetne kapacitete i reputaciju za izradu kvalitetnih izvještaja o radu sektora. Njihovi izvještaji dosta utječu na donosiocje odluka i na društvene stavove.

#### c. Izvještavanje

Vlada predstavlja redovne fiskalne izvještaje parlamentu i javnosti. Parlamentu se sredinom svake godine dostavlja izvještaj o izvršenju budžeta. Također, objavljuju se i češći – kvartalni i mjesečni – izvještaji. Završni računi podnose se parlamentu u roku

---

<sup>10</sup> GFS je skraćenica izraza *Government Finance Statistics*, odnosno izraza „statistički podaci o državnim finansijama“. Više o klasifikaciji UN-a na internet-stranici <<http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=218>>.



od šest mjeseci nakon završetka fiskalne godine. Prati ih sveobuhvatna i dubinska analiza učinka važnijih programa u sektoru odbrane.<sup>11</sup>

#### 4. Transparentnost budžeta u oružanim snagama

##### *a. Transparentno donošenje odluka*

Svi aspekti budžeta u oružanim snagama (planiranje, izvršenje i procjena provođenja) dostupni su donosiocima odluka i javnosti. Svi učesnici u donošenju i provođenju budžeta – civilni i vojni planeri, ministri odbrane i finansija, vladina vijeća, parlament i skupštinski odbori, šef države, revizorska institucija, lobističke grupe, nevladine profitne i neprofitne organizacije, mediji i šira javnost – utječu na taj proces u skladu sa jasnim pravilima i uz potpuno razumijevanje donošenja i provođenja budžeta u oružanim snagama, te poštuju načela demokratskog upravljanja.

##### *b. Dostupnost informacija*

Javnosti su dostupni budžet oružanih snaga i srodne informacije – važna dokumenta politike odbrane i sigurnosti, program odbrane, izvještaji o provođenju i reviziji. Javna su i pravila za objelodanjivanje budžeta oružanih snaga i sa njima povezanih informacija. Ona su jasno propisana zakonom i ostavljaju veoma malo prostora za diskreciona prava izvršnih organa. Vlada i odgovarajuće agencije imaju zakonsku obavezu da objave detaljne informacije o budžetima oružanih snaga, što dobro informiranim posmatračima omogućava da provedu podrobnu analizu. Informacije se objavljuju u štampanom obliku i na internetu, i to na jeziku koji je u službenoj upotrebi i na drugom jeziku koji se često koristi, naprimjer, na engleskom jeziku. Pored toga, rukovodioci, odnosno ministar odbrane, imaju zakonsku obavezu da pismeno odgovore na zahtjeve za pružanje informacija. Ako je dio određenog dokumenta povjerljiv,<sup>12</sup> on se briše, a ostatak dokumenta se dostavlja organizaciji ili licu koje je podnijelo zahtjev za pristup informacijama.

Javnosti su dostupne i ukupne informacije o budžetu, kao i stvarni ili očekivani rezultati za dvije prethodne fiskalne godine. Dostupne su i ukupne informacije o projekcijama budžeta za pet ili više narednih godina.

Država poštuje međunarodne sporazume i ugovore, kojima se propisuje objelodanjivanje podataka o budžetima oružanih snaga, tj. sporazume UN-a i OSCE-a, te inicijative Pakta za stabilnost. U skladu sa njima, redovno dostavlja tačne i potpune informacije.

---

<sup>11</sup> U Bugarskoj, naprimjer, predsjednik Vlade ima zakonsku obavezu da Parlamentu predstavi „Godišnji izvještaj o odbrani i oružanim snagama“. Iako to zakonom nije izričito propisano, od tog izvještaja očekuje se da pruži analizu učinka i da ostvarene rezultate poveže sa ostvarenim rashodima u sektoru odbrane.

<sup>12</sup> Ovo nije opće pravilo, već zavisi od konkretne odluke, prema kojoj se određena informacija proglašava tajnom.

## 5. Osiguravanje integriteta

Budžetiranje u oružanim snagama zasniva se na detaljnom i pouzdanom projektiranju budžeta, odnosno fiskalnih ograničenja u sveobuhvatnom i dosljednom kvantitativnom makroekonomskom okviru. Sve pretpostavke planiranja budžeta – tj. glavni fiskalni rizici, neizvjesni i specifični troškovi vezani za nabavke itd. – jasno su dokumentirane i uzete u obzir. Također, najvažnije pretpostavke, kao što su makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, procjenjuju nezavisni stručnjaci.

Za sve programe u sektoru odbrane troškovi se određuju korištenjem sveobuhvatnog i dosljednog skupa faktora troškova, koji su jasno povezani sa nalazima nezavisnog nacionalnog zavoda za statistiku. Integritet se provjerava uz pomoć informacionog sistema. Programi i budžetiranje izrađuju se uz pomoć informacionog sistema, koji sadrži alate za automatiziranu analizu i za podršku odlučivanju, čime se omogućavaju zajednički rad i saradnja. Računovodstvena osnova je jasno naznačena i sadrži potpune navode svih izmjena računovodstvenih praksi, kao i postojeće računovodstvene politike.

Jasno su identificirani i dokumentirani svi alternativni programi i budžeti, koji odgovaraju različitim pretpostavkama. Postoji jasna pismena procedura za prelazak sa jedne alternative na drugu, pri čemu su prijelazne odredbe također jasno dokumentirane. Dostupna je historija oba plana, kao i historija rezultata i procjena njihove primjene.

Fiskalni izvještaji su interno konzistentni i usklađeni sa relevantnim podacima iz drugih izvora. Računovodstveni izvještaji se efikasno i pravovremeno usklađuju sa budžetskim izdvajanjima i bankovnim računima. Revizija računovodstvenih izvještaja je također pravovremena i efikasna. Postoji strogo usklađivanje fiskalnih i monetarnih podataka. Nacionalni zavod za statistiku ima institucionalnu nezavisnost, koja mu omogućava da provjeri kvalitet budžetskih podataka. U potpunosti se primjenjuju međunarodni standardi za postizanje integriteta i kvaliteta budžetskih podataka.

## Poglavlje 7

# Nabavke u sektoru odbrane

Nabavke u sektoru odbrane sastavni su dio dva sasvim različita procesa:

1. procesa nabavke novih odbrambenih kapaciteta, naprimjer, uvođenjem naprednijih sistema naoružanja ili
2. procesa održavanja postojećih mogućnosti, naprimjer, osiguravanjem rezervnih dijelova i goriva, pružanjem logističkih usluga itd.

Ukoliko organizacije, procedure i pojedinci uključeni u ove procese nemaju integritet, oba procesa postaju podložna korupciji. Ovo poglavlje se prvenstveno bavi prvim procesom, zato što:

- obično zahtijeva veće sume novca;
- povezivanje stvarnih potreba sektora odbrane sa nabavkama nije nimalo jednostavno;
- on često uključuje i nabavljanje naprednih tehnologija, pa shodno tome postoji mali broj potencijalnih dobavljača;
- mogućnosti za nabavku postaju još ograničenije kada se u obzir uzmu sigurnost snabdijevanja ili pitanja nacionalne sigurnosti i
- statistički podaci o troškovima su ograničeni, teško dostupni, a nekad i ne postoje.

Iz ovih i drugih razloga, nabavke u sektoru odbrane povezane su sa većim rizikom od pojave korupcije. Naprimjer, više od polovine slučajeva koje u svakom trenutku prati Antikorupcijski pregled u sektoru odbrane (*Defence Anti-Corruption Digest*)<sup>1</sup> odnose se na prekograničnu nabavku novih sistema naoružanja i opreme. Bez obzira na predmet kupovine, većina nalaza i preporuka iz ovog poglavlja važi i za nabavke u procesu održavanja postojećih kapaciteta.

Studije o korupciji tokom nabavki često su usredsređene na ugovaranje, odnosno na fazu nabavke, u kojoj državni službenici pripremaju i potpisuju ugovore sa dobavljačima opreme i usluga i upravljaju njihovim provođenjem. Međutim, da bismo otkrili mehanizme funkcioniranja korupcije, moramo ispitati čitav postupak nabavke i potom pripremiti odgovarajuće mjere za njeno suzbijanje.

---

<sup>1</sup> Ovaj Pregled redovno objavljuje organizacija Transparency International. Vidjeti: <[www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111.>](http://www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111.>)

## Integritet postupka nabavke

Nabavka u sektoru odbrane predstavlja proces dodavanja novih ili unaprjeđenja postojećih kapaciteta odbrane, naročito kada to podrazumijeva uvođenje novih tehnologija. U Okviru 7.1. data je definicija ovog izraza, kao i opis tri glavne oblasti poslova nabavke.

Da bi se smanjile mogućnosti za pojavu korupcije tokom nabavki, potrebno je da postoji integritet odlučivanja. Odlučivanje mora biti regulirano tako da odluke o nabavkama i provedene nabavke budu jasno povezane sa ciljevima odbrambene politike, kao i da u obzir budu uzeta fiskalna i druga ograničenja sredstava. Propisima mora biti utvrđena jasna uzročno-posljedična veza između ciljeva odbrane i nabavke.

Kreatori politike i planeri moraju, prije svega, jasno da saopće koje su potrebe misije. U tom dokumentu<sup>2</sup> moraju da opravdaju potrebu da se riješi određeni nedostatak odbrambenih kapaciteta ili da se ispita tehnološka mogućnost za efektivnije i efikasnije obavljanje

### Okvir 7.1. Opseg nabavki u sektoru odbrane

Izraz „nabavke u sektoru odbrane“ obuhvata čitav niz postupaka i zadataka, koji se mogu podijeliti na tri šire oblasti djelovanja:

- odlučivanje o tome šta treba nabaviti;
- odlučivanje o tome kako to treba nabaviti i
- nabavljanje.

Iako na prvi pogled tako izgleda, odlučivanje o tome *šta treba nabaviti* nije nimalo jednostavno. Ono je presudno značajno za čitav projekat nabavke. Budžeti sektora odbrane, iako obično predstavljaju veću stavku u javnim rashodima, rijetko su dovoljni da pokriju sve potrebe ovog sektora. Stoga se pažljivo moraju odrediti prioriteta nabavki kako bi se od njih stvorio jedinstven, sveobuhvatan i uravnotežen program odbrane (naravno, pojedinačnim programima mora se adekvatno upravljati kako bi bili isplativi i kako bi predstavljali namjensko korištenje sredstava). Detaljno razmatranje međusobno konkurentnih potreba i kreativno razmišljanje o sredstvima za njihovo zadovoljavanje vrlo su stoga značajni za uspješnu nabavku. Ulaganja u ove aktivnosti pomoći će da se smanji rizik i povećaju šanse za uspjeh projekta.

Odluka o tome *kako nabaviti* opremu i/ili usluge obično je dio strategije nabavke, formalnog dokumenta u kome se navode i obrazlažu sve donesene odluke. Konačna *nabavka* opreme i/ili usluga često se raščlanjuje na više faza kako bi čitav zadatak bio jednostavniji za rješavanje i kako bi bile unijete tačke gdje se projekat može ponovno razmatrati i gdje se mogu donijeti odluke o njegovoj budućnosti. To se naziva „ciklus nabavke“.

Ove tri oblasti aktivnosti međusobno su povezane i ne moraju se nužno odvijati onako kako su ovdje navedene. Postoje mnoge prednosti toga da se u ciklus nabavke uključe aktivnosti koje će identificirati i razjasniti predmete nabavke.

*Izvor:* Lawrence, Anthony. Acquisition Management. U: *Defence Management: An Introduction*. Geneva: DCAF, 2009: 156–157.

<sup>2</sup> Ministarstvo odbrane i drugi savezni organi SAD dužni su da izrade zvaničan dokument pod nazivom „Izjava o potrebama misije“ (*Mission Need Statement*). Vidjeti, naprimjer: Federal Aviation Administration. „Mission Analysis. Appendix B: Mission Need Statement Template.“ <<http://fast.faa.gov>>

odbrambenih misija. Ovaj dokument mora biti zasnovan na podrobnoj analizi misije, odnosno na analizi postojećih i projektiranih kapaciteta za obavljanje misija u poređenju sa predviđenom tražnjom za pružanje usluga.<sup>3</sup> Mora, također, da sadrži dovoljno kvantitativnih informacija kako bi se identificirala i opravdala potreba. Prije nego što se ovaj dokument izradi trebalo bi provesti i dalekosežnu analizu učinka i uočiti nedostatke u kapacitetima. Mogao bi, također, da sadrži i procjenu utjecaja misije ukoliko potrebe misije nisu saopćene, kao i procjenu toga koliko je ona kritična, koji je predloženi vremenski okvir misije, te koje su dugoročne procjene korištene prilikom planiranja.

Potom slijedi definiranje operativnih zahtjeva. U ovom dokumentu razrađuju se kvalitativni i kvantitativni parametri, kojima se opisuju željeni kapaciteti sistema. On služi kao osnova za utvrđivanje operativne efikasnosti i podobnosti sistema prije njegovog uvođenja.

Tek nakon što su prva dva koraka dobro shvaćena i dokumentirana može se preći na definiranje tehničkih zahtjeva i standarda, te pristupiti nabavci i planiranju budžeta nabavke. Definiranje potreba misije i operativnih zahtjeva također služi za uspostavljanje osnovnih kriterija za procjenu ponuda i za odabir dobavljača, kao i za procjenu stvarno isporučene opreme i sistema, odnosno pruženih usluga. U Okviru 7.2. predstaviti ćemo iskustva koja je imalo Ministarstvo nacionalne odbrane Poljske prilikom sprječavanja korupcije u nabavkama.

Za integritet odlučivanja važno je da tokom nabavke bude očuvana uzročno-posljedična veza između ovih koraka. Time se omogućava i nezavisna procjena,<sup>4</sup> naprimjer, prije dodjeljivanja značajnih javnih sredstava, kao i revizija rezultata i provođenja odluka o nabavkama, koju obavljaju bilo odgovorne državne organizacije, bilo nezavisni posmatrači.

Integritet odlučivanja izuzetno je značajan za transparentnost cijelog procesa. Bilo je slučajeva u kojima su radi „transparentnosti“ ponude otvarane pred televizijskim kamerama, a istovremeno su tenderi pisani tako da favoriziraju jednog dobavljača ili čak da eliminiraju sve njegove konkurente.

Dodatne mjere kojima se garantira transparentnost nabavki u sektoru odbrane jesu:

- postojanje javno dostupnih i transparentnih dokumenata odbrambene politike, koji pružaju jasne, dosljedne i kredibilne smjernice za modernizaciju sektora odbrane;
- obavještavanje potencijalnih dobavljača unaprijed, uključujući u to i industrijska preduzeća sektora nacionalne odbrane, o budućim nabavkama i pretpostavljenim zahtjevima;

---

<sup>3</sup> Ovo je u sektoru odbrane obično dio sveobuhvatne revizije politike odbrane, naprimjer, „Strateške revizije sektora odbrane“ (*Strategic Defence Review*) ili „Četvorogodišnje revizije sektora odbrane“ (*Quadrennial Defence Review*).

<sup>4</sup> Riječ je o procjeni koja ne zavisi od procjene predlagača konkretne odluke o nabavci. Nju može da provede posebno imenovan tim unutar sektora odbrane, druga državna organizacija ili nezavisni posmatrač. Opis ovog posljednjeg slučaja dat je u Okviru o „sporazumima o integritetu“ u daljnjem tekstu.

## Okvir 7.2. Očuvanje integriteta postupka nabavke u sektoru odbrane i sprječavanje korupcije u Poljskoj

Nabavke u sektoru odbrane predstavljaju oblast u kojoj postoji *najveći* rizik od pojave korupcije. U ovom procesu postoji više ključnih tačaka na koje treba obratiti posebnu pažnju kako bi se taj rizik sveo na najmanju moguću mjeru. One postoje u fazi pripreme, tokom tendera ili pregovora, kao i za vrijeme izvršenja ugovora. Neophodno je u svakom od ovih bitnih dijelova procesa rješavati konkretne situacije, naprimjer, postavljanjem odgovarajućih pitanja. Najvažnija pitanja navedena su u sljedećem dijagramu. Poljski Antikorupcijski biro dužan je da postavlja takva pitanja, priprema mišljenja i predlaže rješenja.



### Pripremna faza

*Operativni zahtjevi za nabavljanje novog naoružanja:* Da li omogućavaju poštenu konkurenciju u budućnosti? Da li su zasnovani na stvarnim operativnim potrebama ili na nečemu što je neko video u reklamnoj brošuri?

*Tehnički zahtjevi novog naoružanja:* Zasnivaju li se na operativnim zahtjevima ili su jednostavno prepisani iz tehničke specifikacije određenog proizvoda? Jesu li tačni i objektivni? Omogućavaju li poštenu konkurenciju? Ako to nije slučaj, da li je onda sve jasno naznačeno i opravdano?

*Planiranje i budžetiranje:* Da li je plan nabavke napravljen za kupovinu čitavih kapaciteta i sistema ili samo za kupovinu pojedinačnih predmeta? Da li stvarne potrebe opravdavaju obim nabavke? Da li su osigurana sredstva za cio projekat, kao i za naredne godine? Da li hitne operativne potrebe zaista opravdavaju neplanirane nabavke?

### Postupak nabavke

*Konkurentnost:* Da li tokom postupka, a naročito tenderskog postupka, postoji konkurencija? Ako ne postoji, da li se mogu opravdati nabavka neposrednom pogodbom ili ograničenim tenderom? Da li se postupak izvodi tako da omogućava postojanje što veće konkurencije?

*Kriteriji za procjenjivanje, dokumentacija:* Da li su kriteriji jasni i precizni? Da li su jednaki za sve učesnike? Da li su objektivni kriteriji (kao što su cijena ili troškovi životnog ciklusa) veći od subjektivnih (kao što su dodatne mogućnosti)? Da li je tenderska dokumentacija jasna i objektivna?

*Sukob interesa:* Da li su uočene bilo kakve veze koje bi se mogle smatrati sukobima interesa između članova tenderske komisije, kao i drugih zvaničnika koji učestvuju u fazama pripreme ili izvršenja, sa potencijalnim ponuđačima na tenderu? Da li su učesnici potpisali izjavu o nepostojanju sukoba interesa? Ukoliko jesu, kako je potvrđeno da nema sukoba interesa?

*Rad tenderske komisije:* Da li je komisija radila kao što je bilo dogovoreno i potvrđeno dokumentacijom?

### **Ugovor i njegova primjena**

*Osiguravanje kvaliteta, testiranje:* Da li će biti obavljene odgovarajući testovi (objektivni i zasnovani na pouzdanoj metodologiji)? Da li je predviđeno da tokom primjene ugovora bude osiguran kvalitet?

*Nacrt ugovora i konačni tekst ugovora:* Da li je ugovor tačan i da li poštuje prava Ministarstva odbrane?

*Primjena ugovora:* Da li je ugovor primijenjen onako kako je potpisano? Da li su izmjene ili dopune ugovora opravdane?

- otvoreno nadmetanje, odnosno postojanje konkurencije, koje se osigurava, naprimjer, korištenjem „Evropske oglasne table za ponuđene ugovore u sektoru odbrane“<sup>5</sup> (*European Bulletin Board*, EBB), koju održava Evropska agencija za odbranu;
- korištenje cijelog ciklusa troškova umjesto troškova inicijalnog ulaganja prilikom planiranja nabavke i poređenje ponuda dobavljača koji konkuriraju za posao<sup>6</sup> i
- detaljna procjena rizika i transparentno upravljanje rizicima.

U Okviru 7.3. navedeno je više negativnih posljedica, među kojima su i značajni rizici od pojave korupcije, koji nastaju zbog nedostatka transparentnosti tokom nabavki u sektoru odbrane.

Institucije sistema odbrane i parlamentarni odbori koji uviđaju nedostatke u postupcima nabavke u sektoru odbrane i nastoje da unaprijede njegov integritet trebalo bi da razmotre primjenu međunarodnog standarda ISO 15288<sup>7</sup> i srodne publikacije NATO, AAP-48.

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

<sup>6</sup> Da bi se omogućilo upoređivanje procjena troškova cijelog ciklusa i efikasno mjerenje, preporučuje se postupanje koje će biti u skladu sa općim modelima troškova. Vidjeti: *Code of Practice for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-069. Paris: NATO Research and Technology Agency, September 2009; *Methods and Models for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-054. Paris: NATO Research and Technology Agency, June 2007; *Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems*, RTO-TR-058. Paris: NATO Research and Technology Agency, September 2003.

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

NATO Savez opredijelio se za poštovanje standarda ISO/IEC 15288, te je cio ciklus funkcioniranja sistema podijelio na šest faza:

1. koncept;
2. razvoj;
3. proizvodnja;
4. upotreba;
5. podrška i
6. povlačenje.

Svaka od ovih faza predstavlja jedan suštinski dio ciklusa funkcioniranja sistema odbrane. Podjela ovog ciklusa na faze osmišljena je prema praktičnom obavljanju poslova, koje se zasniva na preduzimanju malih, razumljivih i pravovremenih koraka. Ove faze, također, pomažu eliminiranju neizvjesnosti i rizika vezanih za troškove, dinamiku, opće ciljeve i odlučivanje. Svaka faza ima jasno određenu svrhu i doprinos čitavom ciklusu. Prilikom prelaska iz jedne faze u drugu koriste se „kapije za odlučivanje“ i ulazni, odnosno izlazni kriteriji.

Primjena standarda ISO 15288 i AAP-48 pruža zajednički i integrirani okvir procesa za inženjering sistema i upravljanje projektima. Omogućava, također, i integraciju disciplina upravljanja projektima i tehničkih procesa tokom cijelog ciklusa, kao i transparentnu interakciju između organizacija učesnica.

Ovakvo strukturiran ciklus funkcioniranja sistema odbrane omogućava rigorozan parlamentarni nadzor nabavki u sektoru odbrane. U Okviru 7.4. predstavljen je primjer

### **Okvir 7.3. Posljedice nedostatka transparentnosti javnih nabavki u sektoru odbrane**

Nedovoljno jasno definirane ili dvosmislene procedure nabavke naoružanja, kao i izuzetno povjerljivi postupci nabavke, redovno dovode do:

- nedovoljnog ispitivanja razloga za nabavku sistema naoružanja;
- donošenja neefikasnih odluka državnih tijela, koje negativno utječu na nacionalnu i regionalnu sigurnost;
- nerazumijevanja u susjednim zemljama;
- postojanja korupcije tokom nabavki naoružanja i tokom odlučivanja o nabavkama vezanim za oružane snage i
- gubitka povjerenja javnosti u oružane snage, koje mogu biti diskreditirane i izložene nepotrebnim kontroverzama.

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



nadzora nabavki, koji provodi holandski Parlament.<sup>8</sup> Može se reći da učestvovanje parlamenta usporava postupak nabavke, ali istovremeno on i doprinosi integritetu i dosta unaprjeđuje transparentnost odlučivanja, čime se značajno smanjuje mogućnost za pojavu korupcije tokom nabavki u sektoru odbrane.

Posebno zabrinjava mogućnost za pojavu korupcije tokom tzv. offset aranžmana vezanih za nabavke u sektoru odbrane, o čemu će više riječi biti u narednom poglavlju ovog Zbornika.

#### **Okvir 7.4. Parlamentarni nadzor nad javnim nabavkama u sektoru odbrane: slučaj Holandije**

Holandija ima dugu tradiciju i praksu strogog parlamentarnog nadzora nabavki u sektoru odbrane. U načelu, parlament mora da razmotri sve odluke o nabavkama koje prelaze vrijednost od 25 miliona eura. Za to se koristi tzv. procedura nabavke. Vlada (odnosno, državni sekretar Ministarstva odbrane, u čiji opis posla spada opremanje oružanih snaga) upućuje pismo tipa A, B, C ili D, pri čemu se obrazac pisma bira prema fazi postupka nabavke. Bez ulaženja u detalje, ove faze se kreću od zahtijeva za nabavku novog sistema naoružanja (ili za zamjenu postojećeg) do konkretnog prijedloga da se sistem „X“ kupi od proizvođača „Y“. Parlament može u svakoj fazi postupka nabavke utjecati na odlučivanje. Kada Vlada, naprimjer, smatra da je potrebno zamijeniti određenu opremu ili kupiti novu (ili predloži određeni broj sistema koje treba nabaviti), Parlament se tome može usprotiviti ili izmijeniti takav prijedlog. Također, Parlament može izmijeniti konačnu odluku („zeleno svjetlo“) o nabavci ili joj se može usprotiviti, mada se to u praksi ne dešava tako često. Na to kakvu će odluku donijeti Vlada, najčešće utječu četiri pisma – A, B, C i D – o kojima se raspravlja u Parlamentu.

Za projekte vrednije od 100 miliona eura (tzv. „veliki projekti“) primjenjuje se posebna procedura, koja podrazumijeva još detaljnije i češće izvještavanje Parlamentu. Tipičan primjer toga je učestvovanje holandske Vlade u razvoju zajedničkog jurišnog lovca bombardera (*Joint Strike Fighter*), američkog nasljednika aviona F-16. Postoje i drugi veliki projekti, kao što je, naprimjer, zračna-desantna brigada. Sve u svemu, čini se da je trenutna situacija u Holandiji prilično zadovoljavajuća. Vode se diskusije o pragu finansijskih sredstava i mudrosti detaljnog parlamentarnog nadzora ovog postupka, koji je ponekad pun tehničkih detalja. U ovom kontekstu postavljaju se i pitanja o kvalitetu i pouzdanosti vladinih informacija i o potrebi da postoje „suprotni dokazi“ koje bi, naprimjer, mogao predstaviti nezavisni institut koji se bavi sektorom odbrane. Na kraju, često se raspravlja i o ulozi lobista za namjensku industriju i njihovom pristupu članovima Odbora za odbranu i sigurnost. Međutim, ni tu nije došlo ni do jednog većeg incidenta.

*Izvor: Jan Hoekema (2002), nekadašnji poslanik holandskog Parlamenta. Citirano prema: Born, Hans et al. Parliamentary Oversight of the Security Sector. 2007: 174.*

<sup>8</sup> Za više detalja koji su dati u međunarodnom uporednom kontekstu vidjeti: Eekelen, Willem F. van. *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*. Occasional Paper No.5. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.

## Integritet organizacija učesnica

Pored integriteta postupka, tokom nabavki u sektoru odbrane integritet moraju imati i organizacije ponuđači i organizacije koje traže određenu robu kako bi se smanjili rizici od pojave korupcije.

U ovom poglavlju bavit ćemo se organizacijama koje traže određenu nabavku, odnosno organizacijom ministarstava odbrane i drugih organa odgovornih za nabavke u sektoru odbrane, kao i zahtjevima koje državna tijela postavljaju dobavljačima. Dvadeseto poglavlje posvećeno je razmatranju ponuđača, odnosno razmatranju nastojanja namjenske industrije i njenih poslovnih udruženja da uspostave i provedu globalne standarde integriteta.

Ne postoje općevažeći model za organiziranje nabavki u sektoru odbrane. Opće pravilo je da postupak nabavke mora da bude dobro usklađen sa planiranjem i upravljanjem u sektoru odbrane. Dobro osmišljena organizacija podrazumijeva još i postojanje jasne podjele neophodnih ovlaštenja, autoriteta odlučivanja i odgovornosti nadzora. U Okviru 7.5 predstavljeni su nadležnosti i učesnici u postupku nabavke, koji su česti u državama sa duboko ukorijenjenim standardima dobrog upravljanja u sektoru odbrane i sa demokratskom kontrolom ovog sektora. U posttotalitarnim sredinama često problem predstavlja definiranje odgovarajućih nadležnosti institucija u sektoru odbrane i obezbjeđivanje i koordiniranje neophodne stručne podrške, što bi dovelo do toga da oni koji donose odluke budu dobro poznati, kao i da odlučivanje bude transparentno.

U tom smislu zanimljivo je iskustvo Bugarske. Ministar odbrane ove zemlje Nikolaj Mladenov predložio je u jesen 2009. godine izmjene bugarskog Zakona o odbrani i oružanim snagama, kojim su ograničene njegove nadležnosti tokom nabavki u ovom sektoru. U ovim izmjenama predlaže se da ministar odlučuje o nabavkama vrijednim do 25 miliona eura. Prilikom nabavki čija je vrijednost između 25 i 50 miliona eura Ministarstvu odbrane potrebna je dozvola Vijeća ministara (Vlade), a tamo gdje je vrijednost preko 50 miliona eura, Vijeće ministara mora da dobije dozvolu Parlamenta.

Čak i u slučajevima u kojima nisu propisana sva ova ovlaštenja, vlade na raspolaganju imaju instrumente kojima mogu da unaprijede integritet organizacija i smanje rizik od pojave korupcije prilikom nabavki. U Okviru 7.6. predstavljeno je iskustvo Siera Leonea, koje se, također, smatra dobrom praksom.

Da bi unapredile integritet nabavki države mogu od dobavljača u sektoru odbrane da zahtijevaju poštovanje etičkih standarda. U Okviru 7.7. predstavljeni su američki propisi koji važe za ovu oblast mada su od 2009. godine oni značajno unaprijeđeni.

## Integritet postupanja pojedinaca

Nijedna mjera kojom se sprječava korupcija u nabavkama neće biti potpuno djelotvorna ukoliko pojedinci uključeni u ovaj proces nemaju integritet. Države često, pokušavajući da smanje rizik od pojave korupcije tokom nabavki u sektoru odbrane, provode i „tvrde“ i „meke“ mjere.

### Okvir 7.5. Nadležnosti prilikom javnih nabavki i učesnici u postupku

Uopćeno, u sektoru odbrane postoje četiri kategorije lica – odnosno aktera – uključenih u proces nabavke. Prvo, tu su *oni koji odlučuju o zahtjevima* za nabavljanje opreme i/ili usluge. Nije moguće odjednom utvrditi tačne zahtjeve, već je to proces tokom kog se zahtjev postepeno razjašnjava i detaljnije razrađuje. Naprimjer, u početku široko postavljen zahtjev nabavke sredstava za uništenje osnovnih borbenih tenkova potencijalnog neprijatelja mogao bi, nakon ispitivanja dostupnih mogućnosti, biti sužen na zahtjev za nabavku prenosivog lansera protutenkovskih raketa i na kraju preveden u detaljnu specifikaciju, u kojoj su tačno opisane neophodne performanse. Za pokretanje i vođenje ovog procesa – a, samim tim, i za definiranje zahtjeva – ne mora nužno biti odgovorno samo jedno tijelo, već se ta dužnost, kako teče razmatranje problema, može prenijeti sa jedne grupe na drugu. Kako god ovaj zadatak bio raspodijeljen, posebno važan akter u ovoj kategoriji jeste korisnik – predstavnik oružanih snaga. On je odgovoran za izradu zahtjeva prema potrebama onih koji će na kraju upotrebljavati opremu ili koristiti usluge. Naravno, korisnik ima stručno znanje o tome kako se u praksi koriste vojni sistemi, a, samim tim, i kakvi su kapaciteti potrebni za obavljanje određenog vojnog zadatka. Međutim, kako će se pokazati, korisnik ne mora nužno biti i osoba koja će donijeti najbolje odluke o rješenjima vezanim za nabavku opreme ili koja će upravljati postupkom nabavke. Zajednica korisnika – odnosno oružane snage – najčešće rukovode ranim fazama određivanja zahtjeva, ali će kasnijim fazama često bolje rukovoditi specijalisti za nabavke. Oni čine drugu kategoriju aktera.

*Specijalisti za nabavke* su obično odgovorni za upravljanje najvećim dijelom procesa nabavke: rukovode izradom detaljne specifikacije zahtjeva, sklapaju ugovor sa dobavljačima, osiguravaju isporuke potrebne opreme i/ili usluga, upravljaju održavanjem tokom cijelog ciklusa i, na kraju, ugovaraju sigurno odlaganje sredstava. Pošto proces nabavke može biti izuzetno složen, mnoge države formirale su sektore ili agencije posebno zadužene za obavljanje ove uloge i specijalizacijom razvile stručnjake za upravljanje nabavkama. Ovakav pristup ima mnoge prednosti, jer podstiče razvoj, kako pojedinaca tako i institucija, te razmjenu znanja o nabavkama. Korisnicima pak daje slobodu da se usredsrede na svoje osnovne vojne dužnosti. Međutim, upravljanje procesom nabavke zahtijeva da finansijska odgovornost – obaveza racionalnog trošenja javnih sredstava – bude prepuštena *menadžeru nabavke*, kao i da nabavka bude provedena namjenskim trošenjem budžeta određenog za konkretan projekat. Ovdje dolazimo do suštinskog načela: funkciju korisnika treba odvojiti od finansijske funkcije. To je potrebno zato što korisnik, iz razumljivih i sasvim opravdanih razloga, teži tome da pronađe najbolje tehničko rješenje za određeni zahtjev, dok je u širem interesu sektora odbrane, odnosno vlade, parlamenta i poreskih obveznika, uspostavljanje ravnoteže između opremanja oružanih snaga i racionalnog i namjenskog trošenja javnih sredstava. To pak zahtijeva da se izbor najboljeg rješenja, kojim se eliminišu tenzije koje ponekad postoje između ove dvije opcije, prepuste neutralnijem akteru, odnosno menadžeru nabavke.

Treću kategoriju aktera čine *oni koji će kontrolirati i nadzirati* projekte nabavke. Obično je riječ o članovima najvišeg rukovodstva sektora odbrane. Posljednju kategoriju aktera čine *vanjska tijela*, koja posjeduju sredstva za osiguranje opreme i/ili usluge. To su najčešće privatne firme, ali mogu biti i druga državna tijela ili vlade drugih zemalja.

Izvor: Lawrence. „Acquisition Management.“ 2009: 157–159.

„Tvrde“ mjere koriste sa da bi sukob interesa i davanja mita, i neposredno i posredno, bili označeni kao kriminalna djela. Propisi vezani za sukob interesa koji važe za zvaničnike u sektoru odbrane odnose se na period javne nabavke, kao i na ranije kontakte pojedinaca

sa dobavljačima u ovom sektoru, te na moguće veze sa podizvođačima tokom određenog perioda nakon što su službenici prestali da rade za ministarstvo odbrane ili za tijelo odgovorno za nabavke.

Naprimjer, u mnogim zemljama se sukobom interesa smatra slučaj u kome službenik u sektoru odbrane – bilo civilno bilo vojno lice – počne da radi za dobavljača u ovom sektoru ili od njega dobije bilo kakvu naknadu godinu, dvije ili više godina nakon prestanka državne službe.<sup>9</sup> Ovo pravilo često važi ne samo za zvaničnike koji su neposredno ugovarali nabavku, već i za državne službenike i pripadnike oružanih snaga koji su imali bilo kakvu ulogu tokom nabavke – od definiranja zahtjeva, pa do procjene kvaliteta isporučene robe ili pružene usluge.

### Okvir 7.6. Borba protiv korupcije u oblasti javnih nabavki

Abdul Tejan Cole, predsjednik Komisije za borbu protiv korupcije (*Anti Corruption Commission*) Siera Leonea, pokrenuo je agresivnu kampanju radi jačanja transparentnosti i odgovornosti u svim ministarstvima, sektorima i agencijama ove zemlje. Komisija je osnovana kako bi predvodila borbu protiv korupcije, pošto je uočeno da javni akteri i ministarstva predstavljaju prvu liniju odbrane. U početku je definicijom korupcije bilo obuhvaćeno sedam kaznenih djela da bi u septembru 2008. novim Zakonom o borbi protiv korupcije broj kaznenih djela povećan na dvadeset i dva. Sada su ovim Zakonom obuhvaćena i kaznena djela kojim se ruši integritet nabavki, uključujući u to i nedozvoljene radnje tokom nadmetanja. Ranije se često dešavalo da se nakon donošenja odluke o potpisivanju ugovora o nabavkama provode nepropisne nabavke, ali zamjenici ministara koji su o tome odlučivali nisu mogli biti sudski gonjeni. Uočeno je da korupcija u oblasti nabavki širom svijeta predstavlja važno pitanje. Sukob interesa sada predstavlja krivično djelo, a kršenje pravilnika o postupanju smatra se disciplinskim prekršajem. Državni službenici, također, moraju da prijave svu imovinu.

O ovakvim predmetima sada češće sude sudije a ne porota, pošto je predsjednik Komisije naveo da je jednostavnije podmititi nekoga u grupi od dvanaest ljudi, nego jednog sudiju. U Siera Leoneu trenutno je dvoje sudija specijalizirano za predmete korupcije. Uz to, propisan je obavezan minimum kazne. Time se izbjegavaju nekadašnje situacije, u kojima je umjesto kazne izričana samo opomena.

Odredbe Konvencije UN-a prenete su u nacionalne propise, što je pojačalo borbu protiv korupcije. Novim Zakonom bitno je poboljšana i zaštita „uzbunjivača“. Oni su sada zaštićeni zakonom i, ukoliko su informacije koje pruže tačne i omoguće vođenje sudskog postupka i donošenje presude, imaju pravo na nagradu u visini od 10% povraćenog novca. Uvedena je i besplatna telefonska linija. Svi uzbunjivači koji bi htjeli da prijave nepravilnosti upozoreni su da će oni koji budu iznosili netačne i neproverene informacije biti krivično gonjeni.

Više informacija o nastojanjima ACC-a na internet-adresi: <[www.anticorruption.sl](http://www.anticorruption.sl)>

<sup>9</sup> Jedan takav slučaj koji je stekao publicitet, kao i reakcije dobavljača i države, mogu se naći na sljedećoj internet-stranici: <[http://www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal\\_Issues/unethical\\_boeing.html](http://www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethical_boeing.html)> ili <[www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing\\_AirForceEthicsScandal.htm](http://www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.htm)> Reakcija Kongresa data je na sljedećoj internet-stranici: <[www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html](http://www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html)>

„Meki“ propisi koji se odnose na integritet pojedinaca također doprinose smanjenju rizika od pojave korupcije. Ovoj grupi mjera pripadaju i moralni kodeksi, koje primjenjuju i državne organizacije i dobavljači.

Između „mekih“ i „tvrdih“ mjera nalazi se mjera kojom bi lica koja imaju informacije o korupciji tokom provedbe ili potpisivanja ugovora sa državom trebalo da se ohrabre ili da se obavežu da korupciju prijave vlastima. Takve podsticaje treba da prate propisi koji štite „uzbunjivače“.

U Okviru 7.7. predstavljeni su američki propisi, kojima se svi podizvođači u sektoru odbrane obavezuju na to da organiziraju obuku o etičkim pitanjima, da podnose izvještaje i da štite uzbunjivače. Sličnu obavezu izvještavanja imaju i zaposleni u državnoj upravi, uz odredbu kojom se propisuje da svaka prijava – upućena elektronskom poštom, internetom ili telefonom – mora biti anonimna i takva da joj se ne može ući u trag ukoliko uzbunjivač to ne želi. Plakati Ministarstva odbrane SAD, na kojima su navedene telefonske linije za podnošenje prijave, prikazani su na Slici 7.1. u daljem tekstu.<sup>10</sup>

U Poljskoj – zemlji koja se relativno skoro pridružila NATO – svi viši oficiri, osim vojnih sudija i tužilaca za koje važe opći propisi za sudije i tužioce, kao i niži oficiri koji služe u finansijskoj ili logističkoj jedinici, moraju da popune obrazac za prijavu imovine. Popunjeni obrasci nisu dostupni javnosti, a kontrolira ih Vojna policija.

Lica koja su tokom posljednje tri godine svoje vojne službe učestvovala u postupcima nabavke – u koje, po široj definiciji, spadaju planiranje, priprema i provođenje tenderskog postupka ili izvršenje ugovora – ne mogu se zaposliti ni u jednoj firmi iz sektora odbrane. Firmama iz sektora odbrane smatraju se preduzeća koja proizvode ili prodaju robu i usluge ili izvode građevinske radove u ovom sektoru, bez obzira na to da li jesu ili nisu učestvovali na tenderima Ministarstva odbrane.<sup>11</sup>



Slika 7.1: Plakati sa brojevima telefona za anonimne uzbunjivače

<sup>10</sup> Vidjeti: <[www.dodig.mil](http://www.dodig.mil)>

<sup>11</sup> Lično saopćeno Mačeviću Vnuku 2. decembra 2008.

### **Okvir 7.7. Savezni propisi Sjedinjenih Američkih Država o javnim nabavkama, kojima se uređuju etička pitanja vezana za podizvođače**

Dobavljači u sektoru odbrane su prema američkim propisima i prije 2007. godine bili dužni da poštuju integritet i etička načela. Konkretno, bilo je propisano da podizvođači treba da: (1) imaju pisani kodeks ponašanja; (2) obuče sve zaposlene o etičkim načelima; (3) provode internu ili eksternu reviziju, odnosno i jednu i drugu; (4) pokrenu disciplinske postupke u slučaju nedoličnog ponašanja; (5) ažurno izvještavaju odgovarajuće državne organe o svim situacijama u kojima postoji sumnja da su prekršeni propisi koji se odnose na sklapanje ugovora sa državom i (6) obezbijede saradnju sa svim državnim organima koji su odgovorni za istragu i otklanjanje nepravilnosti. Mada je propisima bilo predviđeno da dobavljači treba da poštuju ove elemente, oni nisu bili obavezni.

Savezni pravilnik o nabavkama (*Federal Acquisition Regulation, FAR*), izmijenjen dva puta, 2007. i 2008. godine, uveo je stroža obavezna etička pravila za dobavljače. Od dobavljača koji sklapaju ugovore sa državom sada se propisima zahtijeva da posjeduju pismene kodekse poslovne etike i da za zaposlene organiziraju programe obuke o poštovanju etičkih standarda, kao i da u svojim prostorijama istaknu plakate sa brojevima telefona „telefonskih linija za prijavljivanje zloupotreba“, čime se zaposleni podstiču da prijave zloupotrebe tokom izvršavanja i potpisivanja ugovora sa državom.

Usto, izmijenjenim etičkim pravilima za dobavljače, koji su u skladu sa FAR-om, obuhvaćeno je sada i potpisivanje ugovora u ratnim uslovima, kao naprimjer u Iraku i Afganistanu. Od dobavljača se zahtijeva da objelodane povrede krivičnog zakonika koje se odnose na sukob interesa, davanje mita i nedozvoljenih provizija ili pružanje netačnih informacija u vezi sa potpisivanjem ili izvršenjem ugovora, odnosno podugovora sa državom. Treba napomenuti da se ovi zahtjevi provode tako što se unose u odredbe ugovora i da su obavezni. Prema izmijenjenim pravilima, dobavljačima može biti privremeno ili trajno oduzeto pravo na poslovanje sa državom ako namjerno ne objelodane ove prekršaje ili ako pravovremeno ne objave da su bili plaćeni više nego što je to predviđeno ugovorom.

Prema FAR-u, svaki dobavljač mora da uspostavi unutrašnje sisteme kontrole kojima se:

- olakšava otkrivanje kršenja propisa;
- omogućava pravovremeno otklanjanje posljedica i
- promovira organizaciona kultura koja podstiče etično postupanje i poštivanje zakona.

Propisima Ministarstva odbrane (DOD) od januara 2009. godine regulira se zaštita onih koji državnim službenicima objelodane informacije o nenamjenskom trošenju sredstava ili neadekvatnom upravljanju, opasnosti po zdravlje i sigurnost lica ili kršenju propisa o ugovoru ili drugom poslu sa Ministarstvom odbrane. Naime, zaposleni ne smije biti otpušten, premješten na hijerarhijski niže radno mjesto ili suočen sa bilo kojom drugom vrstom diskriminacije koja bi bila odmazda za objelodanjivanje informacija o kršenju propisa. Uz to, dobavljači imaju obavezu da svoje zaposlene pismeno obavijeste o ovim pravima i mjerama zaštite uzbunjivača, koje im garantiraju savezni propisi.

*Izvor: United States Government Accountability Office. Defense Contracting Integrity: Opportunities Exist to Improve DOD's Oversight of Contractor Ethics Programs, GAO-09-591. Washington, DC: United States Government Accountability Office, September 2009: 6–7 i 16.*

## Sporazumi o integritetu

Na kraju ovog poglavlja bavit ćemo se time kako okviri koji obuhvataju više organa i multinacionalni okviri, kao i angažiranje vanjskih posmatrača mogu otkloniti rizik od pojave korupcije tokom procesa nabavki.

### **Okvir 7.8. Jačanje integriteta prilikom velikih nabavki primjenom „Sporazuma o integritetu u sektoru odbrane“**

Tokom devedesetih godina 20. stoljeća organizacija Transparency International razvila je „Sporazum o integritetu“ kao mehanizam koji države mogu da koriste tokom tendera i ugovaranja nabavki. Tim ove organizacije koji se bavi sektorom odbrane prilagodio je od tada ovaj mehanizam nabavkama u ovom sektoru. „Sporazum o integritetu u sektoru odbrane“ predstavlja obavezujući ugovor, što podrazumijeva da ponuđači i kupci moraju da se obavežu da u slučaju konkretne nabavke neće primati ni davati mito. Organizacija Transparency International bila je prije petnaestak godina prva organizacija koja je ove sporazume počela da koristi u civilnim sektorima, pa su se oni do sada ukorijenili i u zemljama poput Meksika.

Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane sve ponuđače i državne organe obavezuju ugovorom, čime treba da bude smanjenja mogućnosti za pojavu korupcije prije tendera, tokom tendera i nakon njega. Oni obično obuhvataju i izjave ponuđača da neće nuditi ni primati mito, te njihove obaveze, kao i izjave i obaveze državnih tijela, uključujući u to i sve njihove konsultante i savjetnike. Ponuđači ovim ugovorom potvrđuju da su saglasni sa tim da se povuku sa tendera ako se pojave dokazi da su prekršili te obaveze. U tom slučaju mogu se primijeniti i dodatne sankcije, uključujući u to i zabranu učestvovanja u budućim postupcima nabavke. Sporazumima o integritetu u sektoru odbrane ograničava se državnim službenicima ili njihovim bračnim partnerima mogućnost da se zaposle u firmama ponuđačima tokom određenog perioda poslije okončanja tendera. Uvodi se obaveza objelodanjivanja podataka o agentima, odnosno posrednicima. Ovakvim Sporazumom naročito transparentno postaje imenovanje nezavisnog posmatrača ili tima za praćenje. Nezavisni posmatrač može prisustvovati svim sastancima i ima neograničen uvid u sva dokumenta. Kao nezavisne posmatrače trebalo bi imenovati samo iskusne osobe koje su svoj ugled stekle i u zemlji i u inostranstvu. Time bi se osiguralo da one dobro obavljaju svoj posao. Da bi bili dugoročno angažirani, trebalo bi osigurati dovoljno sigurnih sredstava.

Tim organizacije Transparency International koji se bavi sektorom odbrane saradivao je sa vladama Kolumbije i Poljske, u kojim su ovakvi sporazumi primijenjeni na velike nabavke u ovom sektoru. Sporazume o integritetu u sektoru odbrane treba primijeniti u najranijoj mogućoj fazi. Oni omogućavaju mnogo veću transparentnost. Njihovim provođenjem unaprijeđuje se i kvalitet ugovorne dokumentacije, nadzora i evaluacija, te oni mogu dovesti do bolje specifikacije opreme i rentabilnosti. Primjena ovih mehanizama može da posluži i kao podsticaj za promjene u drugim organizacijama i ministarstvima.

Za više informacija o Sporazumima o integritetu u sektoru odbrane u Kolumbiji vidjeti: Pyman, M. and Waldron, A.; Avelia, L. „Practical Implication of Defence Integrity Pacts. Experience in Columbia.“ 2006; Transparencia por Colombia i Transparency International UK. „An independent review of the procurement of military items.“ 2006. Obe ove publikacije mogu se preuzeti sa sljedeće internet-stranice <[www.defenceagainstcorruption.org](http://www.defenceagainstcorruption.org)>

Odnosi između države i namjenske industrije, kao i međunarodna saradnja kompanija u ovom sektoru, moraju voditi stvaranju međunarodnih konzorcija koji se bore protiv korupcije, te kodeksa ponašanja. Takvi konzorciji vrše pritisak da se uvedu strože antikorupcijske mjere u globalni regulatorni okvir kako bi svima bez podmićivanja bili omogućeni isti uslovi prilikom trgovine oružjem.

Kako svako dugo putovanje počinje malim koracima, države koje su započele izgradnju integriteta svoj put mogu otpočeti provođenjem mjera usmjerenih na određenu oblast. Naprimjer, mogu jedan predmet nabavke u sektoru odbrane otvoriti za vanjsku kontrolu. U Okviru 7.8. predstavljena su iskustva sa „Sporazumima o integritetu sektora odbrane“ (*Defence Integrity Pacts*). To je mehanizam koji je organizacija Transparency International razvila kako bi se riješio problem rizika od pojave korupcije u nabavkama. Ovaj mehanizam se sada vrlo uspješno primjenjuje širom svijeta.



## Poglavlje 8

# Offset aranžmani

Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije tokom nabavki u sektoru odbrane obuhvata mnoge specijalizirane oblasti: počevši od načina na koji se izrađuju tehničke specifikacije, preko postupka procjenjivanja, pa do načina na koji su organizirane nabavke u Ministarstvu odbrane. U mnogim od ovih oblasti postoje sve konkretnija znanja o tome šta čini dobru praksu izgradnje integriteta. Međutim, u jednoj oblasti – offset aranžmanima – postoji izrazito slab nadzor, dok su rasprave ili razvoj dobre prakse rijetki, uprkos sve većoj ulozi koju offset paketi imaju u današnjim nabavkama u sektoru odbrane.

Organizacija Transparency International (TI) procjenjuje da prilikom realizacije offset aranžmana postoji veliki rizik od pojave korupcije, čak i u najrazvijenijim zemljama. Prema njenom iskustvu, zvaničnici sektora odbrane mnogih zemalja slažu se sa ovim mišljenjem, dok vlade danas ne upravljaju dobro ovim rizikom. Potrebno je stoga da namjenska industrija i vlade država širom svijeta zajedno uspostave i primjenjuju mnogo stroži režim transparentnosti i standarda jačanja integriteta u ovoj oblasti.

Ovo poglavlje počinjemo kratkom raspravom o dosadašnjoj upotrebi offset aranžmana. Potom se bavimo konkretnim rizicima od pojave korupcije i dosadašnjim iskustvima ispitivanja ugovora o offset aranžmana. U zaključnom dijelu predstaviti ćemo ono što se trenutno smatra minimalnim standardima dobre prakse.

## Sadašnja upotreba offset aranžmana

Pod offset aranžmanima uopćeno se podrazumijevaju trgovinske transakcije kojima se u međunarodnoj trgovini plaćanje robe ili usluga vrši kompenzacijom, odnosno isporukom neke druge robe ili usluge. Dijele se na direktne i indirektno offset aranžmane. Direktni predstavljaju ugovore između uvoznika i izvoznika vojne opreme i usluga, kojim se izvoznik obavezuje da od uvoznika kupi odbrambene robe i usluge, navedene u kupoprodajnom ugovoru, dok indirektni predstavljaju aranžmane kojima se izvoznik obavezuje da će od uvoznika kupiti robe ili usluge iz kupoprodajnog ugovora, koje nisu vezane za odbranu, već mogu biti iz civilnog programa .

Offset aranžmani počeli su da se primjenjuju u Evropi poslije 1945. godine kako bi se pomogla obnova evropskih privreda poslije završetka Drugog svjetskog rata. Koriste se gotovo isključivo u poslovima u sektoru odbrane. Većina zemalja danas zahtijeva da vrijednost offset aranžmana iznosi 100% vrijednosti glavnog ugovora. Na višem nivou su, naprimjer, Austrija sa 174% i Holandija sa 118%, a na dnu zemlje koje žele da obeshrabre upotrebu offset aranžmana, kao što je naprimjer Tajvan sa 20% ili Tajland sa 27%. U zračnoj industriji države će uglavnom zahtijevati da samo 20% offset paketa bude direktno. Većina offset aranžmana je indirektno. Između 1995. i 2000. godine u prosjeku je bilo 60% indirektnih i 40% indirektnih aranžmana.

Tokom posljednjih deset godina ovi aranžmani se sve više upotrebljavaju. Njihova vrijednost je sa 49% vrijednosti ugovora 1995. godine porasla na 103% vrijednosti ugovora 2005. Velike kompanije namjenske industrije imaju prilično velike sektore koji se bave offset aranžmanima, sa velikim obavezama. Kompanija Lockheed Martin, naprimjer, jedan od najvećih dobavljača u sektoru odbrane, ima offset obaveze u iznosu od 19 milijardi američkih dolara u 12 zemalja.<sup>1</sup>

U dosta zemalja, poput Indije i Brazila, pokreću se čak i inicijative da se upotreba offset aranžmana sa nabavki u sektoru odbrane proširi i na druge oblasti državne potrošnje.

### **Ponderiranje offset aranžmana tokom evaluacije tendera**

Raspon pondera je širok, počevši od 60% u zemljama poput Turske, odnosno 40% u Kanadi, pa sve do 10–5% u državama u kojima ministarstva odbrane nastoje da ograniče utjecaj offset paketa na izbor vojne opreme.<sup>2</sup>

### **Fiksni troškovi offset aranžmana**

Teško je doći do informacija o stvarnim troškovima offset aranžmana. Na offset tenderima troškovi ne moraju da budu pojedinačno navedeni ili opisani. Prema podacima TI, u slučaju jednog ministarstva odbrane cijena je tokom određenih velikih nabavki bila veća 5–8% u odnosu na glavni ugovor, dok je u drugim zemljama cijena u odnosu na glavni ugovor bila veća 15-30%.

Pored toga, zemlja kupac ima i troškove upravljanja offset aranžmanima, kao što su, naprimjer, troškovi rada ureda za offset aranžmane, kao i troškovi za zarade zaposlenih u ovom uredu.

### **Prednosti offset aranžmana**

Ekonomisti koji se bave sektorom odbrane vode živu debatu o stvarnim prednostima offset aranžmana. Njihov spor izgleda nerješiv, jer skoro da ne postoje ekonomske analize o utjecaju offset paketa, kao ni javno dostupni podaci o izvršenju ugovora o offset aranžmanima. Steve Schooner, šef katedre za pravo nabavki na Univerzitetu George Washington nedavno je rekao:

U ovom trenutku postoji konsenzus većine zainteresiranih strana povodom pitanja kao što su postojanje transparentnosti, integriteta i odgovornost tokom nabavki u sektoru odbrane. Međutim, kada je riječ o offset aranžmanima, postizanje konsenzusa je još daleko. Ne postoji međunarodni dogovor, a ni pojedinačne države nisu blizu postizanja saglasnosti. O tome koliko smo daleko od postizanja konsenzusa govori i Kodeks postupanja Evropske agencije za odbranu, u kome se istovremeno nastoji da se primjena offset aranžmana i poveća i smanji. Slično tome, Svjetska trgovinska organizacija navodi da su offset aranžmani loši i zabranjuje njihovu upotrebu u drugim sektorima, dok istovremeno tvrdi da su prihvatljivi u sektoru odbrane. Nema dogovora ni na nacionalnom nivou. Sjedinjene Američke Države se protive offset aranžmanima, ali u sektoru odbrane provode politiku „kupujte američko“...

<sup>1</sup> Izvještaj sa konferencije „Izgradnja integriteta i izgradnja institucija u sektoru odbrane“, Monterey, Kalifornija, 25–27. 2. 2009: 91.

<sup>2</sup> Isto, 2009: 91–92.

Stoga, realno bi bilo pokušati da se unapredi upravljanje offset aranžmanima, a da se istovremeno ide ka postizanju konsenzusa o tome da li bi oni uopće trebalo da postoje.<sup>3</sup>

Sve više postoji shvatanje da, bez obzira na prednosti offset aranžmana, oni prije svega moraju biti transparentni i ugovoreni tako da zadovoljavaju sve razumne standarde očuvanja integriteta.

### Politička dimenzija offset aranžmana

Offset aranžmani mogu pomoći državama da smanje veliku potrošnju u sektoru odbrane. Oni naizgled omogućavaju transfer tehnologije, istraživanje i razvoj i uvećanje industrijske baze, kao i privlačenje investicija i zapošljavanje visoko stručnog kadra. Međutim, kupovinu offset aranžmanima može potpuno potisnuti u drugi plan i dovesti u pitanje njihova politička pozadina. To unosi napetost u odnose između dva odvojena dijela vlade, najčešće između ministarstva finansija ili ekonomije, koje nadzire ovu kupovinu, i ministarstva odbrane, koje nabavlja vojna sredstva.

### Rizici od pojave korupcije prilikom offset aranžmana

Rizici od pojave korupcije prilikom offset aranžmana dati su u komentarima koji su dostupni javnosti i navodima iz zvaničnih izvještaja, akademskim istraživanjima, intervjuima koje organizira organizacija Transparency International, kao i u novinskim člancima.

### Izveštaj Evropske agencije za odbranu o offset aranžmanima

Evropska agencija za odbranu angažirala je tim stručnjaka da istraži fenomen offset aranžmana u sektoru odbrane, pri čemu je posebnu pažnju trebalo da obrate na utjecaj koji oni imaju na razvoj evropske baze namjenske industrije. Nakon ovih istraživanja sačinjen je izvještaj o offset aranžmanima, koji je objavljen u julu 2007. Mada se izvještaj nije prvenstveno bavio rizikom od pojave korupcije, njegovi autori su otkrili da postoji mogućnost za pojavu korupcije zbog netransparentnosti offset paketa. U izvještaju se navodi:

Konačno, postoji jedan aspekt o kome je bilo riječi u nekim intervjuima. Riječ je o korupciji koja se javlja u vezi sa ugovorima u sektoru odbrane, kao i o njenoj stvarnoj ili navodnoj povezanosti sa offset aranžmanima. Offset aranžmani nisu sami po sebi takvi, ali se čini da netransparentno i neprofesionalno vođenje ovih aranžmana otvara prostor za pojavu korupcije koja može dovesti do izbora sistema koji inače ne bi bio odabran na otvorenom i transparentnom tržištu. U intervjuima se često spominjalo da prethodna praksa sa offset aranžmanima nije bila dovoljno dobra i da je zato bila mijenjana. Iako su predstavnici zemalja članica učesnica (*participating Member State*, pMS) tvrdili da imaju dobro iskustvo sa offset aranžmanima, što se moglo i očekivati, čini nam se da transparentnost i profesionalnost takvih praksi dosta zavise od konkretne pMS, kao i da ima dosta prostora za poboljšanja.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Isto, 2009: 97.

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

## Akadska istraživanja

U svom izvještaju pod nazivom „Utjecaj transfera naoružanja na siromaštvo i razvoj“ Centar za međunarodnu saradnju i sigurnost (*Centre for International Cooperation and Security*) iznio je sljedeću tezu:

Offset aranžmani predstavljaju još jednu mogućnost za pojavu korupcije. Ranije je razmatrano kako ovi aranžmani prilikom transfera naoružanja utječu na rashode oružanih snaga. Bitno je, također, razmotriti da li offset paketi mogu poslužiti tome da se sakriju veliki iznosi mita ili provizija, ili da li se njima nedozvoljeno utječe na odluku jedne zemlje o nabavci naoružanja. Offset pakete „prati reputacija da cijenu ugovora podižu za skoro jednu petinu, da ih je teško nadzirati, da se njima ne ostvaruje ona korist koja je obećana u trenutku prodaje, kao i da doprinose korupciji“. Offset aranžmani, također, mogu da podstaknu razvoj korupcije, jer ugovori mogu ići preko lokalnih firmi, koje su odabrane zbog svojih političkih veza. U poslu sa Južnom Afrikom, podugovori sklopljeni sa lokalnim firmama dodatno su omogućili zvaničnicima da „napune svoje džepove“.<sup>5</sup>

Postoje različite akademske analize ekonomskog utjecaja offset aranžmana, a najmanje u jednoj razmatra se i rizik od pojave korupcije vezan za ove aranžmane.<sup>6</sup> Trevor Taylor je u svojoj studiji razmatrao da li su zvaničnici odgovorni za nabavke odlučivali o potrebama i obliku offset paketa u skladu sa ekonomskim ili sa političkim razlozima. U ovom empirijskom radu zasnovanom na podacima o pojedinačnim transakcijama za procjenu modela, dat je presjek stanja u više zemalja iz svih dijelova svijeta. Na osnovu Taylorovih rezultata može se zaključiti da, iako državni službenici zaduženi za nabavke biraju offset aranžmane prema ekonomskim pokazateljima, varijable političke ekonomije su također veoma važne. U pojedinim ugovorima o offset aranžmanima ekonomska pitanja (poput cijene, kvaliteta, troškova transakcije i politike industrijskog razvoja) važnija su od političkih (kao što su povećanje birokratije, nacionalna sigurnost i teorija interesnih grupa). U drugim okolnostima, međutim, osobine offset paketa mogu da odražavaju političke prioritete. Taylor stoga zaključuje:

Za rješavanje problema korupcije preporuka bi bila da se poveća transparentnost offset aranžmana. Naprimjer, svaka država bi mogla da angažira grupu nezavisnih vanjskih revizora koji bi prvo procijenili osnovanost prijedloga offset aranžmana, a potom proveli detaljnu knjigovodstvenu provjeru koristi i troškova. Rezultate rada ove grupe trebalo bi objaviti i učiniti dostupnim za vanjsku provjeru.

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

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

## Javni intervjui organizacije Transparency International sa stručnjacima u sektoru odbrane

Frank Boland, direktor Odjeljenja za planiranje snaga, Sektor za odbrambenu politiku i planiranje, NATO:

Offset aranžmani postali su popularni, jer na prvi pogled izgleda da njima države prave „dobar posao“. Ako se novac troši na uvoz, offset aranžmani omogućavaju državama da eventualno nadoknade gubitak strane valute – tako da je jasno zašto su oni privlačni (...) [Međutim,] dešavalo se da se mnogi offset aranžmani jednostavno ne realiziraju. Problem je zapravo u tome što ovi aranžmani narušavaju odlučivanje. Oružane snage bi možda željele da nabave opremu kako bi zadovoljile određene potrebe, ali offset aranžmani omogućavaju da vanjski faktori utječu na odlučivanje, pa čak i da ponište određenu nabavku.<sup>7</sup>

Ghanim Al Najjar, profesor političkih nauka, Univerzitet u Kuvajtu:

Offset programi bi, kao dio isplate, trebalo da transformiraju nove projekte u Kuvajtu. Oni, međutim, često ne funkcioniraju dobro. Niko zapravo ne zna šta se dešava sa offset aranžmanima. Najveći dio odvojenog novca nije potrošen. Postoji li nadzor izvršenja offset aranžmana? Ne baš: do sada nije potrošeno baš mnogo novca. Ne bih rekao da postoji dobra kontrola. Ljudi čekaju da vide koliko će offset program biti djelotvoran kada su u pitanju lokalni projekti, ali se često dešava da su procedure složene ili da projekat ne donosi odgovarajuće rezultate. Ponekad novac koji je navodno dodijeljen zaista postoji, ali se njegovo trošenje ne kontrolira.

Čak i kada ne postoji sumnja da je riječ o korupciji, tokom offset aranžmana često se javljaju problemi:

- nije dovoljno jasno kako će biti praćen i procijenjen predloženi offset aranžman;
- ne postoji jasna nacionalna strategija o tome šta offset aranžmanima treba da bude postignuto;
- postoji velika mogućnost da se izgubi kontrola nad nabavkom i nad njenim procjenjivanjem ukoliko je u offset aranžman uključeno više ministarstava;
- pregovori sa ponuđačima o offset aranžmanima počinju tek nakon što se ugovor potpiše;
- neadekvatni mehanizmi nadzora offset aranžmana prije potpisivanja ugovora i nakon toga (kao i trajanja offset programa i glavnog ugovornog partnera i podugovarača);
- ne postoje adekvatni ili bilo kakvi kazneni mehanizmi u slučaju da ugovorene obaveze iz offset aranžmana ne budu izvršene;
- ne postoje adekvatni procesi za provođenje pravnog nadzora, medijaciju i vođenja parnice;
- ponuđači nemaju dovoljno vremena da pripreme offset pakete;

<sup>7</sup> Intervju objavljen u: Transparency International Defence Anti-Corruption Digest, No. 17, June 2007. <[www.defenceagainstcorruption.org](http://www.defenceagainstcorruption.org)>

### Okvir 8.1. Medijski navodi o korupciji tokom offset aranžmana

*Portugal:* Centralna služba za istragu i krivične radnje (DCIAP) istražuje ugovor o offset aranžmanu za kupovinu dvije podmornice od Njemačkog konzorcija za proizvodnju podmornica (*German Submarine Consortium*). Pregovore o ovom ugovoru kojim se sklapa posao vrijedan 1.210 miliona, a kojim će se osigurati to da se investicije u istoj vrijednosti realiziraju u Portugalu, vodila je firma Escom, članica grupe Espirito Santo (GES). Ova firma je pod istragom u Portugalu.

*Južna Afrika:* Kupovina oružja 1999. godine bila je kontroverzna zbog brojnih navoda o korupciji i umiješanosti evropskih firmi i južnoafričkih političara. Iako je južnoafrička vlada više puta ukazala na ugovore o offset aranžmanima za kupovinu oružja, mediji su bili skeptični – novine *Business Day* žalile su se u februaru 2008. da je uspjeh offset paketa teško utvrditi, jer su njihovi zahtjevi za pružanje informacija odbijeni pod izgovorom da se ovi podaci smatraju poslovnom tajnom. Objavljeno je da firma ThyssenKrupp, čiji rad istražuje elitna južnoafrička jedinica za organizirani kriminal zbog navoda o korupciji prilikom prodaje fregata, kasni sa izmirenjem obaveza iz offset aranžmana. Međutim, najjasnije veze između korupcije i offset aranžmana postoje u vezi sa nabavkom lovačkih aviona tipa „Greepen“ od firme BAE i „SAAB“. Južnoafrički list *Mail & Guardian* izvjestio je 20. marta 2008. godine da je Joe Modise, koji je bio ministar odbrane tokom ove nabavke, dobio tajno akcije grupe proizvođača elektronske opreme Conlog/Log-Tek, koja je prema ugovoru o offset aranžmanu za prodaju oružja trebalo da ostvari značajnu zaradu.

*Republika Češka:* I u ovoj zemlji je nabavka lovaca „Greepen“ pod istragom zbog primanja mita u vezi sa offset paketom uključenim u ovaj posao. Istražuju se navodne uplate visokim češkim zvaničnicima iz 2001. godine, kao i struktura tendera, sa koga su se ostali ponuđači povukli pošto su se žalili na to da je Vlada namjerno sačinila oglas koji će avionima „Greepen“ omogućiti da pobjede na tenderu. Tom prilikom bilo je kritika da je prateći offset paket nerealan, zbog čega su dvojica tadašnjih ministara finansija podnijela ostavke.

*Velika Britanija i Saudijska Arabija:* Ugovor pod nazivom Al Yamamah, koji su osamdesetih godina 20. stoljeća u ime firme BAE potpisali britanska Vlada i Saudijska Arabija najveći je izvozni ugovor u historiji Velike Britanije, ali je i dalje izvor kontroverzi. Ugovor je sadržao dobro poznatu odredbu offset aranžmana, prema kojoj je „BAE“ dio profita ostvarenog ovim poslom trebalo da reinvestira u britansku namjensku industriju. Navodi se da je bilo malo primetne koristi od ovog paketa. Bilo je riječi o tome da se američko Ministarstvo pravde (*Department of Justice*) u sklopu svoje istrage bavilo ovom odredbom.

*Izrael:* U septembru 2005. godine list *Defence News* izvjestio je da je policija u okviru velike istrage navoda o lažnim isplatama u inostranstvu ušla u centralu najveće izraelske aeronautičke i namjenske firme Israel Aircraft Industries. Predmet istrage bila je desetogodišnja navodna praksa davanja mita i nedozvoljenih provizija vezanih za izvoz i offset aranžmane.

*Rumunija:* Povodom rumunske kupovine dvije fregate 2003. pojavili su se navodi o isplati provizija. Istraga je prije svega bila usmjerena na nepravilnosti u ugovoru i na izgubljena novčana sredstva u vezi sa offset paketom. U junu 2006. godine list *Bucharest Daily News* izvjestio je da se „čini da je glavni razlog provođenje ugovora o offset aranžmanu.“ Prema odredbama tog ugovora, firma BAE Systems trebalo je da 80% vrijednosti nabavke iskoristi za kupovinu proizvoda i usluga iz Rumunije, i to kombinacijom direktnih i indirektnih offset aranžmana. Ovi offset aranžmani i dalje izazivaju kontroverze. List *Jurnalul National* izvjestio je u septembru 2003. godine da će rumunsko Ministarstvo odbrane tužiti firmu BAE Systems ako ne bude ispunila svoje obaveze iz ugovora o offset aranžmanu. U članku se, također, navodi da je ovaj posao u Velikoj

Britaniji i dalje pod istragom koju vodi nezavisna stručna služba zadužena za ispitivanje i krivično gonjenje ozbiljnih ili složenih finansijskih prevara i korupcije (*Serious Fraud Office – SFO*).

*Tajvan*: U članku objavljenom u listu Defence News navedeno je da su korupcija i isplate državnim zvaničnicima najveći problem prilikom sklapanja ugovora o nabavkama u sektoru odbrane na Tajvanu, što je glavni razlog zabrinutosti SAD. Suzbijanje korupcije jedna je od preporuka za poboljšanje ovog procesa. To se može postići ili strogom kontrolom ili potpunim ukidanjem provizije i offset aranžmana.

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

- postoji dosta različitih mogućnosti za ugovaranje offset aranžmana, bez tačnih zahtjeva i jasnih kriterija za izbor;
- mnogi elementi opcija offset aranžmana izvan su oblasti stručnosti potencijalnih ponuđača;
- nema dovoljno iskusnih stručnjaka koji bi vrednovali opcije za offset aranžmane i
- članovi komisija za nadzor nisu dovoljno stručni da bi mogli da procjene prijedloge za offset aranžmane i njihovu realizaciju.

## Konkretni rizici od pojave korupcije prilikom offset aranžmana

Postoje tri konkretna rizika od pojave korupcije koja se odnose na offset aranžmane:

### Nedozvoljeno utjecanje na određivanje potrebnih kapaciteta

Na izbor toga šta je jednoj državi potrebno – ili čak *da li je* određen kapacitet uopće potreban – utječu i drugi „poklončiči“ koji mogu biti dio kupovine u sektoru odbrane. Nabavke oružja rijetko kad predstavljaju jednostavnu ekonomsku kupovinu. One često imaju i međunarodnu političku dimenziju. Nacija kupac često se nada da će time produbiti političke odnose sa zemljom prodavcem. Te nabavke su često dovoljno velike da utječu na unutrašnje političke prilike. U tim slučajevima, obilna ponuda naizgled besplatne robe može privući lokalne političare. Uz to, privlačni paketi dodatnih pogodnosti mogu, inače nezanimljiv proizvod, učiniti atraktivnim. To je navodno bio slučaj u Češkoj, gdje se i dalje preispituje da li su brzi avioni o kojima je bilo riječi uopće bili neophodni, kao i kod nabavke oružja u Južnoj Africi, koju od samog početka prate navodi o tome da su kupljeni pogrešni sistemi, kao i da je postupak bio nezakonit.

### Netransparentan utjecaj na odlučivanje na tenderima

Može biti nejasno – a ponekad je i namjerno tako – koliko su relativne prednosti offset paketa ponuđača u ravnoteži sa drugim kriterijima na osnovu kojih se odlučuje. Koliko su

zapravo prednosti offset paketa usklađene sa ekonomskim, tehničkim i drugim kriterijima? To nije lako učiniti s obzirom na dosta različite prirode samih kriterija. Često je bilo optužbi da je ovo neadekvatno urađeno, kao, naprimjer, prilikom nabavke oružja u Južnoj Africi.

### Moguća „naplata“ ranijih usluga

Offset aranžmani često predstavljaju obaveze na koje se ne obraća pažnja prije nego što prođe određeno vrijeme otkako je ugovor potpisan. Mogu nekad da prođu i godine prije nego što se one potpuno uspostave. Zbog tog vremenskog razmaka, kao i zbog uobičajenog popuštanja političke i medijske pažnje, javlja se prostor za netransparentne pogodbe i „vraćanje“ usluga kojima je omogućeno potpisivanje ugovora. Ugovori o offset aranžmanu često se ne nadziru dovoljno, te su tako šanse da se takva korupcija otkrije male.

### Smanjenje rizika od pojave korupcije tokom offset aranžmana

Generalno govoreći, postoje dvije grupe mogućnosti za rješavanje ovih rizika: 1) treba prestati sa upotrebom offset aranžmana u sektoru odbrane ili 2) treba značajno pojačati kontrolu i nadzor ovih aranžmana. Takve kontrole moraju postojati tokom trajanja cijelog offset programa, čak i onda kada je on ugovoren na dvadeset ili više godina.

Postoje znaci da se pitanje rizika od pojave korupcije tokom offset aranžmana rješava, o čemu svjedoče sljedeći primjeri:

- Tokom posljednjih nekoliko godina drastično se promijenila praksa da se o offset aranžmanima pregovara tek nakon potpisivanja glavnog ugovora. Sve više zemalja sada zahtijeva da se dogovor o offset aranžmanu postigne prije potpisivanja ugovora o nabavci. Stručnjaci iz namjenske industrije pretpostavljaju da će se ovaj trend nastaviti, te da će to postati standardni uslov jedne zemlje za ugovaranje offset aranžmana, a ne izuzetak.
- Režim formalnih kazni za neizvršenje ugovora postaje sve stroži. Kazne se u velikom broju zemalja kreću od 3% do 10% neispunjenih obaveza iz offset aranžmana u tačno definiranim vremenskim periodima, odnosno prilikom isteka perioda izvršenja ugovora, ili u oba slučaja, dok se u pojedinim primjerima penali računaju prema vrijednosti kupoprodajnog ugovora. Mijenja se jedino oblik ovih penala. Oni su obično u obliku likvidirane štete, što znači da se uplatom penala ona „likvidira“, odnosno njom se ispunjava preostali iznos obaveze. Mnoge zemlje su odskora, prema riječima stručnjaka za offset aranžmane, počele da prelaze na nelikvidirane štete. To znači da, iako su penali uplaćeni, mora biti izvršena i obaveza iz offset ugovora. Ako to ne bude učinjeno, dobavljač možete biti stavljen na „crnu listu“ i isključen iz budućih nabavki u sektoru odbrane sve dok ne ispuni obavezu. Pored toga, dobavljači u ovom sektoru po pravilu moraju da osiguraju garanciju izvršenja, kojom se mogu namiriti mogući penali. Vrijednost ove garancije smanjuje se srazmjerno tome u kojoj mjeri je dobavljač ispunio obaveze iz ugovora o offset aranžmanu.
- U maju 2008. godine, na godišnjoj skupštini „Konferencija o globalnoj industrijskoj saradnji“ (*Global Industry Cooperation Conference*), koju su organizirala najveća



udruženja koja se bave offset aranžmanima – pokrenuta je diskusiju o rizicima od pojave korupcije tokom offset aranžmana, kao i načinima na koji ona može biti spriječena.

- U radu radionice o offset aranžmanima, koja je održana tokom važne NATO konferencije pod nazivom „Izgradnja integriteta i institucija u sektoru odbrane“, u kalifornijskom gradu Montereyu u februaru 2009, učestvovali su zvaničnici iz sektora odbrane i visoki predstavnici najznačajnijih firmi iz sektora namjenske industrije SAD i EU. Oni su NATO savezu uputili više prijedloga koji se trenutno razmatraju.

Ovo su važni koraci provođenja sveobuhvatnog pristupa smanjenju rizika od pojave korupcije tokom offset aranžmana, koji se zasnivaju na:

- povećanju transparentnosti i unaprijeđenju izvještavanja;
- jačanju odgovornosti i integriteta;
- postojanju dobrih funkcionalnih procesa;
- objelodanjivanju sukoba interesa i
- proaktivnom angažiranju ključnih aktera.

Ukoliko sva predložena unaprijeđenja i svi dati prijedlozi u svakoj od ovih oblasti budu uzeti u obzir, predstavljat će dobru praksu. Trebalo bi imati u vidu to da integritet tokom tenderskih postupaka vezanih za offset aranžmane predstavlja poprilično novu temu, pa mnogi od ovih prijedloga, iako su na prvi pogled korisni i konstruktivni, tek treba da budu primijenjeni i isprobani.

## Transparentnost i izvještavanje

Specifikacijom tendera trebalo bi propisati da u ponudama postoje dvije cijene: jedna koja će obuhvatati offset paket i druga koja neće obuhvatati ovaj paket. Ovaj prijedlog je u skladu sa nacrtom preporuke date na već spomenutoj konferenciji „Izgradnja integriteta i institucija u sektoru odbrane“:

Nastojeći da unaprijede i povećaju transparentnost izrade i provođenja offset programa, kao i transparentnost upravljanja – pri čemu se pod transparentnošću podrazumijeva to da države treba da razmotre stvarnu cijenu offset aranžmana – države treba da provode tendere, na kojima će odvojeno biti navedeno koje mogućnosti predloženi offset program obuhvata, a koje ne obuhvata. To bi omogućilo da cijena i korist offset paketa budu adekvatno razmotrene, kao i da u obzir budu uzeti ciljevi i namjere države vezani za offset programe.<sup>8</sup>

Trebalo bi da postoji obaveza da se vladi godišnje dostavlja detaljan izvještaj o realizaciji svih ugovora o offset aranžmanima, koji su potpisani za svaku veliku nabavku. Taj izvještaj bi trebalo da bude dostupan javnosti, što danas najčešće nije slučaj.

Vlada bi trebalo da objavi kriterije za vrednovanje osnovnog ugovora i offset paketa, kao i detaljne pondere dodijeljene svakom elementu, te pondere koje ostvari svaki od ponuđača koji uđe u uži izbor. To još nije postalo opća praksa.

<sup>8</sup> „Izgradnja integriteta i institucija u sektoru odbrane“, izvještaj sa konferencije, 2009: 101.

Trebalo bi da postoji i jasno određena obaveza da se, dvije do tri godine nakon potpisivanja ugovora, provode nezavisne evaluacije troškova i očekivane koristi od offset paketa. Rezultati te evaluacije trebalo bi da budu objavljeni, što se trenutno skoro nikada ne dešava.

Nadzor civilnog društva može biti dobar način za objelodanjivanje netransparentnih aspekata određenog prijedloga. Vlada bi trebalo da civilno društvo što više uključi u diskusiju o predloženom offset paketu.

### Jačanje odgovornosti i integriteta

Budžete za odbranu i stvarno trošenje sredstava u sektoru odbrane analizira nacionalna revizorska institucija. Izvještaj o tome se u većini zemalja predstavlja parlamentu ili najvišem tijelu odgovornom za odlučivanje. Isti nivo vanjske kontrole treba da postoji i kada je riječ o offset aranžmanima.

Uzmemo li u obzir rizik od potpisivanja ugovora sa kompanijama kako bi im bilo uzvraćeno za ranije učinjene usluge ili kako bi uključeni pojedinci bili nagrađeni, trebalo bi da postoje stroži propisi za objelodanjivanje sukoba interesa svih lica uključenih u postupak nabavke, kao i obaveza postojanje šireg zahvata, tzv. „dju dillidžensa“ (*due dilligence*), odnosno dubinske provjere svih agenata i posrednika određenog offset aranžmana. Udruženja namjenske industrije mogla bi pomoći tako što bi izradila smjernice o ovim pitanjima (također treba vidjeti u daljem tekstu preporuke o tome šta treba da učine industrija i poslovna udruženja).

Svi oni koji su uključeni u tenderski postupak, uključujući u to i komisije za evaluaciju tendera i relevantne ministre, trebalo bi da imaju obavezu da podnesu godišnje izvještaje o sukobu interesa.

### Dobri funkcionalni procesi

Što je niži procenat pondera dodijeljen ugovoru o offset aranžmanu tokom evaluacije, to će biti i niži nivo rizika. Nizak ponder, naprimjer, 10–15%, smatra se razumnim. U slučaju da je ponder viši, rizik od pojave korupcije srazmjerno je veći, pa treba primijeniti više drugih mjera.

Službe za javne nabavke trebalo bi da shvate da ugovori o offset aranžmanima zahtijevaju značajno angažiranje. Oni nisu samo „dodatak“ osnovnim ugovorima. Trebalo bi da postoji tim koji će se isključivo baviti offset aranžmanima i koji će se postarati da izradi ugovora o offset aranžmanima bude posvećena ista pažnja kao i izradi osnovnog ugovora. Pored toga, ministarstvo koje vodi taj postupak trebalo bi da jasno i napismeno odredi nadležnosti pojedinačnih ministarstava uključenih u proces (ako ih ima više). Ministarstvo koje vodi postupak trebalo bi prije potpisivanja ugovora da insistira na određivanju jasnih obaveza.

### Proaktivan pristup preduzeća iz sektora odbrane

Pojedinačne firme trebalo bi da primjenjuju programe koji osiguravaju poštovanje propisa na offset programe, svoje zaposlene i konsultante angažirane na ovim poslovima. Čini se da to u ovom trenutku nije slučaj.

## Okvir 8.2. Transparentnost tokom upravljanja indirektnim offset aranžmanima

Nakon što je 2006. godine uvedena obaveza da sve velike nabavke u sektoru odbrane treba da prate offset aranžmani, Vlada Bugarske formirala je Upravu za offset programe pri Ministarstvu privrede i energetike (MPE). Ovo tijelo upravlja indirektnim offset aranžmanima.

Uprava ima i internet-stranicu (<[www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html](http://www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html)>), na kojoj se mogu naći detaljne informacije o:

- propisima o offset aranžmanima;
- prioritetnim privrednim granama, gdje Vlada želi da privuče investicije vezane za offset aranžmane;
- metodama razmatranja offset projekata (prilikom obračuna doprinosa, odnosno *koristi od offset aranžmana*, kao i prilikom ispunjenja obaveza iz ovog aranžmana), u skladu sa privrednom granom i tehnološkim nivoom;
- registru firmi koje su bile zainteresirane za offset aranžmane i koje ispunjavaju kriterije za „korisnike offset aranžmana“. U julu 2009. na ovom spisku bile su 64 firme iz Bugarske;
- spisku predloženih offset poslova, koji je odobrilo Ministarstvo privrede i energetike. U julu 2009. na ovom spisku bilo je 24 preduzeća. Javnosti je, također, dostupna i moguća vrijednost svake investicije. Dobavljači iz sektora odbrane mogu da odaberu jedan ili više ovih prijedloga da bi ispunili svoje obaveze iz offset aranžmana;
- tekućim projektima offset aranžmana, zajedno sa njihovom neto vrijednošću i korišću od ovog aranžmana (u julu 2009. prosječni količnik ovih projekata bio je oko 3), i
- spisku ugovora o offset aranžmanu sklopljenim sa dobavljačima u sektoru odbrane, koji bugarske oružane snage snabdijevaju sistemima naoružanja i opremom, kao i spisak odgovarajućih offset projekata. Na internet-stranici objavljena je neto vrijednost svakog projekta, količnik i korist od offset aranžmana, krajnji rok i međurezultati, kao i kratak opis aranžmana.

Uz to, na internet-stranici dati su i linkovi za preuzimanje relevantnih izvještaja i zaključaka sa konferencija. Cijela stranica je na bugarskom jeziku, dok su najvažnije informacije date i na engleskom jeziku: <[www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html](http://www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html)>.

Zatim, standarde poslovnog ponašanja i poslovne etike firmi namjenske industrije trebalo bi proširiti tako da se *isključivo* odnose na offset aranžmane i na potrebu postojanja kontrole.

Firme, također, mogu biti dobro prihvaćene ukoliko su potencijalnim kupcima predočile da postoji rizik od pojave korupcije. Prema našem iskustvu, ukoliko znaju da će ih podržati barem nekoliko ponuđača, države koje nabavljaju robu i usluge izuzetno će cijeliti mogućnost da postave konkretne zahtjeve i da navedu uslove za transparentno realiziranje offset aranžmana.

### Proaktivan pristup privrede i multilateralnih organizacija

Organizacija Transparency International došla je do iznenađujućeg otkrića: firme koje inače imaju izuzetno kvalitetne mehanizme za borbu protiv korupcije, suzdržane su kada je

riječ o offset programima. Isto važi i za poslovna udruženja firmi u namjenskoj industriji. Sledi nekoliko konstruktivnih prijedloga za unaprjeđenje transparentnosti u ovoj oblasti:

- poslovna udruženja u namjenskoj industriji trebalo bi da postave standarde za dobro kontrolirane offset programe, u skladu sa kojima će njihovi članovi postupati;
- poslovna udruženja bi također trebalo da sačine smjernice sa detaljnim obavezama „dubinske provjere“ (*due diligence*), koje posrednici u offset aranžmanima treba da ispune. One moraju da sadrže i obavezu koja firmama i posrednicima omogućava da se uvjere u to da kompanije koje dobivaju offset aranžmane nisu nedozvoljeno povezane sa pojedincima iz vlasti ili iz političkih partija;
- prethodni prijedlozi naročito se odnose na Evropsko udruženje namjenske industrije (*European Defence Association*, ASD) i Udruženje aeronautičke industrije SAD (*Aerospace Industry Association*, AIA), pošto ove organizacije već rade na tome da podignu standarde u borbi protiv korupcije prilikom međunarodne trgovine oružjem i
- Evropska agencija za odbranu postiže izuzetne rezultate kada je riječ o povećanju transparentnosti nabavki u sektoru odbrane širom Evrope. Međutim, njen pristup offset aranžmanima je proturječan, konfuzan i slab. Postojeći kodeks ponašanja u ovoj oblasti nije adekvatan. U njemu se uopće ne spominju rizici od pojave korupcije, što predstavlja veliko iznenađenje. Agencija bi trebalo ponovo da formira posebne akcijske grupe za offset aranžmane, koje bi se isključivo bavile povećanjem integriteta organiziranja tenderskih postupaka i realiziranja offset paketa.

## Proaktivan pristup civilnog društva i medija

Offset aranžmani i dalje predstavljaju „skrivenu“ temu, uprkos prethodno navedenim rizicima. Očigledno je da organizacije civilnog društva koje promoviraju dobro upravljanje i transparentnost treba da budu aktivnije u ovoj oblasti. Treba podržati one vlade koje su preduzele mjere kako bi povećale transparentnost debate o offset aranžmanima.

S obzirom na sve veći obim offset aranžmana i na njihovo širenje na druge oblasti trgovine, svakako je u interesu dobrog upravljanja da se o ovoj temi više razgovara u pojedinačnim državama.

## Zaključci

Offset aranžmani sadrže veliki rizik od pojave korupcije. Oni mogu utjecati na odlučivanje o potrebama sektora odbrane i predstavljaju jednostavan način da se firme i pojedinci nagrade. Izuzetno su loše regulirani i skoro potpuno netransparentni.

Vlade i industrije sve su spremnije da se izbore sa rizikom od pojave korupcije. I pored toga, korupcija tokom offset transakcija i dalje je netaknuta. Ukoliko vlade država ne budu više zahtijevale offset aranžmane, eliminirat će ovaj rizik, a možda i dobiti bolji kvalitet. Tamo gdje to nije moguće, i firme i vlade mogu da preduzmu relativno jednostavne korake kako bi ove transakcije učinile transparentnijim i smanjile rizik od pojave korupcije.

## Poglavlje 9

# Mogućnosti i rizici prilikom angažiranja vanjskih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane

## Uvod

Iste pouke kojima se smanjuje korupcija tokom standardnih javnih nabavki u sektoru odbrane mogu se u velikoj mjeri primijeniti i na netradicionalne ugovorne aranžmane, kao što su angažiranje vanjskih resursa („testiranje tržišta“ i nabavke na slobodnom tržištu), privatizacija i sklapanje javno-privatnih partnerstava (JPP). Pri tom, najvažnija pouka jeste postojanje održive konkurencije i nezavisnog nadzora. Njihovom primjenom, kao i primjenom mehanizama za ostvarenje integriteta, transparentnosti i odgovornosti specifičnih za svaku zemlju, moguće je smanjiti korupciju i povećati očekivanu cijenu učestvovanja u korupciji, koju će morati da plate oportunistički nastrojeni zvaničnici.<sup>1</sup>

Savremena ministarstva odbrane žele da postignu:

- Efektivnost – proizvesti najbolje moguće odbrambene snage koje će zadovoljiti potrebe nacionalne i kolektivne sigurnosti i
- Efikasnost – najbolje iskoristiti ograničena budžetska sredstva.

S obzirom na trenutnu situaciju sa budžetima, potrebno je preispitati način poslovanja sektora odbrane. U saradnji sa privatnim sektorom pronađeno je rješenje za pojednostavljivanje upravljanja kako bi ono postalo efikasnije i efektivnije.

Države članice NATO-a i njihovi partneri sve se više oslanjaju na privatni sektor, i to:

1. da bi osigurali nabavku oružja i pratećih usluga (angažiranje vanjskih resursa);
2. da bi povećali prihod prodajom viška imovine i pratećih objekata koji više nisu u upotrebi (privatizacija), posebno onda kada je budžet vrlo ograničen
3. da bi podsticali ulaganja privatnog sektora u projekte odbrane i u operacije u sektoru odbrane (javno-privatna partnerstva).

---

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

### Okvir 9.1. Mogućnosti izbora vanjskih resursa

*Angažiranje vanjskih resursa (outsourcing):* Za obavljanje određenih organizacionih aktivnosti sklapa se ugovor sa isporučiocima roba i usluga ili dobavljačima koji su za te aktivnosti specijalizirani (obično putem javnog konkursa).

*Nabavke na slobodnom tržištu:* Postojeći državni i privatni pružaoci usluga nadmeću se (ova vrsta nabavki poznata je i kao javno-privatno nadmetanje ili „testiranje tržišta“).

*Privatizacija:* Postojeća oprema, prateći objekti i zaposleni u državnom sektoru prelaze – putem konkursa ili bez njega – u privatni sektor.

*Javno-privatna partnerstvo (JPP):* Poslovna saradnja između partnera iz javnog i privatnog sektora, zasnovana na stručnosti obe strane, koja odgovarajućom raspodjelom resursa, rizika i nagrađivanja najbolje ispunjava jasno definirane javne potrebe. U ovom obliku partnerstva ulažu se naporu kako bi se najbolje moguće iskoristilo ono što i javni i privatni sektor imaju. To se postiže javnim konkursima ili sklapanjem ugovora sa samo jednim ponuđačem. Privatna finansijska inicijativa predstavlja jedan oblik javno-privatnog partnerstva. Prilikom privatnog finansiranja, javne radove ne finansira država, nego privatni sektor, u zamjenu za akcionarski udio ili za kupovinu koju garantira država.

*Državno poduzetništvo (franšiza):* Jedna državna agencija specijalizira se za određenu vrstu posla ili za pružanje usluge, koje potom, javnim konkursima ili bez njih, pruža drugim državnim agencijama, pa čak i privatnom sektoru.

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

I pored toga što se angažiranjem vanjskih resursa, privatizacijom i sklapanjem javno-privatnih partnerstava mogu značajno poboljšati efektivnost i efikasnost odbrambenih snaga, ove vrste nabavki imaju i negativnu stranu – korupciju. Da bi se ovim vrstama nabavki postigli željeni rezultati, potrebno je uspostaviti ravnotežu između vještog i etičnog upravljanja, te između postojanja snažnih institucija (konkurencija na tržištu, jasna pravila i propisi, sposoban pravni/sudski sistem) i uspješnog nadzora (sposobnost mjerenja i praćenja učinka). Time bi se spriječila pojava korupcije, bez posljedica po efikasnost i efektivnost. Kombiniranje osnovnog integriteta i dobrih institucija postižu se najbolji rezultati prilikom angažiranja vanjskih resursa i saradnika, privatizacije i sklapanja JPP-a.

Svaka država članica NATO-a ili partnerska zemlja trebalo bi da pronade najbolju kombinaciju inicijativa kako bi, u saradnji sa drugim državama članicama ili partnerskim zemljama, ojačala integritet, poboljšala transparentnost i povećala odgovornost. Time se smanjuje rizik od pojave korupcije prilikom angažiranja vanjskih resursa, privatizacije i sklapanja JPP-a. Usklađene inicijative za borbu protiv korupcije – kao što su, naprimjer, „Sporazumi o integritetu sektora odbrane“ koje je pokrenula organizacija Transparency International (vidjeti poglavlja 7 i 17) – podstiču ključne aktere da se više uključe u ovakve

akcije, čime se povećavaju efektivnost i efikasnost provođenja obaveza vezanih za nacionalnu i kolektivnu sigurnost.

## Rizici od pojave korupcije prilikom odlučivanja o tome da li treba „napraviti ili nabaviti“

Svako ministarstvo odbrane (MO) treba da odluči da li da „napravi ili da nabavi“ opremu, infrastrukturu, neophodne proizvode ili prateće službe. Postavlja se pitanje da li MO treba više da se uključi u poslovanje vezano za odbranu (napraviti) ili treba većinu tih poslova da prepusti privatnom sektoru (nabaviti).

Da bi se razriješilo pitanje da li treba „napraviti ili nabaviti“, neophodno je preduzeti dva ključna koraka: analizirati „efektivnosti“ i „efikasnosti“. Primjer analize efektivnosti jeste „Četverogodišnja analiza odbrane (QDR)“, koja se provodi u SAD, ili rad Komisije za program preseljenja i zatvaranja vojnih baza SAD (BRAC), koju je osnovala Vlada SAD. Analizom efektivnosti procjenjuju se veličina i sastav infrastrukture u sektoru odbrane, kao i pratećih aktivnosti u zavisnosti od postojeće ili potencijalne prijetnje, a u saradnji sa državama članicama saveza i njihovim partnerima. Ispitivanje mogućnosti za smanjenje troškova i/ili povećanje učinka predstavlja cilj analize efikasnosti, pri čemu se utvrđuju i sposobnosti, odnosno struktura odbrambenih snaga.

Analizom efektivnosti utvrđuju se sredstva i djelatnosti koja su „neophodna“ i sredstva i djelatnosti koja to nisu. Nepotrebne infrastrukture i aktivnosti postaju kandidati za ukidanje ili za privatizaciju. Neophodna sredstva i aktivnosti mogu se dalje podijeliti na „državne“ i na pretežno „komercijalne“.

### Okvir 9.2. Vojna „infrastruktura“ i mogućnosti angažiranja saradnika

U vojnu infrastrukturu spadaju:

- nabavke
- centralna logistika
- zaposleni
- komunikacije
- upravljanje oružanim snagama
- postrojenja
- zdravstvena služba
- naučni rad i tehnologija
- obrazovanje i obuka.

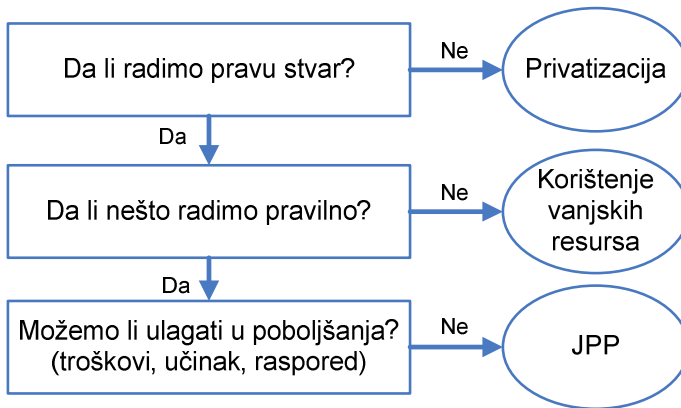
Vojske širom svijeta koriste sve tri vrste nabavki koje smo naveli. Naprimjer:

- angažiranje vanjskih resursa (*outsourcing*) koristi se prilikom pružanja logističkih usluga;
- Javno-privatna partnerstva sklapaju se prilikom rješavanja pitanja koja se odnose na smještaj vojske (postrojenja) i
- privatizacija se često koristi prilikom pružanja mnogobrojnih zdravstvenih usluga.

U cirkularu A-76 Uredi za upravljanje i budžet pri vladi SAD stoji da se pod „suštinskom državnom djelatnošću“ podrazumijeva:

(...) djelatnost koja je tako tijesno povezana sa javnim interesom i koju moraju obavljati isključivo državni službenici. Obavljanje takve djelatnosti zahtijeva da država i vlada prilikom donošenja odluka mogu da primijene određena diskreciona ovlaštenja.<sup>2</sup>

Može se lako desiti da se za komercijalnu infrastrukturu i prateće djelatnosti angažiraju vanjski resursi testiranjem tržišta ili nabavkama na slobodnom tržištu. U međuvremenu, javno-privatna partnerstva, u situacijama kada je ulaganje u sektor odbrane smanjeno zbog ograničenog budžeta, omogućavaju državi da koristi infrastrukturu, tehnologiju i znanja koja su u privatnom vlasništvu, kao i privatne investicione fondove, kako bi poboljšala djelatnosti kojima se inače bavi ili svoje komercijalne djelatnosti (vidjeti Sliku 9.1). Izraz privatna finansijska inicijativa (PFI) koristi se u Velikoj Britaniji.



**Slika 9.1: Mapa odlučivanja u sektoru odbrane**

Prilikom procjene efikasnosti država mora da koristi interna mjerila kako bi sopstvene troškove uporedila sa troškovima korištenja privrednih usluga i sredstava. To od države zahtijeva da uvede neki oblik obračuna troškova koji se zasniva na njenim aktivnostima kako bi utvrdila ukupne troškove obavljanja neke javne funkcije. U ukupne troškove moraju biti uključeni svi indirektni troškovi obavljanja određene javne funkcije, kao i mnogi troškove koji se trenutno ne povezuju sa tom funkcijom – finansije, pravna podrška, rukovođenje zaposlenima itd.<sup>3</sup> Kada se, međutim, proračunavaju troškovi angažiranja vanjskih resursa i sklapanja javno-privatnih partnerstava, u obzir treba, pored troškova nabavke ugovorenih proizvoda i usluga, uzeti i to koliko će državu koštati sastavljanje, praćenje provođenja i upravljanje ugovorom, kao i rizik od povećanja troškova, do kog može doći kasnije, kada se država bude još više oslanjala na pružaoca usluga sa kojim je sklopila ugovor. Pored toga, u početnoj fazi analize efikasnosti pažnju treba obratiti i na mogući ri-

<sup>2</sup> Daniels, Mitchell E. Jr. *Circular A-76 Revised*. Washington, DC: US Office of Management and Budget, 29. 5. 2003. <[www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76\\_rev2003.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf)>.

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



zik od pojave korupcije, jer bi ona mogla značajno da poveća troškove poslovne transakcije i naruši povjerenje javnosti u angažiranje vanjskih resursa, privatizaciju i sklapanje JPP-a.<sup>4</sup>

Javno-privatni konkursi treba da budu tako organizirani da uzimaju u obzir potrebu državnih organa da posao bude kvalitetno, pouzdano i održivo obavljen, te da postoji mogućnost uštede. Također, u obzir mora biti uzet i rizik od pojave korupcije. Analizom

### Okvir 9.3. Prednosti angažiranja vanjskih saradnika na javno-privatnim konkursima

„Testiranje tržišta“ Ministarstva odbrane Velike Britanije:

- U fiskalnom periodu od 1987. do 1992. godine MO je učestvovalo na tenderima za obavljanje 246 aktivnosti i godišnje uštedjelo u prosjeku 24 %.

Ured za upravljanje i budžet Vlade SAD (OMB) objavio je 1966. godine cirkular A-76 „Obavljanje privrednih djelatnosti“, u kome su navedena pravila za dobivanje komercijalnih poslova. Ured je 1979. godine objavio i postupak za upoređivanje troškova A-76, kojim se utvrđuje da li privrednim djelatnostima treba da se bavi Vlada, neka druga federalna agencija ili privatni sektor. Postupak A-76 treba, utvrđivanjem najjeftinijeg metoda za osiguravanje usluga koje su dostupne na komercijalnom tržištu, da obezbijedi pravično provođenje javno-privatnih konkursa.

U fiskalnom periodu od 1979. do 1996. godine Vojska SAD obavila je 486 uporednih analiza troškova. Službe u sklopu vojske dobile su posao na 240, a vanjska preduzeća na 228 konkursa. Ukupna ušteda iznosila je približno 28% troškova prije otvaranja tendera, čime su SAD uštedjele 4 milijarde dolara.

U fiskalnom periodu od 1978. do 1992. godine Ministarstvo odbrane SAD organiziralo je 2.000 tendera, sa prosječnom uštedom od 30%.

Danas studija A-76 od vladinih agencija zahtijeva da podnesu Izjavu o obavljanju poslova, u kojoj treba da navedu vrstu posla koji će se obavljati; da interno procjene troškove na osnovu najefikasnije organizacije za obavljanje određenog posla; da prikupe ponude privatnog sektora za obavljanje tog posla i da uporede svoju procjenu sa najnižom ili najpovoljnijom ponudom privatnog sektora. Država dodjeljuje posao privatnoj firmi ukoliko je ponuda firme niža od ponude vladine agencije ili ukoliko je za 10 procenata niža od direktnih troškova zaposlenih, odnosno ukoliko u periodu obavljanja donosi uštedu od 10 miliona dolara. Za upoređivanje troškova propisan je period od 24 mjeseca za dodjelu jednog posla i 48 mjeseci za dodjelu većeg broja različitih poslova.

Prema procjenama OMB-a, do kraja devedesetih godina prošlog stoljeća trebalo je da se uštedi približno 9,2 milijarde dolara na operativnim troškovima Ministarstva odbrane između 1997. i 2005. godine, kao i 2,8 milijardi dolara na godišnjem nivou poslije 2005. godine.

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

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

#### **Okvir 9.4. Odabrani primjeri angažiranja vanjskih resursa, privatizacije i sklapanje javno-privatnih partnerstava**

Organizacija za vojnu imovinu (DEO) rukovodi imovinom i zemljištem, koje koriste australijske obrambene snage. Organizacija upravlja ovim sredstvima, pridržavajući se poslovnih principa, i na taj način treba da poveća prihode države. Vojska je zakupac, a mnoge zgrade i veći dio zemljišta su prodati ili iznajmljeni. Privatizacijom objekata i prodajom nekorištene ili nedovoljno korištene imovine povećavaju se prihodi.

Agencija za vojnu imovinu rukovodi objektima i zemljištem koje koriste obrambene snage Poljske. Ona prodaje višak vojne imovine, počevši od vojne opreme, pa do vojnih baza koje se više ne koriste. Profit od prodaje ide direktno Ministarstvu odbrane Poljske, koje ga koristi za moderniziranje oružanih snaga.

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

efikasnosti mogu se podstaći inovacije i ulaganja. Ministarstvo odbrane uočilo je da se često, bez obzira na to da li je posao na konkursu dodijeljen javnom ili privatnom sektoru, štedi oko 20 procenata, a ponekad i više od toga. To se može objasniti činjenicom da se pravilno provedenim konkursom promovira efikasnost, rizik od pojave korupcije svodi na najmanju moguću mjeru i unaprjeđuje obavljanje djelatnosti u sektoru odbrane.<sup>5</sup>

### **Rizik od pojave korupcije prilikom angažiranja vanjskih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava**

Prodajom (privatizacijom/ukidanjem) sredstava koja više nemaju namjenu država može da se usredsredi na ključne djelatnosti, te da smanji broj skupih subvencija i opterećenja poreskih obveznika. Stavljanje nepotrebnih vojnih sredstava i djelatnosti na licitaciju privatnom sektoru omogućava sklapanje novih poslova. Na taj način se također mogu povećati prihodi države za dodatno finansiranje operacija u sektoru odbrane ili za smanjenje budžetskog deficita. Također, mogu se obavljati i vaučerske privatizacije kojima se podstiču rasprostranjenost vlasništva nad dionicama i poduzetničke inicijative za upravljanje imovinom i djelatnostima koje donose korist dioničarima.

Sljedeći ciljevi odnose se na angažiranje vanjskih resursa, privatizaciju i sklapanje javno-privatnih partnerstava:

- treba povećati efikasnost i smanjiti zaduživanje države (smanjenje troškova);
- treba povećati efektivnost (performanse);
- treba podstaći građane da postanu vlasnici akcija;
- treba ostvariti prihode od licitacija i iskoristiti ih za dokapitalizaciju sektora odbrane ili za smanjenje javnog duga i

<sup>5</sup> Panel o privrednim djelatnostima na temu *Kako poboljšati odlučivanje u državnom sektoru u vezi sa korištenjem vanjskih resursa*. Vašington: Ured državnog revizora, 2002.

- treba svu pažnju usmjeriti na ključne aktivnosti.

Iako angažiranje vanjskih resursa, privatizacije i sklapanje JPP-a koje je transparentno i konkurentno donosi mnoge koristi javnom sektoru, oni ipak nose i neke ozbiljne rizike.

Kada određena imovina, djelatnost ili resursi (zemljište, radna snaga, kapital itd.) imaju vrijednost za privatni sektor, on nastoji da uvjeri javni sektor da mu je u interesu da angažira vanjske resurse, odnosno da se odluči za privatizaciju ili sklopi javno-privatno partnerstvo. Oni koji žele da steknu dobit pokušat će legalno lobiranjem ili nezakonito podmićivanjem, odnosno činjenjem usluga, da utječu na političke aktore i birokratiju da vrijednu imovinu i sredstva sektora odbrane proglašaju „nepotrebnim“, čime će ta imovina i sredstva privatizacijom preći u ruke privatnika. Pored toga, mogu biti iskorišteni zakoniti i nezakoniti politički i birokratski utjecaji kako bi se „kupili“ vrijedni vanjski resursi ili uspostavila javno-privatna partnerstva.

Veliki rizik, također, predstavlja još jedan faktor. Ministarstva odbrane često trpe pritisak javnosti i izložena su lobiranju (zakonitom ili nezakonitom). Država, gradovi, lokalne zajednice ili grupe koje zastupaju posebne poslovne interese često lobiraju (zakonito ili nezakonito) i pritišću ministarstva odbrane da privatizacijom, angažiranjem vanjskih resursa ili sklapanjem JPP-a, koji bi doveli do gubitka postojećih prihoda ili radnih mjesta, obustave zatvaranje vojnih baza ili prijenos vlasništva nad imovinom, čak i onda kada takva imovina ili djelatnosti više nisu neophodni za očuvanje nacionalne sigurnosti.

U posljednjih nekoliko decenija Sjedinjene Američke Države relativno se uspješno bore sa ovim rizicima. Prilikom nekoliko nedavno provedenih evaluacija „efektivnosti“ infrastrukture i pratećih djelatnosti u sektoru odbrane, SAD su formirale nezavisnu Komisiju za preseljenje i zatvaranje vojnih baza (BRAC) (za detaljan opis vidjeti Okvir 9.6). Uvođenjem jedne ključne novine značajno je smanjena mogućnost legalnog lobiranja i nezakonitog utjecanja na odlučivanje. Preporuke Komisije ne mogu se dopunjavati ili mijenjati. Kada se podnesu na uvid predsjedniku države ili Kongresu, mogu samo da budu prihvaćene ili odbačene, i to u cijelosti.

Postoji nekoliko metoda za angažiranje vanjskih resursa, privatizaciju ili sklapanje JPP-a:

1. angažiranje bez konkursa ili direktna prodaja ili zajedničko ulaganje sa strateškim investitorom;
2. javno nadmetanje gdje su ponude u zatvorenim kovertama ili elektronske licitacije, na kojima se imovina prodaje (ili se sklapa posao) onom ponuđaču koji je dao najvišu (ili najnižu) ponudu;
3. prilikom privatizacije primjenjuju se: početna ponuda akcija na berzi (IPO), vaučerska podjela akcija ili direktna prodaja javnosti, davanje vlasništva nad akcijama zaposlenima i/ili otkup firme od vlasnika, odnosno kombinacija nekoliko navedenih metoda.

Tokom primjene bilo kog od ovih metoda može doći do korupcije.

### Okvir 9.5. Izabrani vrijednosni kriteriji za preseljenje i zatvaranje vojnih baza SAD (BRAC)

Komisija za preseljenje i zatvaranje vojnih baza koristila je kriterije koji su bili potpuno transparentni svim zainteresiranim stranama i široj javnosti. Naprimjer, Komisija je razmatrala:

- postojeće i buduće potrebe misije i utjecaj ukupnih snaga Ministarstva odbrane na borbenu gotovost;
- raspoloživost i stanje terena, pratećih objekata i zračnog prostora za vojno zrakoplovstvo na postojećim i budućim lokacijama;
- kapacitet postojeće i buduće lokacije za smještaj kontingenata, mobilizaciju i ispunjavanje potreba ukupne odbrambene sile u budućnosti;
- pitanja vezana za troškove i ljudstvo itd.

Korupcija obično počinje tako što neko ponudi mito (nezakonito nudi novac da bi tako utjecao na ishod određenog procesa, tj. podmićuje) ili lice koje obavlja javnu funkciju traži mito (traži da mu se plati za njegov/njen utjecaj na ishod procesa, tj. iznudi novac). Rose-Ackerman piše: „(...) firma može da plati da bi bila stavljena na spisak ponuđača koji ispunjavaju uslove nadmetanja ili da bi ograničila broj ponuđača. Ona, također, može da plati kako bi procijenjena vrijednost javne imovine koja se prodaje ili izdaje bila namjerno umanjena, ili kako bi joj bila data prednost prilikom izbora ponuđača (...) firme koje potplaćuju ne očekuju samo da im bude dodijeljen posao ili (...) da kupe imovinu koja je na licitaciji, već i da u budućnosti dobiju subvencije, monopol i zakonske olakšice“.<sup>6</sup> Pored toga, što je rizik od pojave korupcije veći, to je teže privući direktna strana ulaganja i razviti novu tehnologiju. Broj ponuđača je manji, a rezultat javnih nadmetanja sve gori.

Korisno bi bilo, stoga, uspostaviti centralnu i nezavisnu instituciju za borbu protiv korupcije, koja bi nadgledala provođenje netradicionalnih oblika nabavki, uključujući u to i angažiranje vanjskih resursa, privatizaciju i sklapanje JPP-a. Takva institucija bi, uz snažnu podršku zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti, trebalo da bude sposobna da provodi istragu i da krivično goni aktere korupcije, gdje god se ona pojavi.

## Zaključci

Na pojavu korupcije ne utječu samo konkurentsko okruženje i metode angažiranja vanjskih resursa, privatizacije ili sklapanja JPP-a, već i integritet nosilaca javnih funkcija i podizvođača iz privatnog sektora, kao i transparentnost i odgovornost mehanizama upravljanja i institucija.

Rizik od pojave korupcije može se značajno smanjiti primjenom sporazuma o integritetu, koje je razvila organizacija Transparency International. „Sporazum o integritetu“ nalaže da svi učesnici transparentno sklapaju poslove i da njihov rad treba da prate i nadziru institucije građanskog društva.

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

## Okvir 9.6. Korupcija prilikom vaučerskih privatizacija

U nekim zemljama su nakon vaučerske privatizacije rukovodioci ili akcionari sa najvećim ulozima u firmama pokušali na različite načine da steknu kontrolu nad tim firmama. Jedan od načina za preuzimanje kontrole, koji je bio na štetu prvobitnih akcionara, bilo je tzv. „razvodnjavanje“ akcija (eng. *dilution*). Izdavane su nove akcije čija je vrijednost umanjivala ukupni kapital. Razvodnjavanje ili smanjivanje vrijednosti akcija uobičajeno je u mnogim zemljama. Naprimjer, do razvodnjavanja akcija dolazi svaki put kada firme svom rukovodstvu omoguće kupovinu budućih dionica po cijenama koje su znatno niže od tržišnih.

*Savjeti za smanjenje rizika od pojave korupcije, koji su namijenjeni zaposlenima u agencijama za privatizaciju i u akcionarskim fondovima:*

- Treba osigurati temeljnu i odgovarajuću obuku svih zaposlenih u agenciji za privatizaciju i akcionarskom fondu, i na početku i nakon toga, u redovnim intervalima. Također, treba efikasno kontrolirati njihov rad i adekvatno ih zaštititi od koruptivnih utjecaja.
- Treba osigurati da svi rukovodioci i zaposleni u agenciji za privatizaciju i akcionarskom fondu u redovnim intervalima javnosti podnose na uvid izvještaje o svojim prihodima, imovini i mogućem sukobu interesa.
- Treba osigurati odgovarajući sistem plaćanja rukovodilaca i zaposlenih u agenciji za privatizaciju i akcionarskom fondu;
- Treba uspostaviti jasna pravila u vezi sa sukobom interesa, koja će važiti za zaposlene u obe ove institucije. Po svaku cijenu treba izbjegavati imenovanja zaposlenih, koja se ne zasnivaju na njihovim zaslugama (stručnost i iskustvo), već na političkim vezama;
- Treba od svih rukovodilaca i zaposlenih koji učestvuju u odlučivanju u vezi sa privatizacijom zahtijevati da polože neku vrstu etičke zakletve („Neću prihvatiti niti tražiti mito za sebe i dobrovoljno ću otkriti bilo kakvu mogućnost sukoba interesa”).
- Treba osigurati da prilikom privatizacije budu angažirani nezavisni vanjski stručnjaci koji će odlučivati o tehničkim aspektima, za koje ta institucija nema odgovarajući stručni kadar.
- Treba uvesti i održati odgovarajuća pravila o rotiranju funkcija (ni jedan rukovodilac niti zaposleni ne treba da ostane na osjetljivom položaju dovoljno dugo da može uspostaviti neprimjerene kontakte ili odnos međuzavisnosti sa potencijalnim davaocima mita).
- Treba uvesti obavezu, i obezbijediti da se ona primjenjuje, da svi rukovodioci i zaposleni u ove dvije institucije, kao i svi rukovodioci uključeni u privatizaciju, moraju da prijave nadležnim organima svaku sumnju ili informaciju o korupciji, bez obzira na to da li je riječ o nekom rukovodiocu ili privatnom licu, kao i da obezbijede odgovarajuću zaštitu uzbunjivačima.

U slučaju da privatizacijom upravljaju tehnička ministarstva, a ne agencija za privatizaciju, treba obezbijediti da se sve navedene preporuke koje se odnose na agenciju za privatizaciju primjenjuju *mutatis mutandis* na nadležne rukovodioce i zaposlene u tehničkom ministarstvu zaduženom za provođenje privatizacije.

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

### Okvir 9.7. Principi tržišnog pristupa angažiranju vanjskih resursa, privatizaciji i sklapanju javno-privatnih partnerstava

Gansler i Lipic (2003) formulirali su četiri načela tržišnog pristupa angažiranja vanjskih resursa, privatizacije i sklapanja JPP-a:

1. ključ uspjeha leži u prelasku sa tržišta u kome vlada monopol na tržište u kom postoji konkurencija;
2. cilj javnog nadmetanja treba da bude dobivanje „najbolje vrijednosti”, a ne ostvarenje što veće uštede;
3. država ne treba, čak i kada angažira vanjske resurse, da odustane od svojih upravljačkih dužnosti i odgovornosti;
4. postoji potreba da budu uspostavljene ključne mjere za procjenu učinka i za utvrđivanje troškova; provođenje treba da bude pod stalnom kontrolom i o njemu treba podnositi redovne izvještaje.

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

### Okvir 9.8. Kako izbjeći korupciju prilikom privatizacije

*Pokazatelji rizika od pojave korupcije:*

- privatni sektor previše utječe na parlament/zakonodavna tijela, a do toga dolazi i zbog nepostojanja odgovarajuće kampanje za finansiranje zakona i procedura;
- rad javne uprave nije dovoljno transparentan, kao ni odlučivanje;
- šira javnost (i civilno društvo) nema dovoljan pristup informacijama o programima, procesima i odlukama koje donosi vlada; nema prilika za vođenje javne diskusije o programima vlade i njenim odlukama, kao i mogućnosti za učestvovanje javnosti i civilnog društva u stvaranju strategije i politike privatizacije, zakona o privatizaciji i programa i institucija za njeno provođenje;
- Nepostojanje:
  - djelotvornog sistema kontrole provođenja privatizacije (koju bi vršili parlament, državna uprava i/ili vanjske, nezavisne institucije) ;
  - sistema kontrole i odgovornosti političara i nosilaca javnih funkcija koji učestvuju u privatizaciji;
  - mogućnosti da javnost ili nosioci javnih funkcija anonimno ili uz garanciju tajnosti prijave sumnju na postojanje korupcije;
  - krivičnih, građanskih i disciplinskih postupaka protiv političara i nosilaca javnih funkcija koji su ranije bili umiješani u slučajeve korupcije ili za koje se sumnja da učestvuju u korupciji;
  - djelotvornih instrumenata i institucija za krivično gonjenje, kao efikasne primjene postojećih instrumenata za sankcioniranje kriminalnih radnji;
  - pravila kojima se regulira obaveza prijavljivanja imovine i prihoda nosilaca javnih funkcija i političara koji učestvuju u odlučivanju o privatizaciji, kao i obaveza prijavljivanja mogućeg sukoba interesa;

- nezavisnih medija, spremnih da bez straha objavljuju informacije o korupciji;
- instrumenata i institucija korporativnog upravljanja i
- sankcioniranja zvaničnika i političara koji, uprkos očiglednom sukobu interesa (ponekada čak i uprkos ranijim optužbama i/ili kaznama za vršenje koruptivnih radnji) i dalje obavljaju svoje funkcije.

#### *Sistemi kontrole i revizije kojima se suzbija korupcija*

- Potrebno je uspostaviti i razviti efikasne sisteme kontrole i revizije (unutrašnja i vanjska revizija, parlamentarni nadzor itd.) svih odluka koje donose agencija za privatizaciju i akcionarski fond, uključujući u to i odluke o provođenju politika i o dodjeli poslova jednom preduzeću bez konkursa:
  - relevantne državne institucije koje vrše kontrolu i reviziju treba da budu nadležne za donošenje svih odluka u vezi sa privatizacijom, bez obzira na to da li ih donosi agencija za privatizaciju ili neko drugo tijelo;
  - procjene koje vrše institucije za reviziju i kontrolu treba da budu potpuno transparentne;
  - prijavljivanje kršenja pravila ili neodgovarajućeg poštovanja pravila treba da bude praćeno odgovarajućim mjerama, koje će dovesti do ispravljanja grešaka i do poboljšanja;
  - civilno društvo koje je uključeno u privatizaciju treba da ima pristup nadgledanju i kontroli sve relevantne dokumentacije, uključujući u to i dokumenta koja se inače smatraju povjerljivim, uz obavezu čuvanja povjerljivosti dobivenih informacija, osim u slučajevima u kojima je ustanovljeno da je došlo do kršenja pravila, koje nije naknadno ispravljeno.
- Potrebno je osigurati i kontrolirati pravilno funkcioniranje revizorskih i kontrolnih institucija i instrumenata. Pored toga, treba obezbijediti provođenje krivičnih, civilnih i disciplinskih sankcija protiv političara i nosilaca javnih funkcija koji su uhvaćeni u kršenju zakona i pravila, u šta spadaju i:
  - izricanje disciplinskih mjera, koje podrazumijevaju i uklanjanje pojedinaca sa rukovodećih mjesta i zabranu postavljenja na druge javne funkcije u budućnosti;
  - konfiskaciju nezakonito stečene imovine;
  - prihvatanje odgovornosti za načinjenu štetu i
  - izricanje zatvorske i novčane kazne.

*Izvor: Wiehen, Michael H. Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide. Germany: GTZ, 2004. <[www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf](http://www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf)>*

Sporazumi o kodeksu još su stroži, jer se od nosilaca javnih funkcija i podizvođača iz privatnog sektora traži da obećaju da će se uzdržati od korupcije i, što je još važnije, da će snositi odgovornost ukoliko dođe do kršenja kodeksa. Strane koje potpisuju sporazum unaprijed pristaju na određene sankcije ukoliko dođe do povrede sporazuma, kao što su raskid ugovora, gubitak garancija za učesnike na licitaciji, preuzimanje odgovornosti u slučaju nastale štete, te zabrana učestvovanja na budućim javnim nadmetanjima. Organizacije poput OECD-a, OSCE-a, EU i Svjetske banke nude propise za suzbijanje korupcije,

kojima se mogu osnažiti sporazumi o integritetu i uvesti jasna pravila o prijavljivanju imovine i prihoda političara, nosilaca javnih funkcija, te potencijalnog sukoba interesa.

Na kraju treba istaći da je za optimalnu iskorištenost resursa u sektoru odbrane često potrebno angažirati vanjske saradnike, provesti privatizaciju ili sklopiti javno-privatno partnerstvo. Mnoge pouke koje su korisne za sprječavanje korupcije tokom standardnih javnih nabavki u sektoru odbrane primjenljive su i na netradicionalne ugovorne aranžmane. U oba slučaja treba omogućiti postojanje održive konkurencije, transparentnost javnih nabavki i postojanje nezavisnog nadzora. Njihovom primjenom, kao i primjenom mehanizama za ostvarenje integriteta, transparentnosti i odgovornosti specifičnih za svaku zemlju, moguće je smanjiti korupciju i povećati očekivanu cijenu učestvovanja u korupciji, koju će morati da plate oportunistički nastrojani zvaničnici.

### **Okvir 9.9. Transparentnost sklapanja javno-privatnih partnerstava**

Kanadsko vijeće za javno-privatna partnerstva (The Canadian Council for Public-Private Partnerships <<http://www.pppcouncil.ca>>) osnovano je 1993. godine. Finasira se od sponzorstva svojih članova, a čine ga predstavnici javnog i privatnog sektora. Kao zagovornik koncepta javno-privatnog partnerstva (JPP), Vijeće provodi istraživanja, objavljuje nalaze istraživanja, organizira forume, sponzorira godišnju konferenciju o temama koje se odnose na JPP (lokalna i međunarodna), te nagrađuje uspješna javno-privatna partnerstva posredstvom Nacionalnog programa nagrada.

S obzirom na svoj nacionalni autoritet, Vijeće podržava političare i donosiocima odluka prilikom iznalaženja mogućnosti za uspostavljanje i razvijanje partnerstava sa firmama iz privatnog sektora. Vijeće, također, nastoji da stvori prilike za saradnju privatnog sektora sa državnim organima na javno-privatnim projektima, koji mogu obuhvatati razne aktivnosti, počevši od sklapanja jednostavnih ugovornih odnosa, pa do provođenja punih privatizacija.

Pored toga što podržava JPP i pruža relevantne informacije, Vijeće podržava uspostavljanje dijaloga između donosilaca odluka iz oba sektora o finansiranju i pružanju javnih usluga, educira širu javnost, provodi objektivne analize ključnih pitanja koja utječu na efikasnost ovih partnerstava i objavljuje rezultate svojih analiza, studije slučaja, smjernice, ankete i praksu na nacionalnom nivou, koji su u vezi sa javno-privatnim partnerstvima.

Kada je riječ o mjerama za postizanje transparentnosti, Vijeće omogućava slobodan pristup bazi podataka o JPP projektima pod nazivom „Pretraživač JPP projekata” (PPP Project Tracker <[www.pppcouncil.ca/resources\\_project\\_tracker.asp](http://www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp)>). Ova baza podataka sadrži informacije o projektima koji su još u fazi prijedloga i nacrtu, o nedavno provedenim projektima, kao i o ukinutim projektima. O tekućim projektima široj javnosti dostupne su sljedeće informacije: naziv projekta, ukupni troškovi realizacije, kratak opis projekta, model javno-privatnog partnerstva koji je primijenjen, trajanje projekta, trenutna i naredna faza realizacije projekta, elektronska adresa na kojoj se mogu naći dodatne informacije i osobe za kontakt.

Kanadski ministar odbrane je u maju 2009. godine saopćio da će jedan važan projekat izgradnje sigurnosne infrastrukture biti proveden kao javno-privatno partnerstvo. Iako će ponuđači morati da prođu sigurnosnu kontrolu, oglas o ovoj javnoj nabavki objavljen je na internet-stranici Vijeća.

Za dodatne informacije o modelima JPP-a vidjeti: <[http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP\\_definition.asp](http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp)>.



## Preporuke:

- U sektoru odbrane treba formulirati i uspostaviti jasne i transparentne smjernice, politike, budžet, procese odlučivanja i sisteme mjerenja učinka.
- Potrebno je redovno procjenjivati efikasnost sektora odbrane u održavanju odbrambene sposobnosti, počevši od obavljanja zadataka podrške, kao što su razvoj i održavanje infrastrukture, pružanje zdravstvenih usluga itd., pa sve do pratećih zadataka održavanja borbene gotovosti, poput snabdijevanja borbenih aviona gorivom, pružanja podrške razmještenim vojnim snagama itd. Procjenjivanje treba da bude sastavni dio izvještavanja o strategiji odbrane ili sličnih procesa.
- Treba redovno procjenjivati efikasnosti sektora odbrane prilikom održavanja odbrambene sposobnosti alternativnim metodama nabavljanja potrebnih resursa, kao što su angažiranje vanjskih resursa (*outsourcing*) ili sklapanje javno-privatnih partnerstva. Pri tom, treba uzeti u obzir i određene troškove, ali i potrebu vlade da poslovi budu kvalitetno, pouzdano i održivo obavljani.
- Potrebno je uspostaviti jasna i efikasna pravna i ekonomska pravila, te odredbe u vezi sa angažiranjem vanjskih resursa, privatizacijom i sklapanjem JPP-a.
- Potrebno je obezbijediti efikasno i transparentno funkcioniranje zakonodavnih, sudskih i birokratskih struktura, kao i funkcioniranje interne i eksterne revizije, parlamentarnog nadzora i slobodnog pristupa informacijama (uz poštovanje povjerljivosti određenih informacija).

## Poglavlje 10

# Korištenje viškova opreme i infrastrukture

Tokom privikavanja na novo sigurnosno okruženje nakon završetka Hladnog rata zemlje sa obe strane dotadašnje linije razdvajanja značajno su smanjile svoje oružane snage. Velika količina oružja, opreme, municije i vojnih objekata postala je nepotrebna. Odbrambene institucije zapadno od linije razdvajanja morale su da riješe određene probleme, što je relativno lako postignuto kombiniranjem dobrih mehanizama upravljanja odbranom, parlamentarnog nadzora i uključivanja šireg društva u taj proces. Međutim, sa druge strane linije, na istoku, države su morale, dok su žestoki sukobi bjesnili na njihovim teritorijama ili u susjednim zemljama a transparentnost i demokratske institucije još nisu bili dovoljno razvijeni, da riješe pitanje viškova u sektoru odbrane povratkom na slobodno tržište i uspostavljanjem demokratskih načela vladavine.

Ne iznenađuje stoga činjenica da institucije odbrane u Istočnoj i Jugoistočnoj Evropi, kao i u nekim drugim evropskim zemljama, nisu uspele efikasno da se izbore sa ovakvim naslijeđem. One se i dalje suočavaju sa mnogobrojnim problemima. Prvo, održavanje viškova opreme mnogo košta. Drugo, loša zaštita, skladištenje i upravljanje viškovima predstavljaju direktnu prijetnju po život vojnika, zaposlenih, ljudi koji rade ili žive u blizini vojnih objekata, kao i po životnu sredinu. Povećan je, također, rizik od nezakonite prodaje viškova, a pojavila se i mogućnost da se tih viškova dokopaju kriminalne grupe ili čak teroristi. Treće, netransparentno i neodgovorno upravljanje viškovima opreme dovodi do većeg rizika od pojave korupcije.

U ovom poglavlju bit će data analiza ove tri grupe problema, kao i primjeri dobre prakse njihovog rješavanja. Spisak preporuka za smanjenje rizika od pojave korupcije prilikom korištenja viškova nalazi se na kraju poglavlja.<sup>1</sup>

## Neiskorištenost resursa

Troškovi uklanjanja viška vojne opreme nisu mali. Zadržavanje viškova oružja, municije i infrastrukture, međutim, onemogućava to da vrijedni ljudski i finansijski resursi budu iskorišteni za razvoj neophodnih odbrambenih kapaciteta i raspoređivanje oružanih snaga u operacijama kojima se povećava sigurnost nacije, njenih saveznika i partnera. Iz primjera datog u Okviru 10.1. možemo vidjeti kako neefikasno korištenje negativno utječe i na dugoročni razvoj nacionalnih odbrambenih kapaciteta.

---

<sup>1</sup> Ovde se pod pojmom „korištenje“ podrazumijeva uklanjanje viškova opreme i infrastrukture iz odbrambenih ustanova prodajom, razmjenom, donacijama, promjenom namjene, uništavanjem ili primjenom drugih zakonitih metoda.

### Okvir 10.1. Posredni troškovi odloženog korištenja

Kao članica NATO-a od 2004. godine i EU od 2007. godine, Bugarska nastavlja da se bori sa nasljeđem svojih glomaznih oružanih snaga iz doba trajanja Hladnog rata. Od pada Berlinskog zida prošlo je dvadeset godina, a bugarski sektor odbrane još ne može da se oslobodi brojnih sistema naoružanja, desetine hiljada tona municije i stotine vojnih objekata koji mu više nisu potrebni. Prosječna brzina korištenja viškova vojne opreme jedva da prelazi brzinu kojom vojska popunjava skladišta novim viškovima oružja i municije i oslobađa se nepotrebne infrastrukture.

S druge strane, država se trudi da ispuni obaveze koje joj nameće članstvo u Savezu i da učestvuje u međunarodnim operacijama i razvija međuoperabilne odbrambene kapacitete. Otuda se troškovi zadržavanja viškova opreme uglavnom pokrivaju time što se ograničavaju dugoročne investicije. Naprimjer, samo troškovi angažiranja čuvara za nadgledanje viškova infrastrukture stalno premašuju sume koje Bugarska ulaže u odbrambena istraživanja i razvoj tehnologije.

## Sigurnosni rizici

Zalihe municije, eksplozivnih materijala i naprava za detonaciju predstavljaju rizik po sigurnost ljudi koji su zaduženi za njihovo čuvanje i održavanje, te po sigurnost obližnjih zajednica i okolinu. Međutim, ovi rizici su samo rutinski ukoliko njima upravljaju aktivne vojne jedinice u skladu sa strogim pravilima i procedurama.

Situacija se može dramatično promijeniti onda kada se vojska oslobađa municije i kada se viškovima bavi ograničen broj službenika (zaposlenih). Za obavljanje ovog zadatka često se angažiraju civilne firme, pa zalihe čuvaju privatne kompanije, a održava ih tehničko osoblje koje nerijetko nije dovoljno kvalificirano i disciplinirano. Rizik je još veći u postkonfliktnim zonama, u kojima postoje napuštena skladišta municije ili u kojima je municija oštećena. U Okviru 10.2 opisana je ova opasnost i dati su primjeri moguće štete, uključujući u to i ljudske žrtve do kojih dolazi zbog eksplozija u skladištima municije.

Sigurnosne implikacije loše zaštićenih zaliha viškova oružja i municije predstavljaju također veliki rizik. Evropska unija, naprimjer, neprestano naglašava da je dobro upravljanje skladištima bitno za presijecanje jednog od najštetnijih kanala nelegalne nabavke oružja i municije. Prema mišljenju EU, „upravljanje naoružanjem“ ima dosta aspekata, kao što su upravljanje zalihama i skladištima, obilježavanje i evidentiranje oružja i municije, identifikiranje viškova oružja, uklanjanje oružja i borba protiv korupcije. Ukoliko bi se smanjile zalihe municije i prekinuo njen nelegalni odliv, značajno bi bio smanjen intenzitet sukoba. Viškovi municije do sada su nalazili put od vojnih skladišta do zona nestabilnosti, što je podsticalo sukobe u tim zonama. Također, do njih često dolaze i kriminalne grupe i teroristi.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations*. UN General Assembly DC/3008, Preparatory Committee for Review Conference on Illicit Small Arms Trade, 16. 1. 2006. <[www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm)>.

## Okvir 10.2. Prijetnja od eksplozivnih akcidenata u skladištima municije

Iako vesti o velikim eksplozijama u skladištima municije pune naslovne strane novina nekoliko puta godišnje, manji incidenti prolaze gotovo neopaženo. Svi ovi događaji pogubno utječu na lokalne zajednice. Veliki broj žrtava, velika oštećenja infrastrukture i remećenje života čitavih zajednica čest su ishod ovakvih nesreća. Pored toga što izazivaju ljudsku patnju, ove eksplozije mogu vrlo negativno da utječu na životnu sredinu. U zemljama koje imaju ograničena sredstva za pokrivanje troškova tehnički zahtjevnih postupaka čišćenja, lokalno stanovništvo, pogotovo djeca, vrlo je često izloženo riziku od povreda ili smrtnoj opasnosti zbog rasute neeksplozirane municije, koja tu ostaje dugo nakon prvobitne eksplozije u skladištu.

Tabela sadrži detalje o odabranim eksplozivnim akcidentima u skladištima municije od sredine devedesetih godina prošlog stoljeća do danas.

| Datum         | Zemlja     | Lokacija       | Žrtve | Povrijeđeni | Mogući uzrok                     |
|---------------|------------|----------------|-------|-------------|----------------------------------|
| Mart 1997.    | Albanija   | 15 lokacija    | 56    | 59          | Ljudski faktor & osiguranje      |
| 6. 5. 2004.   | Ukrajina   | Novobogdanovka |       | 10          | Požar (ljudski faktor - pušenje) |
| 31. 3. 2005.  | Kambodža   | Andong Čen     |       | 20          | Visoka temperatura               |
| 8. 12. 2005.  | Pakistan   | Jandola        | 12    | 50          | Upravljanje                      |
| 8. 7. 2006.   | Crna Gora  | Vir            |       | 32          | Udar groma                       |
| 19. 10. 2006. | Srbija     | Paraćin        | 0     | 1           | Nepoznat                         |
| 2. 3. 2007.   | Slovačka   | Novaki         |       | 45          | Nepoznat                         |
| 26. 7. 2007.  | Sirija     | Alepo          | 5     | 50          | Paljenje pogonskog goriva        |
| 9. 7. 2008.   | Uzbekistan | Kagan          | 3     | 1           | Požar                            |
| 4. 12. 2008.  | Indija     | Gandhidamn     | 2     | 6           | Požar                            |
| 19. 3. 2009.  | Kazahstan  | Darbaza (Aris) | 4     | 16          | Požar                            |

Izvor: *The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas*. Kent, UK: ECAO-Explosive Capabilities Limited, 15. 7. 2009. <[www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf](http://www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf)>.

Mnoge međunarodne organizacije uočile su postojanje ovog rizika i nastoje da stvore uslove za saradnju i pružanje pomoći prilikom eliminiranja viškova oružja i municije. U Okviru 10.3 sažeto je prikazan okvir pružanja međunarodne pomoći, koji je uspostavila Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE), a prihvatile sve države članice ove organizacije.

Još od početka ovog stoljeća NATO ima važnu ulogu u rješavanju problema vezanih za teško naoružanje i zalihe municije. On ima ulogu klirinške kuće za donatorsku pomoć, koja ide preko fondova programa „Partnerstvo za mir“, dok je NAMSA, NATO agencija za održavanje i nabavke, prvi izvršni agent. Dodatne informacije o ovoj ulozi NATO saveza date su u Okviru 10.4.

### Okvir 10.3. Međunarodna pomoć za upravljanje zalihama konvencionalnog oružja

Države članice OSCE-a uočile su da rizik od uskladištenih viškova konvencionalne municije, eksplozivnih materijala i naprava za detonaciju često postoji zbog nemarnih i nezadovoljavajućih uslova skladištenja. Stoga se one slažu da treba povesti računa o sigurnosti skladištenja i da je odgovarajuća nacionalna kontrola sigurnosti i sigurnosti uskladištene konvencionalne municije, eksplozivnih materijala i naprava za detonaciju suštinski važna za sprječavanje rizika od eksplozija i zagađenja, kao i za sprječavanje gubitaka zbog krađa, korupcije i nemara.

Po mišljenju OSCE-a, prilikom utvrđivanja rizičnosti viškova opreme ili oružja treba u obzir uzeti sljedeće indikatore:

- uspostavljanje i poštovanje procedura kojima se što više povećava sigurnost prilikom transporta konvencionalne municije, eksplozivnih materijala i naprava za detonaciju;
- obučavanje osoblja za djelotvorno upravljanje skladištima i sigurnosnim procedurama i
- uspostavljanje sistema obavljanja nadzornih i revizorskih dužnosti.

Također, OSCE je sačinio okvir za pružanje tehničkih, finansijskih, savjetodavnih i drugih usluga zemljama u kojima postoji veliki rizik od skladištenja viškova municije i eksploziva. Ove usluge se dobrovoljno pružaju, pod uslovom da zemlje koje traže pomoć postupaju potpuno transparentno i prihvataju da programom pomoći rukovodi zajednički projektni tim.

*Izvor: OSCE. OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, November 2003. <[www.osce.org/item/1538.html](http://www.osce.org/item/1538.html)>.*

### Okvir 10.4. NATO i demilitarizacija viškova oružja i municije

Fondovi NATO programa „Partnerstvo za mir“ (PfP) nastali su u septembru 2000. godine i danas, između ostalog, služe i za uništavanje svih vrsta oružja i konvencionalne municije. Projekti fondova prvo su razvijani u balkanskim državama i u državama bivšeg Sovjetskog Saveza. One su imale ogromne viškove oružja i municije, koje je bilo teško bezbjedno i sigurno održavati. Programi fondova sastoje se iz četiri ključne faze: država domaćin podnosi zahtjev za pružanje pomoći; zemlja koja predvodi projekat skuplja sredstva; sklapaju se i potpisuju pravni i finansijski sporazumi; projekat se provodi. Uobičajeno je da posljednjom fazom rukovodi NATO Agencija za održavanje i nabavke (NAMS). Agencija se prevashodno bavi demilitarizacijom municije, te stoga raspolaže svim neophodnim znanjima i sposobnostima iz oblasti rukovođenja projektima, iz oblasti upravljanja finansijama i iz oblasti ugovornih odnosa. Za dobivanje ove vrste pomoći trenutno konkuriraju 34 zemlje članice programa „Partnerstvo za mir“, „Mediterranski dijalog“ i „Istambulska inicijativa za saradnju“. Projekti su ili privedeni kraju ili se planira njihovo provođenje u Afganistanu, Albaniji, Azerbejdžanu, Bjelorusiji, Bosni i Hercegovini, Gruziji, Jordanu, Kazahstanu, Moldaviji, Crnoj Gori, Tadžikistanu, Srbiji i Ukrajini. Ovi projekti pokazali su se kao uspješno sredstvo za uspostavljanje međunarodne saradnje i vrlo vjerovatno će se provoditi još nekoliko godina. Postoji prostor i za to da NATO i druge međunarodne organizacije sarađuju i zajedno razvijaju i provode slične projekte.

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

Ono što je Fond za uništavanje oružja postigao vrlo je impresivno. Tokom prvih pet godina od osnivanja Fond je za brojne projekte širom euroatlantske regije prikupio dobrovoljne priloge u visini od preko 16 miliona eura i doprinio uništenju približno 2,5 miliona nagaznih mina, 325 protuavionskih raketa, 320 tona raketnog goriva, 28.000 komada malokalibarskog i lakog oružja i 1.800 tona municije.<sup>3</sup>

Ovim fondovima NATO ne samo da rješava postojeći problem već i ulaže u osposobljavanje zemlje kojoj pruža pomoć da u budućnosti sama provodi demilitarizaciju<sup>4</sup> ili da svojim skladištima municije upravlja bezbjedno, odgovorno i sigurno.<sup>5</sup>

Kada je riječ o upravljanju skladištima, Međunarodna akciona mreža za malokalibarsko naoružanje (IANSA) daje nekoliko ključnih preporuka za utvrđivanje viškova oružja i municije i za njihovo uklanjanje (preporuke su iznijete u Okviru 10.5). Neke od njih se direktno odnose na rizik od pojave korupcije u vezi sa viškovima oružja i municije, o čemu će više riječi biti u narednom tekstu.

## Mogućnost pojave korupcije prilikom korištenja viškova naoružanja

Pažnja poslanika i šire javnosti često je, kada je riječ o sektoru odbrane, usmjerena na nabavke novih sistema naoružanja ili na izgradnju novih objekata, naročito kada su u pitanju poslovi koji imaju veliku vrijednost. Iako je manje upadljiva, prodaja viškova naoružanja, opreme ili infrastrukture koju vrši ministarstvo odbrane predstavlja izuzetno plodno tlo za pojavu korupcije.

U Okviru 10.6. opisan je slučaj korupcije prilikom prodaje viška tenkova. Ovaj primjer, prilično neočekivano, dolazi iz Finske, zemlje koja je na listi TI redovno među zemljama sa najnižim stepenom korupcije.<sup>6</sup> U ovom slučaju, korupcija je bila brzo otkrivena, a osobe koje su u nju bile umiješane smijenjene su sa položaja i protiv njih je podignuta optužnica.

Ovakav epilog rijetko se dešava u zemljama, u kojima je nizak stepen odgovornosti i transparentnosti upravljanja sektorom sigurnosti. U tim zemljama rizici od pojave korupcije javljaju se tokom četiri glavna načina korištenja viškova naoružanja i opreme.

Prvi je angažiranje firmi van sektora odbrane za uništavanje viškova naoružanja, opreme i municije. Kao i kod drugih ugovornih odnosa koji se uspostavljaju između sektora odbrane i vanjskih saradnika, rizik od pojave korupcije manji je onda kada se ova usluga osigurava javnim konkursom i transparentnim, konkurentskim procedurama, koje imaju jasno definirane uslove, kao što je sigurnost po okolinu. S druge strane, rizik od pojave korupcije je veći onda kada je konkurencija ograničena ili onda kada su uslovi javnog

<sup>3</sup> „Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund.” *NATO News*, 16. 11. 2005. <[www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_21574.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en)>.

<sup>4</sup> „NATO to Help Georgia Destroy More Missiles.” *NATO News*, 24. 10. 2007. <[www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_7925.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en)>.

<sup>5</sup> „NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety.” *NATO News*, 7. 5. 2008. <[www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_7258.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en)>.

<sup>6</sup> U Indeksu percepcije korupcije za 2008. godinu Finska zauzima peto mesto na listi zemalja sa najnižom stopom korupcije.

### **Okvir 10.5. Izvod iz preporuka za upravljanje zalihama oružja i municije, koje je dala Međunarodna akciona mreža za malokalibarsko naoružanje**

Osiguranje zaliha u skladištima:

- zalihe se skladište u adekvatnim objektima, a bezbjedonosni sistemi postavljaju se na lokacije koje su utvrđene nakon procjene rizika za lokalno stanovništvo;
- oružje i municija skladište se na odgovarajućoj temperaturi i u odgovarajućim klimatskim uslovima;
- pristup skladištu ima samo ovlašteno osoblje, koje je prošlo potrebnu obuku i bezbjedonosnu provjeru;
- potencijalne humanitarne posljedice, ako je došlo do zloupotrebe, čak i nenamjerne, treba evidentirati i prijaviti.

Identifikacija viškova zasnovana je na sljedećim varijablama:

- shvatanje unutrašnjih i vanjskih prijetnji, kao i strategija i doktrina nacionalne sigurnosti/odbrane;
- vođenje relevantne politike i postojanje pravne regulative, kao i budžetskih prioriteta i troškova;
- procjenjivanje veličine zvaničnih snaga sigurnosti koje treba naoružati;
- precizno utvrđivanje, planiranje i redovno provjeravanje obima vojne rezerve;
- postojanje dostupnih i sigurnih prostorija za skladištenje i sposobnost da se one zaštite i održavaju.

Izmještanje i uništavanje:

- treba obezbijediti odgovarajuće održavanje i zaštitu viškova oružja, kao i njihov transport do mjesta na kome će biti uništeni;
- treba bez odlaganja uništiti viškove eksploziva i oštećenog eksploziva;
- treba jasno obilježiti odgovarajuće mjesto za uništavanje oružja i nabaviti neophodnu opremu za uništavanje;
- treba se pridržavati specifičnih mjera za uništavanje oružja i opreme, koje su navedene u Izvještaju generalnog sekretara UN-a za 2000. godinu, od 15. 11. 2000. godine (stav 19);
- treba odrediti mjere kojima će se smanjiti potencijalna šteta od uništavanja oružja, koju mogu pretrpjeti ljudi, stoka, imovina i okolina;
- treba uništavanje oružja i opreme prepustiti posebno obučanim stručnjacima, koji će ovu aktivnost planirati, osmisliti i provesti.

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

nadmetanja tako formulirani da se prednost daje jednoj određenoj kompaniji. Najveći rizik od pojave korupcije postoji onda kada ministarstvo odbrane primijeni proceduru direktnog angažiranja određene firme bez konkursa, naprimjer, kada sklapa ugovor o obavljanju poslova sa preduzećem koje je u vlasništvu ministarstva. U jednom takvom slučaju, izvršni

direktor preduzeća koje je pripadalo sektoru odbrane bio je uhapšen i optužen za dodjeljivanje posla privatnom podizvođaču.<sup>7</sup>

Drugi oblik je angažiranje vanjskih resursa za pružanje određenih usluga, naprimjer, za osiguravanje skladišta oružja i municije. I u ovom slučaju, transparentnost i javni konkursi predstavljaju najbolju preventivu, ali su zvaničnici iz sektora odbrane vrlo često skloni da ograniče javno nadmetanje, pa čak i da direktno pregovaraju samo sa jednim preduzećem. Korupcija je u ovim slučajevima direktno povezana sa sigurnošću i sigurnošću, o čemu je bilo riječi u prethodnom tekstu. Objema stranama je u interesu da produžavaju ugovorni odnos što je duže moguće, pa se uništavanje viškova odugovlači u nedogled.

### Okvir 10.6. Prijave korupcije vezane za korištenje viškova naoružanja

Jorma Äijälä, državni tužilac Finske, upravo podiže optužnicu protiv pet osoba. Dvojica optuženih bila su na direktorskim pozicijama u Odbrambenim snagama Finske. Preostala trojica bila su zaposlena u preduzeću za reciklažu. U ovom slučaju Odbrambene snage raspisale su konkurs za ponuđača koji će u periodu između 2007. i 2009. godine pretvoriti u otpad i reciklirati 360 zastarjelih oklopnih vozila. Prema navodima tužilaštva, preduzeće kome je dodijeljen posao nelegalno je pobijedilo na konkursu, dok je konkurentsko preduzeće pretrpjelo gubitak od 350.000 eura.

Krivična prijava podnijeta je protiv tadašnjeg rukovodioca prodaje, koji više nije zaposlen u vojsci. Kako se navodi u optužnici, on je primao mito od predstavnika preduzeća koje je pobijedilo na javnom nadmetanju. Uspio je da navede članove konkursne komisije da zaključe kako je ponuda ovog preduzeća daleko bolja od ponude konkurentskog preduzeća. Državni tužilac traži da rukovodilac prodaje bude kažnjen za primanje mita, tešku prevaru, ozbiljnu zloupotrebu službenog položaja i za odavanje službenih tajni. Prema mišljenju tužioca Äijäläe, optužnica za primanje mita odnosi se na poklone koje je optuženi primao i na razne oblike zabave koje su mu bili nudeni.

Policija je sumnjala da je ovaj rukovodilac primio i 6.000 eura u gotovini. Jedan rukovodilac iz firme koja je dobila tender priznao je da je na zahtjev jednog od nadležnih u firmi dao optuženom smeđu kovertu sa ovom svotom novca. Međutim, državni tužilac nije smatrao da za to postoji dovoljno dokaza.

Protiv drugog direktora zaposlenog u Odbrambenim snagama Finske bit će podnijeta krivična prijava za nesavjesno obavljanje dužnosti, što u praksi znači prijava za nemar na poslu. Ovaj direktor je povjerovao u lažno poređenje cijena koje je napravio optuženi direktor prodaje, na osnovu kojeg je onda sastavio prijedlog za izbor preduzeća na tenderu. Prijedlog je zatim prosljeđen višim instancama u Odbrambenim snagama, pri čemu niko nije provjeravao brojke koje je naveo direktor prodaje. Konačnu odluku o dodjeli posla donio je tadašnji ministar odbrane, na osnovu dostavljenog prijedloga. Protiv predstavnika preduzeća koje je dobilo posao bit će podnijeta krivična prijava za tešku prevaru, zloupotrebu poslovnih tajni i davanje mita. Iako je policija sumnjala da su u ovome učestvovali i direktor i zamjenik direktora preduzeća koje je dobilo tender, državni tužilac nije imao osnova da protiv njih podnese krivičnu prijavu.

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

<sup>7</sup> „The Executive Director of the Defence Company Terem was Arrested.” *DarikNews*, 9. 9. 2009. <[http://dariknews.bg/view\\_article.php?article\\_id=397074](http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074)>.



Treći oblik je prodaja viškova sistema naoružanja, opreme i infrastrukture. I pored toga što je ovdje odnos između kupca i prodavca obrnut, moraju biti ispunjeni isti uslovi i zahtjevi kako bi se spriječila korupcija. Transparentnost je neophodna prilikom kupoprodajne procedure, primjene relevantnih regulativa, kao i prilikom procjene predmeta i objekata koji se prodaju, te stanja u kojem se nalaze. Zamagljena i nejasna pravila i procedure, zajedno sa nedovoljnom transparentnošću, u velikoj mjeri povećavaju diskrecionu moć zvaničnika zaduženog za prodaju, a samim tim i mogućnost da prilikom korištenja viškova naoružanja i opreme dođe do korupcije. I u ovom obliku korištenja viškova, kao i u prethodnim, neophodno je da postoji konkurencija.

Način na koji Ministarstvo odbrane Australije rješava problem viškova imovine može se smatrati primjerom najbolje prakse. Ministarstvo uklanjanje viškova imovine koja je u njegovom vlasništvu smatra posebnom fazom u složenom procesu upravljanja cijelom infrastrukturom.<sup>8</sup> Procedura uklanjanja viškova je jednostavna, jasna (vidjeti Sliku 10.1) i dostupna na internetu svima koji su zainteresirani za ovu problematiku.<sup>9</sup> Svako može brzo da dobije informaciju o glavnim koracima procesa, razmatranjima koja prate taj proces, očekivanom ishodu određene aktivnosti i pravilima kojima je aktivnost regulirana. Dostupan je čak i tekst propisa. Prema tome, ograničavanjem diskrecionih ovlaštenja nosilaca javnih funkcija, zajedno sa provođenjem konkurentnih procedura, znatno se smanjuje mogućnost korupcije prilikom korištenja viškova imovine.

Četvrti i posljednji oblik korištenja viškova jeste barter aranžman (trampa, razmjena). Moglo bi se reći da je ovo način u kojem postoji najveći rizik od pojave korupcije. U mnogim zemljama vojska je jedan od najvećih „vlasnika“ imovine, a neki oblici te imovine, koji više nemaju namjenu, nalaze se na veoma atraktivnim lokacijama, naprimjer, u centru grada. Bilo je slučajeva da su zvaničnici iz sektora odbrane, pod parolom „brige za vojnice“, razmjenjivali atraktivnu imovinu za stambene objekte i pri tome sami birali ponuđača tog objekta. Po svojoj prilici, jedini efikasan način da se spriječi korupcija u ovakvim razmjenama jeste da se ovakve zamijene zakonom zabrane.

## Preporuke

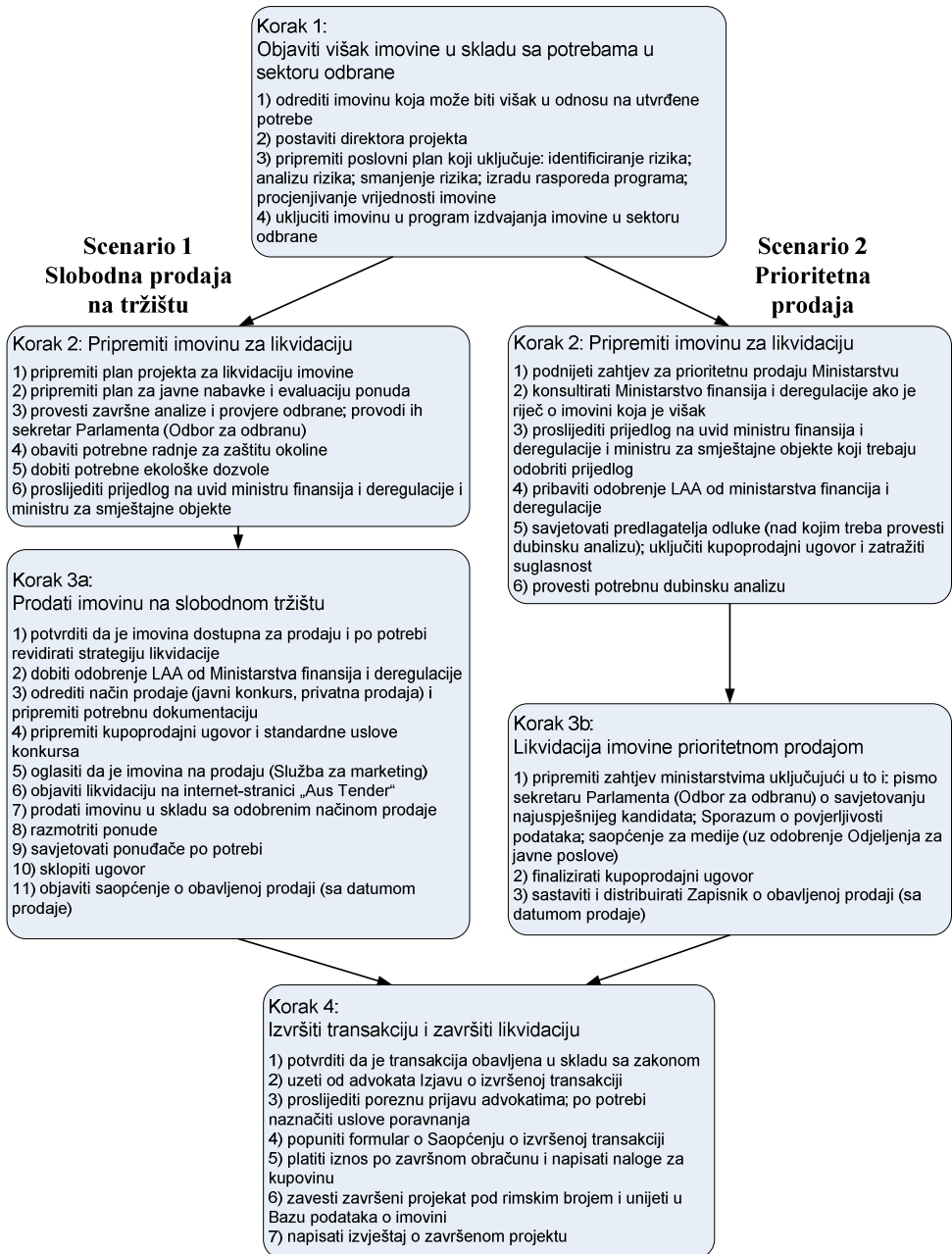
U završnom dijelu ovog poglavlja sažeto su navedene preporuke za unaprjeđenje mehanizama upravljanja i za smanjenje korupcije prilikom korištenja viškova imovine, dok su u prethodnom odjeljku iznijete preporuke u vezi sa sklapanjem ugovora sa vanjskim pružaoциma usluga.

## Podizanje svijesti

Ministarstva odbrane, parlamenti i društvene organizacije treba da podižu svijest javnosti o svim aspektima problema viškova oružja, opreme, municije i infrastrukture, uključujući u to i svijest o potencijalu za pojavu korupcije prilikom korištenja viškova.

<sup>8</sup> Vlada Australije, Ministarstvo odbrane. *Upravljanje infrastrukturom*. <[www.defence.gov.au/IM](http://www.defence.gov.au/IM)>.

<sup>9</sup> Vlada Australije, Ministarstvo odbrane. *Smjernice za uklanjanje viškova imovine u sektoru odbrane*, verzija 4.9, septembar 2009. <<http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm>>.



Slika 10.1. Upravljanje uklanjanjem viškova imovine u sektoru odbrane

## Planovi i planiranje u sektoru odbrane

Racionalno planiranje u sektoru odbrane osnovni je preduslov za uspješno upravljanje viškovima. Problem se tako dugoročno sagledava. Prvo, dobrim planiranjem u sektoru odbrane eliminiraju se slučajevi u kojima odbrambene institucije ulažu u razvoj sistema naoružanja i/ili infrastrukturu da bi se, nakon revizije planova za razvoj odbrane, ispostavilo da su ti sistemi suvišni. Drugo, dobro osmišljenim planovima unaprijed se osiguravaju pouzdane informacije o vrstama i količini opreme i infrastrukture koje će biti proglašene viškom, kao i o zalihama municije koje treba uništiti. Treće, privredi, a naročito odbrambenoj industriji, ove informacije mogu biti korisne za unaprjeđenje sopstvenih kapaciteta kako bi postale konkurentnije na nacionalnom, a možda i na međunarodnom tržištu.

## Lokalno preuzimanje vlasništva i odgovornosti

Uloga koju vanjski akteri imaju prilikom oslobađanja od malokalibarskog oružja i uništavanja viškova zaliha često je ključna za započinjanje tih procesa. I pored toga što mnoge zemlje žele da unište bar dio svojih viškova, one vrlo često nisu u mogućnosti – iz finansijskih ili iz tehničkih razloga – da to provedu u djelo ili pak ne žele da ulažu veća sredstva. Ipak, ove zemlje bi imale koristi ukoliko bi preuzele odgovornosti za rješavanje ovog problema i ukoliko bi imale proaktivan odnos prema donatorima. Donatori bi pak trebalo da podstiču lokalne vlasti da preuzmu vlasništvo i odgovornost<sup>10</sup> i da rade na poboljšanju transparentnosti i odgovornosti prilikom korištenja viškova.

## Usvajanje programskog pristupa upravljanju viškovima

Kratkoročno gledano, uvijek je jeftinije skladištiti i čuvati viškove oružja i municije nego ih uništavati. Međutim, ako situaciju posmatramo dugoročno, to ima i svoje mane. Preporučuje se, stoga, da se usvoji programski pristup korištenju viškova, kao što je slučaj i sa drugim pitanjima koja se odnose na vlasništvo. To podrazumijeva, *inter alia*:

- postavljanje jasnih ciljeva i utvrđivanje parametara za mjerenje učinka;
- procjenjivanje srednjoročnih troškova;
- kreiranje i poređenje alternativa;
- utjecanje na to da korištenje viškova postane vidljivo u programskoj strukturi institucija odbrane;
- centralizacija upravljanja programom.

## Traženje međunarodne pomoći

Kada postoje vrlo ozbiljni problemi državni je na raspolaganju međunarodna pomoć. Veliki akcidenti u skladištima uvijek privlače pažnju svjetske zajednice. Međutim, bolje je da zemlje koje imaju velike zalihe viškova naoružanja i municije, a malo novca i/ili znanja preventivno traže pomoć od međunarodne zajednice. Povećanje transparentnosti i primjenjivanje

---

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

programskog pristupa privući će donatore koji će uvidjeti da će njihova finansijska pomoć biti valjano upotrijebljena i da će doprinijeti razvoju domaćih kapaciteta.

### **Javno-privatna partnerstva**

Treba ispitati moć i snagu javno-privatnih partnerstava, naprimjer, prilikom razvijanja višenamjenske infrastrukture. Pri tom, država treba da garantira da je potpuno razumjela kakve troškove i koristi može imati od takvog partnerstva, kao i da će transparentno ispunjavati ugovorne obaveze.

### **Usvajanje upravljanja životnim ciklusom u sistemu odbrane**

Da bi se izbjegli slični problemi u budućnosti, treba imati pristup koji obuhvata cio ciklus upravljanja nabavkama sistema naoružanja i razvoja infrastrukture.

Možemo zaključiti da primjena načela dobrog upravljanja predstavlja osnovu za efektivno i učinkovito rješavanje pitanja imovine u sektoru odbrane. Razumno upravljanje zalihama oružja i municije, kao i transparentno i odgovorno korištenje viškova oružja i infrastrukture, izuzetno su značajni za rješavanje problema viškova i dovode i do značajnog smanjenja rizika od pojave tokom ovog procesa.

## Poglavlje 11

# Uključivanje osoblja i imovine sektora odbrane u privredne aktivnosti

## Uvod

U zemljama koje su u demokratskoj tranziciji vojska još utječe na politički i ekonomski sistem. U nekim prijelaznim demokratskim društvima vojska je, zahvaljujući mračnoj političkoj i sigurnosnoj prošlosti, postala veoma važan akter. Time što je zadržala efektivnu zakonsku kontrolu nasilja vojska je obezbijedila društvenu i političku nadmoć nad civilnim nadzorom. Stoga i ne iznenađuje to što vojska i dalje ima veliku moć u društvu. Da ironija bude veća, civilni političari su ponekad koristili ovu situaciju. U namjeri da očuvaju svoju vlast i stvore neizvjesnost, oni su u sprezi sa vojskom provodili politiku nasilja.

Time što prerasta u privrednog aktera vojska snažno utječe na politički i ekonomski sistem. Ona koristi svoje resurse (osoblje i imovinu) da obavlja privredne aktivnosti. Iz ovog se može zaključiti da su u te privredne aktivnosti podjednako uključeni pojedinci i institucije iz vojske. Ove aktivnosti, o čemu će kasnije biti više riječi, narušavaju osnovnu ulogu vojske u državnom sistemu i predstavljaju prijetnju očuvanju ljudskih prava.

U ovom poglavlju posebna pažnja posvećena je analizi učestvovanja vojnog osoblja (vojske) i sredstava sektora odbrane u privrednoj djelatnosti. Navođenjem primjera privredne aktivnosti Vojske Indonezije (TNI: *Tentara Nasional Indonesia*) predstavljena je konceptualna diskusija o vojsci kao ekonomskom akteru, te o negativnim efektima vojne privredne djelatnosti.

## Prerastanje vojske u ekonomskog aktera

Odbrana predstavlja najskuplju i najsloženiju funkciju države. Općepoznato je da za razvoj idealnih odbrambenih kapaciteta, država treba da izdvoji ogromna sredstva iz budžeta. S druge strane, država treba da izdvoji novac i za druge važne oblasti, kao što su obrazovanje, socijalna davanja i zdravstvo, koje iziskuju sve više sredstava. Međutim, postojanje ove dileme ne dovodi automatski do toga da se vojska transformira u privrednog aktera kako bi stvorila održiv priliv sredstava u budžet odbrane. Ukratko, vojska nije obučena za stvaranje profita, nego za to da bude sigurnosni akter koji će svoj posao profesionalno obavljati čak i kada ima minimalna budžetska sredstva. I pored toga, trend učestvovanja vojske u privrednoj djelatnosti nastavlja se nesmanjenom brzinom. U stvari, u zemljama poput Bangladeša, Filipina, Pakistana, Kine i Rusije vojska se i dalje aktivno bavi legalnim i nelegalnim privrednim djelatnostima koje joj donose profit. Ovakav trend potvrđuje da i dalje postoji potreba da se diskutira o logici pretvaranja vojske u privrednog aktera.

Prema mišljenju Brömmelhörstera i Paesa, postoji nekoliko razloga zbog kojih vojska učestvuje u privrednoj djelatnosti. Njoj su dostupni materijalni i ljudski resursi koji su manje dostupni civilima, a omogućavaju joj da se pored odbrambenih bavi i drugim aktivnostima. Zatim, vojska često angažira privatna preduzeća da bi nadoknadila manjak budžetskih sredstava. Slaba država i nedovoljna civilna kontrola predstavljaju dodatni podsticaj vojsci da se bavi privrednim aktivnostima. Neki od vojnih poslovnih poduhvata proistekli su iz mjera koje je trebalo da obezbijede samodovoljnost snaga za suzbijanje pobuna. Na kraju, čak i onda kada nema mnogo prijetnji po sigurnost, teško je smanjiti oružane snage, pa se tada vojska koristi u sekundarne svrhe.<sup>1</sup> Na osnovu ovih objašnjenja možemo izvući opće zaključke o posebnim okolnostima, u kojima vojska učestvuje u privrednim aktivnostima.

Postoje dva slučaja u kojima je vojska stimulirana da preraste u privrednog aktera. Naime, to su sprega između politike i ekonomije i manjak sredstava u državnom budžetu. Politika i ekonomija su dvije strane iste medalje. Zbog toga generalno vlada uvjerenje da onda kada vojska ima političku moć, ima i značajnu ulogu u ekonomiji države, i obrnuto. U ovom slučaju, privredne aktivnosti vojske u velikoj mjeri doprinose političkoj moći njenog civilnog saveznika ili njenih vođa. Ovakav odnos vojske i nosilaca političko-ekonomske moći često postoji u represivnim režimima, kao što je, naprimjer, bio režim u Indoneziji dok je na vlasti bio general Suharta.

Međutim, privredna djelatnost vojske nije uvijek povezana samo sa njenom političkom moći. U neautoritarnim zemljama ili u prijelaznim demokratijama vojska mora, pošto je ostala bez političke moći, da postane profesionalna. Nažalost, profesionalizaciju vojske država ne podržava finansijski onako kako bi trebalo. Vojska ima izgovor da se bavi privrednim djelatnostima, jer vlada ne odvaja dovoljno sredstava za budžet odbrane. Iako vojska tvrdi da ova vanbudžetna sredstva koristi kako bi dopunila deficit u vojnom budžetu, u stvarnosti njena privredna djelatnost donosi profit vojnim zvaničnicima. Ball i Hendrickson smatraju da nekoliko faktora može podstaći vanbudžetnu potrošnju u vojsci: jaka kultura odlučivanja izvršne vlasti; uloga vojske u oblasti ekonomije i politike; sigurnosni problemi; slabe institucije; učestvovanje vojske u zaštiti i prodaji prirodnih resursa.<sup>2</sup>

Nijedan od dva navedena modela učestvovanja vojske u privrednoj djelatnosti nije samostalan. Zapravo, oni podržavaju jedan drugog, što se može vidjeti i naprimjer djelatnosti kojima se bavi vojska Indonezije.

## Struktura privrednih aktivnosti vojske Indonezije

Vojska Indonezije (TNI) počela je da se bavi privrednim djelatnostima za vrijeme represivnog režima generala Suharta, u periodu od 1967. do 1998. godine. Dok je general Suharto bio na vlasti, TNI je dobila pravo da upravlja sopstvenim budžetom i operacijama, bez ikakvog nadzora parlamenta ili organizacija civilnog društva. Primjenom tzv. doktrine „dvostruke funkcije“ (*dwifungsi doctrine*), koju je osmislila ABRI (prethodni naziv za TNI), Vojska

<sup>1</sup> Brömmelhörster, Jörn and Paes, Wolf-Christian (ed.). *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

<sup>2</sup> Hendrickson, Dylan and Ball, Nicole. „Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors.” Conflict Security and Development Group Occasional Papers, 2002.

Indonezije dobila je značajnu i široku društvenu i političku ulogu. Prema ovoj doktrini, Vojska Indonezije je istovremeno branilac nacije i društveno-politička sila i pokretač nacionalnog razvoja.<sup>3</sup> Shodno tome, doktrina je opravdavala to što je TNI učestvovala u kreiranju razvojne strategije, naročito strategije privrednog razvoja zemlje.<sup>4</sup>

Zahvaljujući tome što je širila svoj utjecaj i ulogu u društvu, TNI je tokom sedamdesetih godina prošlog stoljeća izgradila sopstvenu poslovnu imperiju, prije svega, osnivanjem fondacija i zadruga. U Izvještaju organizacije Human Rights Watch o poslovanju Vojske Indonezije tokom 2006. godine navodi se da su neki pripadnici vojske i određena vojna imovina uključeni u privredne djelatnosti još od vremena Suharta:<sup>5</sup>

#### a. Preduzeća u vlasništvu vojske

- *Fondacije (yayasan)*

Vojne fondacije osnivane su tokom šezdesetih godina prošlog stoljeća kako bi vojnicima i njihovim porodicama pružile određene socijalne usluge, kao što su stanovanje i obrazovanje. Vremenom su vojne fondacije počele, navodno, da finansiraju i socijalne potrebe vojnika. Pored toga, ove fondacije oslobođene su plaćanja poreza i nadziru poslovanje važnih vojnih preduzeća. Posredstvom fondacije Kartika Eka Paksi (YKEP), vojska posjeduje ukupno 26 preduzeća i ima sedam ulaganja u određena preduzeća.<sup>6</sup> Poslovanjem YKEP-a rukovodi holding kompanija PT „Tri Usaha Bhakti“. Vojska posjeduje, između ostalog, centralnu poslovnu četvrt Sudiman, koja se prostire na 44 hektara u dijelu Džakarte poznatom pod imenom Zlatni trougao, zatim banku Arta Graha, osiguravajuće društvo Cigna Indonezija, kompleks Danajasa Artatama (hotel Borobudur), druge nekretnine, drvenu građu, terene za golf i manufakturnu proizvodnju.<sup>7</sup>

U isto vrijeme, posredstvom fondacije Bumjamka, mornarica kontrolira pet preduzeća, čija ukupna sredstva iznose 200 milijardi indonežanskih rupija ili 25 miliona dolara. Mornarica posjeduje brodogradilište Admiral Lines, odmarališta,

---

<sup>3</sup> Sebastian, Leonard C. *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force*. Singapore: ISEAS, 2006: 323–325. Vidjeti također: Global Security. „ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia.“ <[www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm)> Pored toga, Vojsci Indonezije (ABRI) dodijeljena su mjesta u Parlamentu bez izbora, a ima i ozbiljnu ulogu čuvara Suhartove Vlade.

<sup>4</sup> Za detaljniji opis uključivanja TNI u politički i ekonomski sistem za vrijeme Suharta vidjeti: Crouch, Harold. *The Army and Politics in Indonesia*. Jakarta & Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2007; Rinakit, Sukardi. *The Indonesian Military After the New Order*. Copenhagen: NIAS Press, 2005; Sebastian, Leonard C. *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*. Singapore: ISEAS, 2006.

<sup>5</sup> Za više detalja vidjeti: Human Rights Watch. *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18: 5(C), June 2006. <[www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1](http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1)>.

<sup>6</sup> Langit, Rachel. „Indonesia's Military: Business as Usual.“ *Asia Times Online*, 16. 8. 2002. <[www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/DH16Ae06.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.html)>.

<sup>7</sup> Rabasa, Angel and Haseman, John. *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power*. Monograph Report. Pittsburg: RAND, 2002: 74.

rafineriju nafte, nekretnine za izdavanje, uvoz i izvoz, plantaže kakaoa, nautičku elektroniku i telekomunikacije, jednu taksi kompaniju i pruža ronilačke usluge.

Pod upravom zrakoplovnih snaga i fondacije „Adi Apaj“ nalazi se 17 preduzeća, uključujući u to i jednu banku.<sup>8</sup> Fondacija je suvlasnik „Angkasa banke“, koju dijeli sa Penzionim fondom nacionalne elektrodistribucije i privatnim investitorima. Fondacija, pored toga, posjeduje terene za golf, proizvodnju kontejnera, hotele, smještajne objekte i firme za snimanje fotografija iz zraka.<sup>9</sup> Pored toga što obavlja poslove u okviru institucije, osoblje TNI, počevši od oficira najvišeg ranga, pa do običnih vojnika, bilo je aktivno uključeno u poslove vezane za šumarstvo, rudarstvo, naftu i obezbjeđenje.<sup>10</sup>

- *Zadruga (koperasi)*  
Vojne zadruge osnivane su kako bi, naprimjer, nabavkom subvencionirane robe kao što je riža, bili poboljšani socijalni uslovi vojnika i njihovih porodica. Međutim, vojne zadruge su, kao i fondacije, vremenom proširivale poslovanje i pretvarale se u prava preduzeća sa širokim rasponom aktivnosti, kao što su hotelijerstvo i špedicija.
- *Šumarstvo*  
Vlada generala Suharta dodijelila je 1967. godine vojnoj kompaniji PT Jamaker koncesiju na preko milion hektara šume duž granice između Indonezije i Malezije. Ova odluka donijeta je „zbog nacionalne sigurnosti“ u početnoj fazi pograničnog spora između Indonezije i Malezije. Od tada se povećao broj kompanija u vlasništvu vojske i pripadnika vojske, koji su dobili ovu privilegiju.

### Okvir 11.1. Reketiranje

Reketiranje se u Vojsci Indonezije provodilo pod parolom zaštite od kriminala. Naprimjer, u Medanu, na severu Sumatre, postoji dobro organizirana veza između pripadnika vojske i kriminalnih grupa. U intervjuu datoj organizaciji Human Rights Watch, stanovnici Medana izjavili su da u njihovom mjestu vlasnici radnji i kamiona svakog mjeseca plaćaju reket i dobivaju naljepnice na kojima piše koja ih vojna ili kriminalna grupa štiti. Drugi primjer predstavlja nezakonita sječa stabala i transporta drvne građe. Pripadnici TNI, naročito na granici između Malezije i Indonezije, nudili su „zaštitu“ ilegalnim drvosječama u zamjenu za novac, odnosno stjecali su dobit, tako što su prodavali zaplijenjenu drvenu građu i uzimali novac od prodaje. Također, vrlo profitabilno je i puštanje uhapšenih ilegalnih prijevoznika drvne građe uz odgovarajuću novčanu nadoknadu (mito).

*Izvori:* Human Rights Watch. *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C), June 2006: 66. <<http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>>; Casson, A. C. et al. *A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia*. WWF Indonesia, World Bank, DFID-Multistakeholder Forestry Program, Oktober 2006. <[www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf](http://www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf)>.

<sup>8</sup> Langit. „Indonesia's Military.“ 2002.

<sup>9</sup> Rabasa and Haseman. *The Military and Democracy*. 2002: 76.

<sup>10</sup> Isto, 2002: 75.



## b. Saradnja vojske i privatnih preduzeća

Pod ovom vrstom privredne djelatnosti vojske podrazumijeva se poslovni savez vojske i privatnih nacionalnih ili stranih kompanija. U ovoj vrsti odnosa vojska ima ulogu brokera, jer, naprimjer, privatnim firmama osigurava državne licence i blokira druge konkurentske firme, dobiva pristup robi i uslugama, prevozi robu vojnim vozilima po određenoj tarifi i daje zemljište u zakup. Privatne kompanije, također, doprinose vojnom „donatorskom fondu“. Naprimjer, jedna razvojna firma dala je zemljište i zgrade vrijedne 18,5 miliona rupija (1,95 miliona dolara) za smještaj vojne baze u industrijskoj zoni Jababeka, u zapadnom dijelu otoka Java. Po riječima jednog zvaničnika iz spomenute industrijske zone, ova donacija bila je dobar poslovni potez, jer prisustvo vojske „može da odvрати ljude od kriminala“.

## c. Umiješanost vojske u kriminal

U neke oblike kriminala spada nezakonita sječa šuma i reketiranje (kada vojska preuzima ulogu zaštitnika kriminalnih radnji, kao što su kockanje, trgovina narkoticima i prostitucija). Reketiranje je najpopularniji oblik stjecanja dobiti u vojsci i njom se bave pripadnici nižeg i srednjeg ranga TNI (Vidjeti Okvir 11.1. gore).

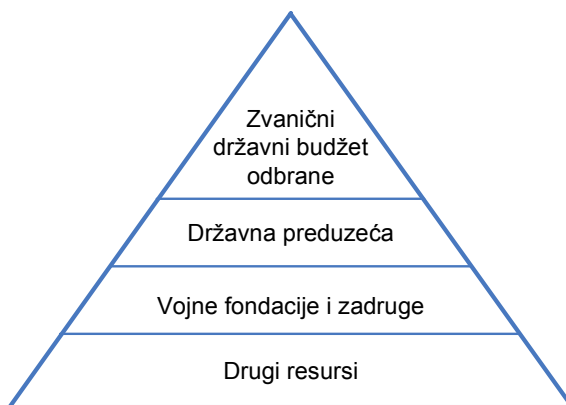
## d. Korupcija u vojsci

Javne nabavke predstavljaju potencijalno najplodnije tlo za pojavu korupcije u vojsci. Naprimjer, vojska Indonezije je 2004. godine planirala da od Rusije kupi helikoptere MI-17. Članovima Prvog odbora (Odbor za odbranu) Parlamenta (DPR) dostavljen je izvještaj, u kome je vrijednost helikoptera procijenjena na samo 17,6 miliona dolara, što je bilo za 25% manje od sume koju je vojska po ugovoru bila obavezna da plati (21,6 miliona dolara). Iako je bilo dogovoreno da Rusija isporuči helikoptere do kraja februara, ruska firma je, prema pisanju časopisa „Tempo“, obustavila sklapanje helikoptera, pošto joj nije bio uplaćen avans u iznosu od 3,2 miliona dolara.<sup>11</sup>

Vojska Indonezije bavi se privrednom djelatnošću ne samo da bi očuvala režim generala Suharta već i zato što Vlada Indonezije može da finansira samo 25 do 30 procenata ukupnog budžeta odbrane. Zato preostalih 70 procenata vojska nadoknađuje svojim poslovanjem. Poslovanje TNI prikazano je u obliku piramide, čime je slikovito data struktura podrške koju TNI pruža privredi (vidjeti Sliku 11.1).<sup>12</sup> Na vrhu piramide nalazi se zvanični budžet odbrane, koji pokriva jedva trećinu ukupnog budžeta. Na sljedećem nivou nalaze se državna preduzeća, u kojima su na rukovodećim položajima neki penzionirani oficiri visokog ranga. To dodatno podstiče poslovanje vojnih preduzeća sa ovakvim državnim preduzećima, kao što je, naprimjer, državna kompanija za naftu i gas Pertamina. Na trećem nivou nalaze se vojne zadruge i fondacije, o kojima je ranije bilo riječi. Na dnu piramide nalaze se svi ostali izvori sredstava. Primjeri za ovu vrstu prikupljanja sredstava

<sup>11</sup> Citat preuzet iz: Munir. „Corruption threatens Indonesia’s defense system.“ *The Jakarta Post*, 3. 1. 2004. <[www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html](http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html)>. Nacionalni tim za suzbijanje korupcije (*Timnas Tipikor*) otkrio je tokom dalje istrage da su oficiri vojske bili umiješani u skandal sa korupcijom u javnim nabavkama. Vidjeti: „The Corruption in DoD involves TNI.“ *Republika Daily*, 25. 3. 2006.

<sup>12</sup> Rabasa i Haseman. *The Military and Democracy*. 2002: 73.



**Slika 11.1. Struktura privredne podrške Vojske Indonezije**

predstavljaju saradnja vojske sa privatnim preduzećima i umiješanost vojske u kriminalne radnje (reketiranje).

Ekonomska kriza u Aziji pogodila je 1998. godine Indoneziju i izazvala masovne proteste protiv Suhartovog režima. Djelovanje reformističkog pokreta (*gerakan reformasi*), koji su predvodili studenti i aktivisti, dovelo je do toga da je Suharto u maju 1998. godine podnio ostavku. Ovaj pokret je vremenom prerastao u pokret koji je predvodio proces demokratizacije, što je podstaklo TNI (i policiju Indonezije) da započne reformu svojih institucija i kadrova. Parlament Indonezije usvojio je 2004. godine novi Zakon o TNI (Zakon br. 34/2004) (Vidjeti Okvir 11.2).

Novim Zakonom propisano je da Vlada do oktobra 2009. godine treba da preuzme sve poslove kojima je TNI direktno ili indirektno rukovodila. Zbog toga je Vlada osnovala Tim za nadzor poslovanja i transformaciju TNI (TSTB), čiji je zadatak bio da provjeri poslovanje TNI i da Vladi dâ preporuke o preuzimanju preduzeća. Prema izvještaju TSTB-a za 2006. godinu, TNI posjeduje 23 fondacije koje nadziru poslovanje 53 kompanije i 1.321 zadruga. Također, TNI je vlasnik i 1.618 nekretnina, kao i preko 16.500 hektara zemlje i 6.699 zgrada. U izvještaju se procjenjuje da ukupna dobit od privrednih aktivnosti TNI iznosi 2,2 milijarde rupija (235,4 miliona dolara).<sup>13</sup>

Iako je imovina koju je TNI stekla svojim privrednim djelatnostima utvrđena i popisana, put do njenog preuzimanja još je dug. Poslovanje TNI glavna je prepreka reformi oružanih snaga Indonezije, zato što se indonežanska Vlada vrlo nemarno odnosila prema ovom pitanju. Manjak budžetskih sredstava za finansiranje razvoja profesionalnog kadra u sektoru odbrane predstavlja najveći problem, jer budžet kojim raspolaže TNI nije ni približno dovoljan za to. Od ukupnih budžetskih sredstava, najmanje 45 procenata odlazi na socijalna davanja, dok se oko 30 procenata troši na odbrambenu tehnologiju, održavanje op-

<sup>13</sup> „TNI Business Takeover 'Merely a Formality'.“ *The Jakarta Post*, 15. 11. 2009. <[www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html](http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html)>.

reme i razvoj.<sup>14</sup> Osim toga, sadašnja Vlada može iz budžeta da izdvoji samo polovinu sredstava koja je potrebna sektoru odbrane. Ograničene javne finansije nameću potrebu da se dodatno razmotri preuzimanje preduzeća i poslovanja kojima se bavi TNI.<sup>15</sup>

## Negativne posljedice vojnih privrednih aktivnosti

### Profesionalizam

Direktna posljedica toga što se vojska transformirala i postala privredni akter jeste nedostatak profesionalizma. Tme što se bavi profitabilnim djelatnostima vojska se udaljava od svoje suštine, odnosno od toga da bude bezbjedonosni akter. Drugim riječima, vojska je sve zainteresiranija za aktivnosti koje joj donose zaradu, a sve manje za to da čuva sigurnost države i građana. Najgori scenarij do kog može dovesti neprofesionalnost jeste taj da se vojska otrgne državnoj kontroli. Ako je vojska u stanju da finansira budžet odbrane (makar djelomično), ona će sve više osjećati da je nezavisna u odnosu na državu, što dovodi do rizika od toga da vojska šire intervenira u socijalnu, političku i ekonomsku sferu društva.

#### Okvir 11.2. Zakon o Vojsci Indonezije, br. 34/2004

U Poglavlju II, član 2 (d) stoji:

*Profesionalni vojnici, koji su dobro obučeni, obrazovani i opremljeni, ne smiju se baviti politikom niti privrednim djelatnostima, a njihovu dobrobit garantira država; oni treba da podržavaju političke odluke koje donosi država, zasnovane na demokratskim načelima, vladavini civilnog društva, ljudskim pravima, nacionalnom i međunarodnom pravu, koje je ratificirala država.*

Pored toga, član 39. zabranjuje pripadnicima TNI:

1. članstvo u političkim partijama;
2. političko angažiranje;
3. privredne aktivnosti;
4. učestvovanje u bilo kojim aktivnostima radi stjecanja poslaničkih mjesta u parlamentu nakon izbora i/ili radi stjecanja drugih političkih pozicija.

Izvor: TNI Zakon br. 34/2004.

<sup>14</sup> Vidjeti: Hendra, Eric. The TNI's Business. In: Sukadis, Beni (ed.). *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007*. Jakarta: LESPERSSI & DCAF, 2007: 121.

<sup>15</sup> Danijel Lev (Daniel Lev), indonežanski stručnjak sa Univerziteta u Vašingtonu, izjavio je jednom prilikom u vezi sa bužetom vojske Indonezije: „Ukoliko iz budžeta koji vam je na raspolaganju možete podmiriti samo trećinu ili polovinu svojih potreba, ostatak ćete sigurno ukrasti.“ Citat preuzet iz: Darusman, Taufik. „Putting The Military out of Business.“ *The Jakarta Globe*, 27. 9. 2009. <<http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>>.

## Odgovornost

Nedostatak odgovornosti predstavlja drugu negativnu posljedicu prerastanja vojske u privrednog aktera. Ukoliko je vojska sposobna da privrednim aktivnostima dopunjava sopstveni budžet, moguće je da će i njena odgovornost prema vojnom budžetu i operacijama biti manja. Rizik da će do toga doći vrlo je veliki. Ukoliko država nije u stanju da kontrolira vojni budžet i funkcioniranje vojske, ona će obavljati druge zadatke kojima se krše državni propisi, pa čak i ugroziti sigurnost države i građana. Ukratko, vojska postaje ozbiljna unutrašnja prijetnja za državu i građane.

U razvijenim demokratijama budžet za odbranu aktivno kontroliraju mehanizmi demokratskog civilnog nadzora, kao što su parlament i nevladine organizacije. Ova kontrola zasniva se na dobro utvrđenom načelu da je vojska dio državnog aparata odgovoran za pružanje sigurnosti, koji vlada potpuno podržava. Međutim, u prijelaznim demokratijama postoje teškoće prilikom nadziranja izdataka za odbranu. Za to postoji nekoliko razloga, a najčešći predstavlja pitanje tajnosti, koje je u samoj osnovi vojnih aktivnosti, pa se ono ogleda i u budžetu za odbranu. Vojska ponekad strahuje da će se dio njenih budžetskih sredstava prelići u javnu sferu, čime će njeni kapaciteti i djelovanje biti otkriveni javnosti, a možda i potencijalnom neprijatelju.

Drugi razlog je nedostatak samopouzdanja civilnog sektora, naročito onih koji sjede u parlamentu, da ozbiljno nadziru vojne institucije. Razlog tome jeste imidž vojske, koji utječe na način razmišljanja i na pravila igre u državnom sistemu. Predstava o vojsci kao ekskluzivnoj i patriotskoj instituciji, koja je iznad civila i koja kontrolira nasilje ponekad sputava predstavnike civilnog sektora da reagiraju na probleme vezane za budžet. Tome doprinosi i činjenica da neki članovi parlamenta ne znaju gotovo ništa o vojnim operacijama i budžetiranju.

## Kršenje ljudskih prava

Privredne aktivnosti vojske dovode i do kršenja ljudskih prava. Već smo rekli da je vojska dio državnog aparata, koji predstavlja mehanizam efektivne zakonske kontrole nasilja. Međutim, može doći do prave katastrofe ukoliko vojska svoje privredne aktivnosti usmjerene ka stjecanju profita kombinira sa kontrolom nasilja, pogotovo u situacijama u kojima je teško provesti civilni nadzor. Ugovor o pružanju usluga osiguranja koji su potpisali kompanija Freeport i TNI u Zapadnoj Papui (Vidjeti Okvir 11.3) primjer je kršenja ljudskih prava, koje je posljedica privrednih djelatnosti vojske.

Sklopanje ugovora sa kompanijom Freeport za TNI je predstavljalo priliku da se potajno bavi privrednim aktivnostima. Član 7 (2) novog Zakona o TNI propisuje da je jedna od osnovnih funkcija TNI osiguravanje objekata koji imaju nacionalni značaj. U praksi, ova funkcija predstavlja jedan od glavnih izvora vanbužetskog finansiranja TNI.

Ministarstvo za koordinaciju političkih, pravnih i sigurnosnih poslova proglasilo je u januaru 2006. godine kompanije Freeport Indonesia, ExxonMobil i PT Arun LNG institucijama od vitalnog nacionalnog interesa. Kompanija Freeport Indonesia, koja se nalazi u provinciji Zapadna Papua, izdala je saopćenje za javnost, u kojem se navodi da je narušavanje čovjekove okoline manje važno od dobrobiti koju stanovnici Zapadne Papue imaju od rada ove kompanije. Kasnije je, kao proizvod mržnje stanovnika Zapadne Papue

prema kompaniji Freeport Indonesia, osnovana Organizacija za nezavisnost Papue (OPM). Nažalost, zbog svog statusa institucije od nacionalnog značaja, Freeport ima zaštitu TNI (i Nacionalne policije Indonezije). U ovom slučaju, TNI smatra lokalno stanovništvo (naročito OPM) glavnom prijetnjom za kompaniju Freeport.

## Zaključak: Povlačenje vojske iz privrednih djelatnosti

Iskustvo Indonezije pokazalo je da vojska veoma mnogo učestvuje u privrednim djelatnostima. Privredne aktivnosti vojske narušavaju njenu profesionalnost, utječu na transparentnost vojnog budžeta, pa dovode čak i do kršenja ljudskih prava.

Generalno govoreći, glavni problem u vezi sa vojnim privrednim aktivnostima jeste budžet odbrane. Naravno, kada bi se iz budžeta podmirivale sve potrebe vojnih lica i njihovih porodica, vojska se ne bi ni bavila privrednim djelatnostima. Međutim, važno je istaći da je transparentnost budžeta važnija od poboljšanja socijalnih uslova vojnih lica. Ukoliko ne postoje efektivnost i efikasnost upravljanja budžetom odbrane, nemoguće je držati vojsku izvan privrede.

### Okvir 11.3. Usluge osiguranja koje Vojska Indonezije pruža kompaniji Freeport i kršenje ljudskih prava

Pravu ironiju predstavlja prisustvo TNI u oblasti koja pripada kompaniji Freeport. Pripadnici vojske održavali su sigurnost u ovoj instituciji, koja je od vitalnog ekonomskog značaja za državu. Međutim, oni su time u velikoj mjeri kršili ljudska prava, budući da su na meti bezbjednjaka bili lokalno stanovništvo i pripadnici OPM-a. Istovremeno su za to netransparentno primali novčanu naknadu od ove kompanije. Tako su, recimo, sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća, vojne trupe raspoređene u zoni rudnika navodno koristile vozila, urede i kontejnere za transport kako bi prevozile i pritvarale ljude, za koje se sumnjalo da predstavljaju prijetnju po sigurnost ili da su članovi OPM-a. Te ljude su potom mučili i ubijali. Kompanija je, nažalost, izjavila da nije odgovorna za to kako vojska koristi njenu opremu. Komisija za zaštitu ljudskih prava u Indoneziji (Komnas HAM) objavila je da osiguranje rudnika Freeport koji vrši TNI predstavlja kršenje ljudskih prava u Zapadnoj Papui.

U posljednjih godinu dana porastao je broj pripadnika državne sigurnosti koji osiguravaju kompaniju „Freeport“. Od 2005. godine, preko 2.400 pripadnika državne sigurnosti (vojske i policije) bilo je raspoređeno na lokalitetima koji su u vlasništvu kompanije Freeport. Tokom 2005. godine, kompanija je potrošila 66 miliona dolara na usluge vojnog i policijskog osiguranja. Kompanija je u vezi sa tim izjavila da je ovaj novac upotrijebljen za plaćanje transporta, ishrane i smještaja pripadnika organa sigurnosti. Međutim, u izvještajima koje su 2005. godine objavili list New York Times i nevladina organizacija Global Witness navodi se da je kompanija veliki dio ovog novca dala pojedinaca. U izvještajima se tvrdi da je kompanija navodno plaćala velike svote novca pojedinim pripadnicima indonežanske vojske i policije, kao i jedinicama snaga sigurnosti na terenu. List New York Times tvrdi, pozivajući se na dokumenta kompanije do kojih je došao, a za koja je provjereno da su autentična, da je u periodu od 1998. do 2004. godine na ovaj način potrošeno približno 20 miliona dolara.

Izvori: Yunanto, Kurniawan Tri. „Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua.“ VHRmedia, 2. 12. 2009. <[www.vhrmedia.com/Komnas-HAM--Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html](http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM--Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html)>; Human Rights Watch. Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities 18: 5(C), June 2006: 48–56. <<http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>>.

Pored toga, vojska ne učestvuje u privrednim aktivnostima, naročito u slučaju TNI, samo zbog socijalnih uslova pripadnika vojske i nedovoljnog budžeta odbrane. Privredne aktivnosti Vojske Indonezije vrlo su kompleksne i duboko ukorijenjene u svakodnevni život društva. Zbog duge historije razvoja Vojske Indonezije i utjecaja koji ima u društvu, većina Indonežana smatra da su njene privredne aktivnosti prihvatljive. Uzmemo li u obzir opće stavove društva i trenutnu situaciju, možemo reći da će ukidanje privrednih aktivnosti u Vojsci Indonezije trajati dugo. Ako do toga i dođe, država ne bi trebalo samo da zabrani vojsci da se bavi privrednim aktivnostima, već bi trebalo i da kažnjava one Indonežane koji imaju koristi od privredne saradnje sa pripadnicima vojske ili sa njenim institucijama. Međutim, Vlada Indonezije nikada nije provela ovakvu strategiju.

Na kraju, napomenut ćemo da za obavljanje privrednih djelatnosti treba da postoje dva važna preduslova: ponuda i potražnja. Vojska u svojim privrednim aktivnostima ima ulogu prodavca ili pružaoca usluga, dok potražnja dolazi iz društva. Stoga, ako želimo da potpuno sklonimo vojsku iz privrednih aktivnosti, treba da smanjimo potražnju, a ne samo da ograničavamo ponudu.

## Poglavlje 12

# Očuvanje integriteta u vojnim operacijama

Korupcija se ne javlja samo tokom mirnodopskog upravljanja institucijama odbrane, već i tokom neposredne pripreme snaga sigurnosti za operativno raspoređivanje, tokom provođenja misija za očuvanje mira, kao i tokom operacija stabilizacije i rekonstrukcije. Na početku 21. stoljeća postalo je vrlo važno produktivno korištenje dobavljača/izvođača, a posebno angažiranje privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija. Zbog toga je ovo poglavlje posvećeno, prije svega, pojavi korupcije prilikom angažiranja privatnih kompanija u vojnim operacijama. U poglavlju su također istaknuti primjeri dobre prakse jačanja integriteta prilikom korištenja usluga privatnih sigurnosnih i vojnih kompanija za vojne operacije.

Pored toga što demoralizira pripadnike mirovnih operacija, korupcija i smanjuje kredibilitet nacionalnih i međunarodnih mirovnih misija. Naprimjer, zabrinutost zbog korupcije u Afganistanu dostigla je onu tačku kada može ugroziti uspješno djelovanje Vlade Afganistana, kao i međunarodnu misiju koju predvodi NATO.

U ovom trenutku vojne snage država članica NATO-a ne mogu, ni pojedinačno ni zajedno, da preduzmu nijednu operaciju, ni u koje svrhe, bez pomoći i aktivnog učestvovanja „privatnih vojnih preduzeća“. Zavisnost oružanih snaga NATO članica od privatnog sektora postajala je sve izraženija tokom posljednje dvije decenije, odnosno u periodu od završetka Hladnog rata do danas. Ovo je dosta neočekivano i poprima iznenađujuće razmjere, pogotovo ako se ima u vidu da je svrha donošenja Konvencije UN-a protiv plaćenika iz 1989. godine bila sprječavanje (a ne podsticanje) rasta privatnih vojnih snaga i zabrana njihovog angažiranja.

Ovaj očigledan paradoks moguće je objasniti time da privatne vojne kompanije (PVK), bez čijih se usluga danas ne mogu zamisliti operacije NATO koalicije u ratnim zonama, tehnički nisu „plaćenici“. U Konvenciji UN-a protiv plaćenika, „plaćenik“ je pojedinac kojeg je vlada neke druge države unajmila da nosi oružje i da služi kao njen vojnik. Nasuprot tome, velika većina zaposlenih u PVK-u ne nosi oružje. Direktno ih angažiraju vojne ili diplomatske službe njihovih matičnih država, pod čijim patronatom služe u stranim zemljama.

Preveliko oslanjanje vojnog i diplomatskog osoblja država članica NATO-a na privatni sektor nije rezultat svjesne politike država članica da privatiziraju svoje vojske. U stvari, ispostavilo se da je u eri postojanja profesionalne vojske i ukidanja služenja obaveznog vojnog roka, kao i postojanja sve većih ekonomskih ograničenja, neophodno i jeftinije angažirati privatni sektor za obavljanje neborbenih, ali za uspjeh misije važnih, aktivnosti. U ove „privatizirane“ aktivnosti spadaju, između ostalog, nabavka i pripremanje hrane, održavanje i sanitacija vojnih objekata, pa čak i nadziranje obuke policijskih i vojnih snaga

zemlje domaćina za vrijeme mirovnih ili stabilizacijskih operacija (npr. u Bosni, na Kosovu i trenutno u Afganistanu).

Međutim, sve prisutnije je korištenje usluga privatnih sigurnosnih kompanija pod oružjem (PBKO), naročito za osiguravanje diplomatskih misija i njihovog osoblja, i važnih konvoja robe, pa čak i za osiguravanje samih vojnih objekata i postrojenja (gdje PBKO imaju ulogu stražara ili policije). Povećano prisustvo privatnog sektora u vojnim operacijama, njegova rasprostranjenost, kao i oslanjanje na PBKO ne predstavljaju rezultat namjerno donesenih zajedničkih ili čak dobro promišljenih strateških i političkih odluka država članica NATO-a. Učestvovanje privatnih snaga sigurnosti u ratnim zonama uglavnom je rezultat proširene konvencionalne prakse unutar samih država članica. Naprimjer, većina država članica NATO-a dugi niz godina angažira privatne firme kada su im potrebni čuvari, stražari ili saobraćajni policajci u domaćim ili lokalnim vojnim objektima, dok u tim istim objektima angažiraju druge firme da održavaju motorna vozila, zgrade i okolne terene ili da nabavljaju i dostavljaju hranu i serviraju obroke u vojnim kantinama.

### **Okvir 12.1. Izazovi korupcije u aktivnostima prije razmještanja snaga i dobra praksa**

Međunarodne organizacije često od pojedinih država traže da pošalju svoje oružane snage u mirovne operacije. Pošto se ovakve odluke ponekad donose po kratkom postupku, oružane snage ovih država nisu uvijek spremne za razmještanje i potrebni su im dodatni sistemi naoružanja, komunikacije, pojedinačna oprema i druge vrste opreme kako bi mogli da odgovore zahtjevima specifičnog ratnog područja.

U ovakvim situacijama procedure javnih nabavki su znatno skraćene i provode se bez odgovarajućeg konkursa. Pored toga, troškovi se stavljaju u drugi plan, što se opravdava minimalnim zahtjevima interoperabilnosti i „plemenitom brigom“ za sigurnost vojnika, mornara ili pilota. Procedure javnih nabavki, koje i pod normalnim okolnostima nemaju dovoljan integritet, postaju sada izuzetno podložne korupciji.

Drugi problem predstavlja nepostojanje jasnih kriterija i transparentnih procedura prilikom izbora osoblja za mirovne operacije, pogotovo onda kada je novčana naknada za učestvovanje u ovim operacijama nekoliko puta veća od redovnih plata.

Na slabljenje morala vojnika poslanih u mirovnu misiju utječu slučajevi u kojima neki pripadnici vojske plaćaju da bi bili poslani u mirovne operacije ili u kojima je oprema nabavljena na brzinu veoma lošeg kvaliteta.

Većina dobrih praksi koje poboljšavaju integritet prilikom javnih nabavki i upravljanja osobljem, o čemu je bilo riječi u prethodnim poglavljima, može biti primijenjena i ovdje. To naročito važi za transparentna pravila i za izbor kandidata prema zaslugama, kao i za javne nabavke u kojima postoji konkurencija, te za dobru kontrolu kvaliteta nabavljene opreme.

Međutim, najvažnija od svih mjera jeste postojanje stalnih organizacionih jedinica umjesto kontigenata, tj. posebno formiranih jedinica za potrebe određene misije, koje će po povratku iz misije biti rasformirane. Ova mjera još je efikasnija ako država ima transparentnu odbrambenu politiku i dobre mehanizme za planiranje odbrane. U tom slučaju, jedinice koje će biti razmještene određuju se unaprijed i imaju sposobnosti neophodne za uspješan ishod misije i za određena ratna područja. Ukoliko postoje zahtjevi koji nisu mogli biti unaprijed predviđeni, oni se mogu ispuniti uz minimalna dodatna sredstva i obuku.



## Okvir 12.2. Zloupotrebe, loše upravljanje i nedolično ponašanje u mirovnim operacijama Ujedinjenih nacija

Operativna grupa UN-a otkrila je da postoji obrazac korupcije i lošeg upravljanja, koji je uključivao stotine miliona dolara potrošenih tokom javnih nabavki goriva, hrane, građevinskih radova, materijala i usluga koji su bili potrebni mirovnim operacijama UN-a. Ove operacije trenutno su u fazi najveće ekspanzije u posljednjih petnaest godina. Operativna grupa je utvrdila da je bilo višestrukih prevara, korupcije, gubitaka i lošeg upravljanja u sjedištu UN-a i u mirovnim misijama, uključujući u to i deset ozbiljnih slučajeva prevare i korupcije, čija je ukupna šteta iznosila više od 610 miliona dolara.

Pored korupcije postoje i problemi sa ostalim oblicima nedoličnog ponašanja. Do 2006. godine skoro 300 pripadnika mirovnih misija UN-a bilo je pod istragom zbog seksualnih zločina. Iz operacija je isključeno i vraćeno kući 17 mirotvoraca, uključujući u to i 17 civila i 16 pripadnika policijskih snaga. Iste godine, Japan i SAD – dvije države koje najviše doprinose mirovnim operacijama UN-a – zaprijetile su da će ukinuti finansijska sredstva ukoliko UN ne suzbiju korupciju.

*Izvori: „Peacekeeping: Cleaning up Corruption.” Strategy Page. 2. 3. 2006. <[www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx](http://www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx)>; Lynch, Colum. „U. N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping.” *Washington Post*, 18. 12. 2007: A06.*

Iz tog razloga se sve veće oslanjanje na privatni sektor u vojnim misijama NATO u inostranstvu može općenito okarakterizirati kao neka vrsta „proširenja misije“. Drugim riječima, trenutno pretjerano oslanjanje na privatne kompanije prouzrokovano je nepromišljenim prenošenjem konvencionalnih praksi sa domaćeg terena na međunarodnu scenu, jer je to u nekom trenutku bilo neophodno ili pogodno, a da pri tom niko nije razmišljao kakve će biti dugoročne implikacije ili posljedice širenja ovakve prakse. Poslužiti ćemo se frazom koju je smislila filozof Hannah Arendt i nazvati ovu pojavu „banalnošću“ privatnog sektora, čime želimo da naglasimo koliko je ona suprotna historijskoj zlonamjernoj i zlokobnoj moralnoj konotaciji (kao što je to učinio Machiavelli) koje ima bilo kakvo oslanjanje na plaćeničke vojne snage. Međutim, bilo da je smatramo banalnom bilo zlokobnom, malo je vjerovatno da će se ova situacija uskoro promijeniti. Postavlja se pitanje kako da se vojne snage i diplomatske misije NATO-a najadekvatnije izbore sa ovom novom karakteristikom modernog ratovanja.

## Potencijalna korist od privatnog sektora

Zagovornici ovog dramatičnog povećanja korištenja usluga privatnog sektora tvrde da vojni sektor od ove vrste javno-privatnog partnerstva ima više koristi nego štete. Moto privrednog ili korporativnog sektora jeste „brže, jeftinije, bolje“ pružanje usluga. On zaista odgovara svrsi kada je riječ o snabdijevanju hranom i o pružanju sanitetskih usluga vojnom osoblju NATO-a, koje je raspoređeno (često bez prethodne najave ili pripreme) u mirovne misije ili operacije uspostavljanja stabilnosti, kao naprimjer u slučaju velikih prirodnih katastrofa. Ova politika prešutno služi da se poveća broj visokoobučениh vojnih lica za obavljanje primarnih vojnih zadataka spašavanja ljudskih života, održavanja mira ili izgradnje nacija, dok se logistički poslovi prepuštaju civilnim privatnim firmama. Pored toga,

zagovornici sadašnjeg stanja smatraju da privatni sektor može lako i brzo da pruži tehnološki kompleksnu logističku podršku, kao što je održavanje sistema naoružanja i pružanje operativnih ili tehničkih savjeta. Vojsci su potrebni mjeseci ili godine da bi angažirala, obučila i rasporedila vojni kadar za obavljanje zahtjevnih tehničkih zadataka. S druge strane, sa privatnom odbrambenom kompanijom može se brzo sklopiti ugovor o angažiranju stručno-tehničkog osoblja tokom neke krizne vojne situacije.

Pored ovoga, treba razmisliti i o vojnicima koji su regrutirani ili angažirani na određeno vrijeme, jer to predstavlja drugi ekonomski faktor. Tokom tog perioda oni primaju punu platu. Plaćeni su im i svi doprinosi, bez obzira na to da li su ili nisu raspoređeni u vojnim operacijama. Kada napuste aktivnu vojnu službu, oni do kraja života imaju pravo na razne „beneficije namijenjene vojnim veteranima“, od školovanja do zdravstvene njege. Za razliku od njih, zaposleni u privatnim vojnim kompanijama mogu ostvariti samo ona prava garantirana ugovorom koji su sklopili sa poslodavcem. Obično su izuzetno dobro plaćeni, ali samo dok traje misija u koju su poslani. Uglavnom sami plaćaju doprinose (npr. zdravstvenog ili životnog osiguranja). Zaposleni u privatnim firmama mogu biti otpušteni ili poslani na neke druge zadatke onda kada istekne ugovor koji su sklopili sa privatnim vojnim kompanijama (ili onda kada njihove usluge nisu više potrebne). Zaposlenima u privatnim vojnim kompanijama niko ne garantira doživotne beneficije o trošku države.

Na kraju, zagovornici javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane ukazuju na činjenicu da za pokretanje „neregularnih“ ili nekonvencionalnih vojnih operacija (ili neregularnog ratovanja, NR) – u kojima će snage NATO-a vjerovatno i dalje učestvovati, kao što su suzbijanje pobuna (COIN), pružanje humanitarne pomoći, održavanje mira u razorenim državama – često postoje ekonomski razlozi. Kada privatne firme, čije je sjedište u državama članicama NATO-a, stignu u neku „razorenu državu“ ili u nestabilne zone sukoba, one često nude posao lokalnom stanovništvu (da kuhaju, da čiste, da obavljaju druge poslove, pa čak i da rade kao prevodioci). Korištenje PVK-a u takvim NR operacijama predstavlja izvor poslova i prihoda potpuno osiromašenom stanovništvu zemlje u kojoj se operacija provodi i služi za promoviranje ekonomske stabilnosti i veće sigurnosti u kriznim regionima u svijetu. Upravo zato vojni lideri i eksperti smatraju da sadašnje i buduće vojne operacije neće biti održive bez oslanjanja na privatni sektor.

## Etički izazovi i izazovi liderstva

Ne treba, međutim, dozvoliti da argumenti koji podržavaju javno-privatna vojna partnerstva umanje značaj složenih etičkih pitanja koja se povodom ovoga nameću i koja će se po svojoj prilici i dalje javljati. U idealnim okolnostima ugovore za pružanje određenih usluga vojnim i diplomatskim službama trebalo bi sklapati transparentno, javnim nadmetanjem na slobodnom tržištu, gdje će postojati zdrava konkurencija. Tako će se postići najbolji kvalitet usluge i najbolja cijena. Zagovornici sadašnjeg sistema, također, često ističu da su odredbama ugovora dovoljno regulirani odgovornost i kontrola PVK-a, te ponašanja njihovih zaposlenih. Shodno tome, loš rad angažirane firme i nepoštovanje ugovornih odredaba ili nedolično ponašanje zaposlenih treba da budu dovoljan razlog za otpuštanje ovih radnika ili za prekid ugovora sa firmom koja ih zapošljava. Često se ističe da ovakvo sankcioniranje privrednih djelatnosti koje postoji na „slobodnom tržištu“ predstavlja adekvatan mehani-

zam za izmirenje obaveza, odnosno garanciju da će posao biti dobro obavljen i da će sve ugovorne strane potruditi da ispune svoje obaveze.

Nažalost, u praksi je teško dostići ovakve ideale „slobodnog tržišta“. Transparentnost provođenja javnih nabavki gotovo i da ne postoji, dok su primjeri favoriziranja, nepotizma, podmićivanja i korupcije veoma rasprostranjeni. Čak i da ne postoji korupcija i beskrupuloznost tokom javnih nabavki, države članice NATO-a ne bi male dovoljno obučениh i iskusnih stručnjaka koji bi pravilno kontrolirali izbor ponuđača i proces pregovaranja. Oni koji su tu dužnost dobili, i pored velike stručnosti i podrške civilnog sektora, često ne uspijevaju da ispune sve zadatke zbog njihove obimnosti i veličine, naročito u haotičnim i složenim okolnostima koje prate oružane intervencije u ratom razorenim državama ili operacije rješavanja humanitarnih kriza. Hitna potreba pružanja različitih usluga usred ratnih dejstava ne predstavlja (najblaže rečeno) idealne okolnosti za pravilno i pošteno provođenje javnih nabavki, počevši od objavljivanja javnih konkursa i preispitivanja ponuda, pa do dodjeljivanja velikih i složenih poslova. Također, to nisu idealne okolnosti ni za uspostavljanje efikasne vanjske kontrole i nadzora, koji bi osigurali puno poštovanje propisa.

Čak i ako umorni i preopterećeni državni službenici zaduženi za javne nabavke nisu skloni podmićivanju i korupciji, u ovim kriznim situacijama ima mnogo prilika koje mogu iskoristiti beskrupulozne, pa i nedovoljno stručne privatne vojne kompanije ili poneki zaposleni. Također, trenutno ne postoji općeprihvaćen sistem – sigurno ne na međunarodnom nivou – za procjenjivanje, registriranje ili licenciranje privatnih vojnih kompanija, kao ni

### **Okvir 12.3. Samoregulacija privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija na osnovu kodeksa postupanja**

Kodeks postupanja (KP) predstavlja skup korporativnih obaveza koje uspostavlja samo preduzeće. Njima se propisuju normativni standardi koji nisu dio osnovne djelatnosti preduzeća. Kodeksi postupanja spadaju u domen odnosa sa javnošću, upravljanja rizikom i društveno-političkog doprinosa preduzeća.

Iako su uglavnom svjesne da ne mogu da rade u pravnom vakuumu, privatne vojne i sigurnosne kompanije (PVBK) često imaju nejasnu predstavu o važećim propisima – naročito u zonama konflikata – a nerijetko ne poznaju dovoljno ni međunarodne standarde. Stoga kodeks postupanja PVBK-a predstavlja koristan mehanizam za prevazilaženje nedostataka vezanih za propise i njihovu primjenu, rješavanje problema trećih strana (npr. NVO) i zaštitu korporativnih interesa. Kodeks ponašanja PVBK-a prije svega treba da formulira dužnosti zasnovane na međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i na međunarodnom humanitarnom pravu, koje preduzeća moraju da poštuju. Pored toga, on mora da regulira zaštitu prava na život i tjelesni integritet, prava zaposlenih, određene poslove vezane za rodnu pripadnost, zabranu seksualnog nasilja i eksploatacije, kao i zabranu korupcije.

Pored toga, kodeks ponašanja u preduzećima treba da osigura izvršavanje obaveza, kao i da utvrdi procedure kojima će se obezbijediti odgovornosti i dužnosti PVBK-a, te mehanizme nadzora i izvještavanja.

*Izvor: Roseman, Nils. Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies. Occasional Paper #15. Geneva: DCAF, 2008.*

za definiranje ili održavanje prihvatljivog nivoa profesionalnih standarda rada ovih kompanija i njihovih zaposlenih. Kada dođe do grešaka tokom javnih nabavki ili kada se otkrije nečija nestručnost, oštećene strane, osim raskidanja ugovora, nemaju mnogo mogućnosti za obeštećenje.

Pored toga, čak i najboljim i najpouzdanijim privatnim firmama (kao i državnim) može se povremeno desiti da zaposle nekoga ko nije dovoljno stručan ili nekoga ko je beskrupulozan. Postojeće kaznene mjere za sankcioniranje nedoličnog, neprofesionalnog, pa i kriminalnog ponašanja nisu često primjerene i dovoljne da bi se njima spriječilo takvo ponašanje. Naprimjer, davanje otkaza, odnosno ukidanje plate i privilegija nikako ne može biti dovoljna kazna nekome ko je bio umiješan u kriminalnu zavjeru, u kidnapiranje ili u trgovinu ljudima (a takvih slučajeva je bilo, naprimjer, na Kosovu). Nažalost, kako trenutno stvari stoje, gotovo da ne postoje druge, ozbiljnije kaznene mjere. Zbog toga uspostavljanje i održavanje službi, koje se ponekad smatraju „inherentno državnim“ službama za nadzor, kontrolu i odgovornost (naročito svakog zaposlenog) u borbenim zonama, u praksi predstavlja vrlo veliki izazov.

Navodno ničim izazvano i slučajno ubistvo sedamnaest iračkih civila na trgu Monsur u Bagdadu 17. septembra 2007. godine, koje su počinili radnici osiguranja bivše američke firme Blackwater Worldwide predstavlja drastičan primjer ozbiljnosti problema izgradnje integriteta i osiguravanja najboljih praksi privatnih firmi u ratnim zonama. Ovaj incident posebno je istican kao primjer nedopustive ravnodušnosti i neprofesionalnosti radnika osiguranja privatnih firmi, kao i njihove nezainteresiranosti za dobrobit lokalnog stanovništva. Međutim, ovakve kritike potpuno ispuštaju iz vida najupadljiviju karakteristiku tog nemilog događaja. Naime, „briga za dobrobit lokalnog stanovništva“ po definiciji skoro nikada nije osnovni ili bar pravi motiv kojim se rukovodi privatni komercijalni sektor. Umjesto toga, njih prije svega interesiraju dobrobit i sigurnost klijenata sa kojima su sklopili ugovor o poslovanju.

Ovaj faktor naglašava suštinsku razliku između organizacionih vrijednosti javnih profesionalnih organizacija (npr. vojne odbrambene snage u demokratskim zemljama) i privatnih, komercijalnih organizacija. Prve postoje da bi služile svom narodu i njegovim legitimnim interesima. Njihovi članovi se, u skladu sa tim, tokom profesionalne orijentacije i obuke rutinski i temeljno upoznaju sa etičkim normama i žrtvovanjem ličnih interesa, koje državna službe iziskuje. Privatne komercijalne organizacije pak postoje da bi pružale usluge svojim kupcima i klijentima. Dobrobit šire javnosti garantirana je samo onim aktivnostima ovih organizacija, koje se odvijaju u dobro definiranom sistemu zakonskih nadležnosti i odgovornosti, kao što je sistem koji omogućava otkrivanje i kažnjavanje privatnih kompanija i pojedinca, čijim je djelovanjem nanijeta šteta ili izvršena kriminalna radnja. Upravo su ti sistemi utvrđivanja odgovornosti i zakonskih nadležnosti zakazali u područjima gdje postoje oružani sukobi, a pogotovo u ratom razorenim državama. Ako ne postoji čvrsta vladavina prava, lokalno stanovništvo prepušteno je volji privatnih kompanija i čudima njihovih zaposlenih. Kada oni ne rade kako treba, žrtve njihovog nemara nemaju mnogo načina da zaštite svoja prava.

Upravo zbog toga su pripadnici profesionalnih vojski država članica NATO-a obučeni tako da imaju osjećanje javne odgovornosti, kao i da predstavljaju javni servis građana. U ovim državama izgradnja karaktera zaštitni je znak profesionalne vojne obuke. Izgradnjom

karaktera i „profesionalne vojne socijalizacije“ želi se osigurati to da pripadnici oružanih snaga svake države članice budu osposobljeni da upotrebe smrtonosnu silu kada je to neophodno i da je odgovorno i ekonomično upotrebljavaju, ali samo u situacijama u kojima to zahtijeva ostvarenje legitimnih nacionalnih ciljeva. Ukoliko se pripadnici vojske ne pridržavaju ove ozbiljne obaveze i, naprimjer, učestvuju u kriminalnim radnjama (silovanje, pljačka, iznuda ili ubistvo) ili nemarno, neodgovorno ili neselektivno upotrebljavaju silu, bit će sankcionirani prema strogim vojnim propisima i disciplinskim mjerama.

Potpuno suprotna ovome je tzv. etika privatnog sektora ili „korporativna“ etika, koja podrazumijeva korporativnu ambiciju i dostignuća u konkurentnom okruženju. „Uspješnost“ se mjeri isključivo zadovoljstvom kupca ili klijenta. Naprimjer, Erik Prins, bivši izvršni direktor sigurnosne kompanije Blackwater, ponosno ističe da je njegova (bivša) organizacija besprijekorno radila i da nije dozvolila da bilo koji njen klijent ili „nalogodavac“ bude povrijeđen tokom skoro sedam godina koliko je pružala usluge osiguranja u izuzetno opasnim i visoko rizičnim ratnim zonama. Ovakav zavidan učinak je zaista primjer poštovanja najviših standarda prilikom pružanja usluga osiguranja, što je kompanija Blackwater Worldwide Inc. i obećala svojim klijentima.

Međutim, zadovoljstvo klijenta nije jedino mjerilo ocjenjivanja rada PBKO. Kritičari iz vojske ističu da upravo ovaj zavidan učinak firmi predstavlja veliki problem. Pripadnici PBKO svojim agresivnim i militantnim ponašanjem, kojim postižu tako visok nivo zaštite svojih klijenata, vrijeđaju i udaljavaju lokalno stanovništvo, te ih, kao što je bio slučaj na trgu Monsur, često dovode u situaciju u kojoj mogu nastradati. To se događa zato što ove firme nemaju nikakvu obavezu da poštuju dobrobit treće strane sa kojom nisu sklopile ugovor, što je u ovom slučaju lokalno stanovništvo. Uspješnost rada PBKO (prema gore navedenim korporativnim mjerilima) istovremeno predstavlja i prepreku ostvarivanju općih ciljeva vojnih misija, kao što su, između ostalog, lojalnost i povjerenje građana ratom razorene države, koji se postižu garantiranjem njihove sigurnosti i sigurnosti, te obezbjeđivanjem vladavine prava.

## Promoviranje najboljih praksi privatnih vojnih kompanija i izgradnja integriteta u NATO operacijama

Veći dio ovih izazova nastao je zbog prisustva PBKO u borbenim zonama, u kojima su zakonske nadležnosti i odgovornost vrlo problematični. Međutim, PBKO predstavljaju samo dio svih privatnih vojnih kompanija koje su angažiranje u zonama sukoba. Štaviše, nedoumice povodom njihovog angažmana u ratnim sukobima vrlo detaljno su razmotrili i razriješili međunarodni pravni eksperti pod patronatom Međunarodnog komiteta crvenog krsta (MKCK) u tzv. „Dokumentu iz Montrea“.<sup>1</sup> Dokument sadrži prijedloge izmjena i dopuna pravnog statusa PBKO, te pojašnjenja i proširenja zakonskih nadležnosti u vezi sa djelovanjem PBKO u ratnim zonama. Također, on uklanja nedoumice u vezi sa interesima

<sup>1</sup> United Nations General Assembly & International Committee of the Red Cross. *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict*. 2008: A/63/467–S/2008/636. <[www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908)>.

svih zainteresiranih strana i promovira najbolje prakse zemalja domaćina i klijenata. Upravo zbog toga ovaj dokument treba pažljivo da pročitaju i kritički razmotre države članice NATO-a i da, koliko je to moguće, primjenjuju njegove odredbe vezane za zakonsko reguliranje, kao i najbolje prakse angažiranja privatnih oružanih sigurnosnih kompanija.

## Preporuke

### K3 i sveobuhvatni pristup<sup>2</sup> operacijama

Srednje rangirani oficiri NATO i savezničkih vojnih službi obično se slažu oko toga da glavnu prepreku uspješnoj saradnji sa privatnim vojnim kompanijama predstavlja upravo K3 (komunikacija, komanda i kontrola). Zbog nedostatka jasne linije ovlaštenja i dobro definiranih operativnih procedura, starije su prinuđene da se oslanjaju na proaktivne individualne inicijative i da angažiraju privatne kompanije koje posluju u oblastima u kojima oni komandiraju. Pokazalo se da sigurna i efikasna koordinacija dosta zavise od dobre volje i sposobnosti obe strane da uoče i poštuju zajedničke interese.

To što je usvojen jedinstven pristup o nužnosti saradnje između vojnih, diplomatskih, nevladinih i privatnih službi u zonama sukoba ne bi trebalo da zavara vođe operacija da je stavljanje različitih organizacija pod isti „komandni kišobran“ jednostavno. Pod tim kišobranom naći će se organizacije čije se misije i korporativne vrijednosti ozbiljno razlikuju. Te razlike mogu biti prevaziđene jedino uspostavljanjem jedinstvene komandne strukture, na čijem će čelu biti vojni zapovjednici NATO. Oni će jedini imati nadležnost i odgovornost za određeni borbeni prostor i komandirat će svim borbenim dejstvima.

### Pravo naspram karaktera vođe

Konvencionalno ratovanje, neregularno ratovanje i suzbijanje pobuna predstavljaju okolnosti u kojima se pogoršava normalno funkcioniranje vladavine prava – mehanizama uspostavljanja odgovornosti, nadzora i poštovanja propisa. U takvim sumornim okolnostima, upotrebu smrtonosne sile treba povjeriti samo onim pojedincima čijem se karakteru i „profesionalnoj etici“ još može vjerovati i koje možemo smatrati odgovornim za eventualne neuspjehe. Ovo je suštinska vrlina vojne profesije. Urušavanje vladavine prava i erozija normalnog nadzora i odgovornosti, do koje je nakon toga došlo, predstavljaju moralni izazov za svakog pojedinca. Vojska brižljivo radi na tome da izgradi takav karakter koji će moći da se odupre ovim iskušenjima, sačuva pribranost u uneravnoteženim okolnostima, i tako pomogne ponovnom uspostavljanju reda i zakona.

Nasuprot tome, privatne kompanije uopće ne uzimaju u obzir ovaj specifični problem. Po pravilu, korporacije prepuštaju vanjskom nadzoru javnosti i zakonima to da susprežu i kontroliraju njihove nezdrave ambicije. Iz tog razloga ne možemo i ne smijemo pripadnike oružanih privatnih kompanija rasporediti na poslove čuvara, stražara, pa čak ni zatvorskih čuvara, u zonama u kojima bjesne pobune. Privatne sigurnosne kompanije treba da budu raspoređene samo na pozadinskim položajima (oni se sada nalaze na teritorijama država

---

<sup>2</sup> NATO Website. „A Comprehensive Approach.” March 2009. <<http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html>>.

članica NATO-a), odnosno u regionima u kojima pravo, sigurnost i odgovornost nisu suštinski ugroženi.

### Urušavanje profesionalne vojne etike

U operacijama suzbijanja pobuna i neregularnog ratovanja stjecanje povjerenja lokalnog stanovništva uglavnom predstavlja najjače oružje NATO snaga. Postavlja se, stoga, pita-

#### Okvir 12.4. Dokument iz Montrea o privatnim vojnim i sigurnosnim kompanijama

Tokom posljednjih nekoliko godina sve više se angažiraju PVBK. Samim tim, javila se potreba da se razjasne njihove zakonske obaveze vezane za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava. U „Dokumentu iz Montrea“, donesenom 17. septembra 2008. godine, utvrđene su i promovirane dobre prakse funkcioniranja PVBK-a:

- *Određivanje usluga:* Određuju se usluge koje PVBK smiju da pružaju, pri čemu se u obzir uzimaju određeni faktori, kao što je, naprimjer, to da li bi zbog pružanja određene usluge osoblje PVBK-a moglo biti direktno uključeno u sukobe.
- *Uspostavljanje procedura za izbor i angažiranje PVBK-a:* Procjenjuju se sposobnosti PVBK-a da funkcioniraju u skladu sa relevantnim nacionalnim i međunarodnim pravom; pružaju se odgovarajuća sredstva, a prilikom izbora PVBK-a oslanja se na mišljenje stručnjaka; osigurava se transparentnost i nadzor izbora i angažiranja PVBK-a time što se javnosti na uvid daju propisi vezani za njihovo angažiranje i opće informacije o pojedinačnim ugovorima; objavljuju se izvještaji o incidentima, uložnim žalbama i izrečenim kaznenim mjerama; nadziru se parlamentarna tijela objavljivanjem godišnjih izvještaja ili obavještavanjem parlamentarnih tijela o sklapanju određenih ugovora.
- *Određivanje kriterija za izbor PVBK-a:* Osigurava se to da cijena usluga ne bude jedini kriterij za izbor PVBK-a, pa se u obzir uzimaju ponašanje PVBK-a i njihovih zaposlenih tokom ranijim angažmana, finansijski, upravljački i ekonomski kapaciteti PVBK-a, obuka osoblja prije bilo kakve intervencije i stalne obuke u mnogim oblastima, u šta spadaju i mjere preduzete kako ne bi došlo do podmićivanja, korupcije i drugih kriminalnih radnji; postojanje mehanizama za nadzor i kontrolu, te internih mehanizama za utvrđivanje odgovornosti itd.
- *Formuliranje ugovornih obaveza PVBK-a:* Utvrđuju se obaveze u šta, između ostalog, spadaju klauzule ugovora i zahtjevi za postizanje određenog učinka, kojima se osigurava da će PVBK sa kojom se sklapa ugovor poštovati relevantno nacionalno pravo, međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava.
- *Praćenje poštovanja propisa i osiguravanja odgovornosti:* Osigurava se da u nacionalnom zakonodavstvu postoji kazneni zakon za djela koja počine PVBK i njihovi pripadnici, a koja se prema međunarodnom pravu smatraju krivičnim djelima; razmatra se i uspostavljanje korporativne krivične odgovornosti i pravne nadležnosti nad ozbiljnim krivičnim djelima, koja pripadnici PVBK-a počine u inostranstvu.

Ista praksa i zahtjevi primjenjuju se, ako je moguće, i u slučaju kada PVBK sa kojom je sklopljen ugovor napravi podugovor sa drugom PVBK.

Iako je „Dokument iz Montrea“ sačinjen za potrebe država, dobre prakse koje se u njemu navode mogu koristiti i drugim entitetima, poput međunarodnih i nevladinih organizacija i kompanija koje angažiraju PVBK, kao i samih PVBK-a.

nje zašto zadržati vojnu silu ako privatne sigurnosne kompanije mogu podjednako dobro obavljati sve zadatke koje vojska smatra svojom osnovnom misijom. Naš stav je, međutim, suprotan. Vojska, za razliku od drugih, ima profesionalni vojni moral koji naglasak stavlja na „nesebično služenje narodu i saveznicima“.

Imajući to u vidu, vlasti država članica NATO-a ne treba da usvajaju politike ili prakse vezane za angažiranje privatnih vojnih ili sigurnosnih kompanija, koje će degradirati, urušiti ili smanjiti značaj vojne etike ili na bilo koji način podriti civilno-vojne odnose u ovim državama. Vojske NATO zemalja se tokom obavljanja svojih osnovnih misija, u koje spadaju neregularno ratovanje, stabilizacija i rekonstrukcija, a posebno izgradnja nacije, moraju rukovoditi osnovnim profesionalnim vrlinama, kao što su požrtvovanje i nesebično služenje narodu, koje su jedino dokazano sredstvo za izgradnju i održavanje povjerenja javnosti, kako u tim državama, tako i u inostranstvu.

### Angažiranje privatnih kompanija i humanitarne operacije

Odstupanje od spomenutog uslova moguće je jedino u slučaju humanitarne vojne intervencije (HI). Ovo je posebna situacija, između ostalog, i zbog dvosmislenosti značenja termina „odbrambena operacija“. Humanitarne intervencije su „odbrambene operacije“ u sasvim drugom smislu od onog koji ima „odbrana“ u poslu koju obavljaju stražari ili zatvorski čuvari (čak i pratioci koji osiguravaju konvoje). Za razliku od toga, u humanitarnim intervencijama odbrana nedužnih žrtava od genocida podrazumijeva ofanzivnu vojnu akciju, kao što su, naprimjer, napad na neprijatelja, razmjena vatre i aktivna potraga za agresorom. Ukoliko ne postoji viši nacionalni interes ili volja država članica UN-a da priteknu u pomoć žrtvama genocida, treba razmotriti to da se angažiraju privatne vojne i sigurnosne kompanije.

Općenito govoreći, organizacioni „vektori“ državnih i komercijalnih (privatnih) vojnih organizacija ne slažu se baš najbolje u ratnim zonama. Međutim, humanitarne intervencije, čiji je korporativni vektor zaštita klijenta (u ovom slučaju to su potencijalne žrtve genocida), mogu biti mnogo efikasnije od nacionalnih vojnih snaga (čiji je javni vektor zaštita sopstvenog naroda i saveznika).

### Inherentne funkcije vlade

Široka debata koja se vodi u diplomatskim krugovima NATO-a oko „inherentnih funkcija vlade“ kao da je utihnula. Vlada je, međutim, odgovorna i vrši nadzor, a ona se tom zgođom vodi načelom transparentnosti u interesu javnosti. U protivnom, ne postoji jasno definirana granica između javnog i privatnog sektora. Trajna saradnja sa privatnim sektorom poželjna je tamo gdje prevladava mantra o „boljem, jeftinijem i bržem“ pružanju usluga (kao što su snabdijevanje hranom, održavanje mašina i inženjerski poslovi, čak i nastava stranih jezika). Vlada ovdje ima ulogu da poboljša javne nabavke i osigura nadzor i kontrolu u okviru funkcionalnog pravnog sistema.

### Privatne kompanije i borbena podrška

Angažiranje privatnih preduzeća za pružanje logističke i borbene podrške jeste prikladno, fleksibilno i ekonomično. Vlada i vojska u ovom slučaju treba da: poboljšaju uslove javnih nabavki, upravljaju i nadziru provođenje ugovornih obaveza, obezbijede pravni okvir za



ovlaštenja osoblja privatnih preduzeća i osiguraju ispunjavanje ugovornih obaveza i poštovanje vladavine prava u skladu sa odredbama o najboljoj praksi, propisanim u „Dokumentu iz Montrea“, iz 2008. godine. Međutim, treba voditi računa da oslanjanje isključivo na privatni sektor ne dovede do situacije u kojoj će privatna preduzeća prestati kontinuirano da osiguravaju (npr. za vrijeme ekstremnih kriza ili u jeku borbenih dejstava) osnovnu borbenu podršku (hranu, gorivo, potrepštine) vojnim jedinicama, čiji opstanak i uspjeh zavise od njih.

### Izdavanje licenci privatnim kompanijama

Privatne vojne kompanije, kao i PBKO žale se da je njihov sektor pun nekvalificiranih organizacija i pojedinaca. Stoga bi njihova strukovna udruženja trebalo da, u saradnji sa organizacijama u okviru NATO, razvijaju efikasan sistem izdavanja licenci, kao i da izrade propise vezane za angažiranje vanjskih kompanija, te za uvođenje minimalnih kvalifikacija, iskustva i resursa potrebnih za učestvovanje privatnih firmi na javnim konkursima za poslove u vojsci, odbrani ili diplomatiji. Također, trebalo bi da onemoguće da na konkursima učestvuju pojedinci i organizacije koje ne ispunjavaju propisane uslove.

### Kodeks profesionalne etike

Isto tako, od privrednih asocijacija treba tražiti da donesu kodeks profesionalne etike, kog bi se pridržavali tokom raznih privrednih aktivnosti. Poštovanje ovog kodeksa bilo bi osnovni preduslov za dobivanje licence i za učestvovanje na javnim konkursima.

### Izgledi za vođenje „ratova preko posrednika“

Bez obzira na to koju politiku će NATO i njegove države članice usvojiti povodom angažiranja privatnih firmi, druge nacije koje nisu članovi Alijanse vjerovatno će nastaviti da angažiraju i raspoređuju PBKO. Postoji mogućnost, što zabrinjava, da će se u nekom trenutku izvođači privatne firme koju je angažirala neka država članica NATO-a naći na istim poslovima sa izvođačima druge privatne firme koju je angažirala neka država saveznica, kao naprimjer, na održavanju sigurnosti na moru. Također, nije nerealan da će jednog dana vojne snage NATO ili PBKO čije je sjedište u nekoj od država članica NATO-a biti umiješane u „rat preko posrednika“ (*proxy war*) u Africi ili u jugoistočnoj Aziji i boriti se protiv PBKO koje je angažirala neprijateljska sila.

### Priprema budućih vojnih lidera

Vojne akademije i fakulteti odbrane treba da uvedu predmete i obezbijede resurse za izučavanje pitanja vezanih za politiku prema PVBK i PBKO. Poseban naglasak treba da bude stavljen na već navedene etičke izazove i izazove liderstva. Pri tom, bilo bi mudro iskoristiti iskustva mlađih i viših oficira, koji su se nedavno vratili sa zadataka. U mnogim slučajevima njihova iskustva premašit će znanje instruktora na vojnim i odbrambenim akademijama. Bilo bi, također, mudro u rad uključiti i privatni sektor. Mogli bi se tako istaknuti predstavnici vodećih i uglednih privatnih vojnih i sigurnosnih kompanija pozivati da drže predavanja, prenesu svoja iskustva i daju preporuke polaznicima odbrambenih akademija i visokih škola.

## Poglavlje 13

# **Borba protiv korupcije u sektoru odbrane u zemljama sa neriješenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima**

Neriješeni teritorijalni sporovi i zamrznuti sukobi mogu znatno povećati rizik od pojave korupcije u svojim regionima. U prilog tome govore primjeri neriješenih teritorijalnih sporova oko odcjepljenja dijelova teritorija na tlu bivšeg Sovjetskog Saveza: Nagorno-Karabaha u Azerbejdžanu, Transdnjestrije u Moldaviji i, do augusta 2008. godine, Abhazije i Južne Osetije u Gruziji. Također, takvi su i sukob grčke i turske zajednice na Kipru i sukob Indije i Pakistana oko Kašmira.

Općenito govoreći, u zemljama sa zamrznutim sukobima postoji visok stepen korupcije. U Okviru 13.1. data je rang-lista zemalja prema Indeksu percepcije korupcije, koju je izradila organizacija Transparency International za 2008. godinu. Iako teritorijalni sporovi i zamrznuti sukobi očigledno jednadžbi korupcije pridodaju određene elemente, njihov utjecaj ne treba preuveličavati. Nivo korupcije u nekoj zemlji često mnogo više zavisi od socijalnih i ekonomskih faktora, nego od činjenice da u njoj postoji zamrznuti sukob. Naprimjer, visok stepen korupcije koji je postojao u sektoru odbrane Gruzije prije Ružičaste revolucije 2003. godine mnogo je više bio u vezi sa finansijskim propadanjem Ministarstva odbrane Gruzije nego sa secesionističkim prijetnjama Abhazije i Južne Osetije. Posebno je na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza, jednog od najkorumpiranijih regiona u svijetu, teško razlučiti „normalnu“ korupciju od korupcije koja je obično povezana sa postojanjem neriješenih teritorijalnih sporova.

### **Zamrznuti sukobi kao faktor rizika od pojave korupcije**

Glavni uzročnici povećanja rizika od pojave korupcije u sigurnosnim i odbrambenim institucijama u regionima sa neriješenim teritorijalnim sporovima i zamrznutim sukobima jesu: povećani vojni rashodi, smanjena transparentnost, stvaranje pravnih „sivih zona“ i postojanje nelegalnih paravojnih formacija. Ovu situaciju često pogoršava ideologija „nacionalnog opstanka“, kao i velika javna podrška vojsci, što može dovesti do prešutnog toleriranja korupcije kao cijene koja se mora platiti za nacionalnu sigurnost.

**Okvir 13.1. Indeks percepcije korupcije i procenat BDP-a koji se izdvaja za odbranu u zemljama sa neriješenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima**

| Sukob             | Zemlja      | IUK, 2009.<br>(najbolji = 10) | % BDP za odbranu<br>(svjetski prosjek= 2,2%) |
|-------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------------------------|
| Kašmir            | Indija      | 3,4                           | 2,5 2007.                                    |
|                   | Pakistan    | 2,4                           | 3,1 2007.                                    |
| Nagorno-Karabah   | Azerbejdžan | 2,3                           | 3,4 2006.                                    |
|                   | Jermenij    | 2,7                           | 3,0 2007.                                    |
| Osetija /Abhazija | Gruzija     | 4,1                           | 9,2 2007.                                    |
|                   | Rusija      | 2,2                           | 3,5 2007. (procj.)                           |
| Transdnjestrija   | Moldavija   | 3,3                           | 0,5 2007.                                    |
| Kipar             | Grčka       | 3,8                           | 3,3 2007.                                    |
|                   | Turska      | 4,4                           | 2,5 2007. (procj.)                           |
| Darfur            | Sudan       | 1,5                           | 4,4 2006                                     |

Izvori: TI Corruption Perceptions Index: <[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)>; SIPRI. Military Expenditure Database. <<http://milexdata.sipri.org/>>.

### Povećano izdvajanje za odbranu

Zamrznute sukobe karakteriziraju konkurencija, nepovjerenje i militarizacija, zbog čega između sukobljenih strana postoji stalna trka u naoružanju. Naprimjer, zbog sukoba oko sporne teritorije u Kašmiru, Indija je postala drugi najveći svjetski uvoznik oružja, dok je Pakistan najveći dio svog budžeta izdvojio za odbranu. Obje zemlje počele su pak da povećavaju svoj nuklearni arsenal. Zbog teritorijalnih sporova sa Abhazijom i Južnom Osetijom (koje podržava Rusija), Gruzija je svoj budžet za odbranu sa 42 miliona lari (20 miliona dolara) u 2003. godini povećala na 1,4 milijarde lari (830 miliona dolara) u 2007. godini, što je jedno od najvećih izdvajanja za odbranu u svijetu (9,2% BDP-a u 2007. godini, prema SIPRI).<sup>1</sup> Iako je ovaj potez međunarodnoj javnosti predstavljen kao neophodan korak u provođenju reformi vezanih za NATO integracije, gruzijski zvaničnici često su domaćoj javnosti ovoliki vojni budžet pravdali postojanjem zamrznutih sukoba. Druge dvije zemlje južnog Kavkaza, Jermenija i Azerbejdžan, suočene sa neriješenim teritorijalnim sporom oko Nagorno Karabaha, veliku pažnju posvetile su vojnim pripremama i značajno povećale izdvajanje iz budžeta za odbranu. U Okviru 13.1. vidi se da skoro sve prethodno spomenute zemlje sa zamrznutim sukobima izdvajaju za odbranu mnogo veći procenat BDP-a od svjetskog prosjeka (2,2% BDP-a).

Povećano izdvajanje za odbranu stvara pogodno tlo za korupciju, naročito kada strah od obnavljanja sukoba nadjača potrebu za transparentnošću. Također, može doći i do

<sup>1</sup> SIPRI baza podataka vojnih rashoda: <<http://milexdata.sipri.org/>>.

promjene oblika korupcije, pa korupcija sa nižeg nivoa, kada joj se pribjegava iz nužde, prelazi na viši nivo, kada je rezultat pohlepe.

### Smanjena transparentnost

Pored toga što dovodi do većeg izdvajanja za odbranu, militarizirana situacija koja nastaje kao posljedica zamrznutih sukoba smanjuje i transparentnost odbrambenih institucija. To se opravdava prijetnjom po sigurnost zemlje, koja dolazi iz secesionističkih regiona. Ogroman broj troškova, počevši od troškova za borbene operacije i izgradnju kapaciteta, pa do troškova javnih nabavki, može da bude izuzet iz kontrole zbog nacionalne sigurnosti. Naprimjer, bivši gruzijski ministar odbrane Irakli Okruašvili ponosno je izjavio da je „ministarstvo odbrane zatvorio za javnost“, jer mnogi zvaničnici, u trenutku kada su „dviije nekontrolirane vojske“ stacionirane na gruzijskoj teritoriji, „ne rade za svoju domovinu nego za drugu državu“.<sup>2</sup> Pretjerana tajnovitost, pod izgovorom da „neprijatelj vreba iza linije prekida vatre“, smanjuje efikasnost mehanizama vanjskog nadzora, odnosno nadzora koji vrše parlamentarni odbori i revizorske komore, te ometa javni nadzor koji provode institucije civilnog društva. Pored toga, politička klima i propisi u zemljama sa teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima omogućavaju korumpiranoj eliti da kontrolira medije i druge izvore informacija, pod izgovorom da tako sprječava informacioni rat i ideološku sabotazu neprijatelja.

### Pravni vakuum

Transparentnost i odgovornost dodatno su smanjeni postojanjem secesionističkih enklava, koje su prave crne rupe u međunarodnom sistemu, jer nisu međunarodno priznate i ne podliježu međunarodnom pravu. Secesionisti u zamrznutom sukobu često uspijevaju da uspostave (obično u „vrućoj“ fazi sukoba) i održe (u „zamrznutoj“ fazi) *de facto* nezavisne teritorije, nerijetko uz vojnu, finansijsku i informacionu podršku nekog velikog zaštitnika u regionu. Iako ne postoje formalni međudržavni odnosi, postoji potreba da se organiziraju susreti, diskusije, pregovori i da se potpisuju sporazumi. Stoga su nezvanični kontakti jedino rješenje za održavanje prekograničnih odnosa. Pošto ovakvi kontakti nisu dovoljno transparentni, podložniji su korupciji ili kriminalu. Pored toga, secesionistički entiteti nalaze se u pravnom vakuumu, jer ne podliježu ni zakonima države kojoj nominalno pripadaju, niti zakonima države zaštitnika. Stoga se ne treba čuditi tome što ovim entitetima korupcija ili kriminal predstavljaju često glavni izvor prihoda.

### Neregularne snage

Pravni vakuum dodatno komplicira širenje nelegalnih snaga, u koje spadaju separatističke snage i paravojne formacije. Budući da separatističke snage nisu međunarodno priznate, mogu se naoružavati samo nelegalno. Krijumčarenje oružja, kako lakog tako i teškog, vrši se dogovorom sa civilnim i vojnim zvaničnicima obje strane u sukobu, kao i sa trećim stranama. Naprimjer, u toku rata u Čečeniji, pripadnici ruske vojske bili su umiješani u nelegalne nabavke oružja od čečenskih separatista, kao i u pronevjeru velikog dijela unosnih

<sup>2</sup> Intervju objavljen u dnevnim novinama „Rezonansi“, 11. 7. 2005.

investicija namijenjenih vojsci u postkonfliktnom periodu obnove i izgradnje. U isto vrijeme, Rusija je nelegalnim kanalima snabdijevala separatiste u Abhaziji i Osetiji tenkovima, oklopnim vozilima, teškim naoružanjem, vojnim helikopterima i malokalibarskim oružjem, te obučavala njihove oružane snage.

Paravojni odredi, sastavljeni uglavnom od neregularnih „dobrovoljaca“, obično su najviše skloni pljačkanju i korupciji, zato što su manje disciplinirani i institucionalizirani od regularnih vojnih snaga. Međutim, slabosti policije i pravosuđa, u kombinaciji sa kulturom nasilja, pohlepe i mržnje, stvara plodno tlo za širenje korupcije i kriminala. To znači da akteri uključeni u korupciju mogu da budu i zvaničnici vojske i vlade, odbrambene kompanije, vojni oficiri i obični vojnici, gerilci, profesionalni krijumčari, pa čak i civili. Svi oni mogu da budu umiješani u razne nezakonite aktivnosti, kao što su: trgovina oružjem, trgovina ljudima, krijumčarenje narkotika i iznuđivanje novca i drugih dragocjenosti od stanovništva. Ovo posljednje može naročito biti štetno, jer vodi kriminalizaciji sektora sigurnosti.

## Utjecaj zamrznutih sukoba na oblike korupcije

Općenito, postoje tri vrste korupcije: korupcija iz nužde ili „sitna“ korupcija; korupcija iz pohlepe ili „krupna“ korupcija i „piramidalna“ korupcija, koja povezuje vojne i državne zvaničnike visokog ranga sa službenicima nižeg ili srednjeg ranga.<sup>3</sup> Zamrznuti sukobi utječu na sva tri oblika korupcije, stvarajući spregu između korupcije na višim i nižim nivoima, organiziranog kriminala i krijumčarenja. Ove mreže često funkcioniraju između svih strana u zoni sukoba, nezavisno od toga kome su nominalno lojalne.

*Sitnom korupcijom* bave se vojnici nižeg i srednjeg ranga, koji svojim niskim primanjima i socijalnim davanjima ne mogu da podmiru svoje osnovne potrebe. U normalnim uslovima ovaj nivo korupcije može izgledati kao relativno skroman, iako je u njega uključen veliki broj vojnika koji se bave sitnom krađom ili preusmjeravanjem sredstava. Međutim, u zoni sukoba sitna korupcija može biti prilično brutalna. Vojnici su učestvovali u krvavim borbama ili čak počinili zločine. Nakon okončanja borbi ili tokom zamrznutih sukoba, vojnici često misle – zato što su učestvovali u borbama – da imaju pravo na bolji život. Međutim, oni ne vide kako da dođu do tog boljeg života nego da se bave kriminalom. U tom brutalnom okruženju vojnici se lakše odlučuju da iznudom, atentatima, kidnapiranjem, uzimanjem talaca, pa čak i mučenjem teroriziraju lokalno stanovništvo.

U *krupnu korupciju* obično su umiješani visoki vojni i državni zvaničnici, kao i privatne firme i posrednici/agenti. Ovaj oblik korupcije obično je vezan za javne nabavke i nacionalnu i međunarodnu trgovinu oružjem. Tokom javnih nabavki, tipično je da postoje direktna podmićivanja, naplaćivanje visokih tarifa za konsultantske usluge i preplaćivanje usluga podizvođača. Građevinski radovi predstavljaju drugu oblast u kojoj postoji visok rizik od pojave korupcije, naročito tokom perioda postkonfliktno obnove i izgradnje uništenih vojnih objekata i infrastrukture. S obzirom na to da kontroliraju finansijske, vojne i policijske resurse, visoki zvaničnici obično ne moraju da se oslanjaju na saradnju sa organiziranim kriminalnim grupama. Može, međutim, doći do neke vrste simbioze državnih i kriminalnih

<sup>3</sup> Berdal, Mats R. and Malone, David M. (ed.). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. London: Lynne Rienner, 2000.

struktura, naročito u blizini separatističkih enklava. Šira javnost teže uočava krupnu korupciju od sitne, jer ona ne zadire direktno u interese običnih građana, pa tako može promaći pažnji političara (osim ukoliko se ne koristi upravo u političke svrhe). Međutim, ona može ozbiljno ugroziti nacionalnu sigurnost zemlje.

*Piramidalna korupcija* povezuje visoke državne i vojne zvaničnike sa vojnicima nižeg i srednjeg ranga, što dovodi do preraspodjele nezakonito stečenih prihoda i do protoka novca stečenog korupcijom od nižih ka višim nivoima. U piramidalnoj korupciji često se stvara direktna sprega između korumpiranih državnih i vojnih zvaničnika i organiziranih kriminalnih grupa i profesionalnih krijumčara oružja. Tipičan je za autoritarne države, države bivšeg Sovjetskog Saveza i separatističke enklave. U nekim slučajevima, profesionalne kriminalne grupe na neki način zarobljavaju državu, pa čak uspostavljaju i neku vrstu „kriminalnog totalitarizma“. Veza korumpiranih državnih službenika i kriminalaca može se toliko proširiti da kriminalizira odbrambene strukture, pa je teško razlikovati „obične“ korumpirane službenike od profesionalnih kriminalaca. Kada su vojne i paravojne strukture (a ponekad i mirovne snage) dio kriminalnih mreža koje se bave švercom oružja, narkotika, cigareta, ukradenih vozila i ljudi, i to pod zaštitom korumpiranih državnih zvaničnika, zamrznuti sukobi postaju profitabilan izvor prihoda za sve strane u sukobu. Provedena od vrha do dna, korupcija postaje sistemska i prodire u sve nivoe vojnih, paravojnih i civilnih struktura. Također, ona često prodire i u civilno društvo, naročito u zajednice socijalno ranjivih interno raseljenih lica (IRL) i izbjeglica. Korupcija koju podstiču sukobi postaje sastavni dio javnog života i može utjecati na to da buduće biračko tijelo bude protiv okončanja sukoba.

Nažalost, u zonama sukoba često se javlja i *korupcija u mirovnim snagama*. Mirovne snage mogu predstavljati neke međunarodne organizacije (npr. UN-a ili NATO), neke države, pa čak i separatističke snage. Među njima mogu postojati razlike u disciplini, odgovornostima, visini zarade i vanjskoj kontroli njihovih aktivnosti. Zbog kontakata koje održavaju sa lokalnim gerilama, vojnim zapovjednicima, vojskom, policijom, predstavnicima vlada i stanovništvom obe zaraćene strane, mirovne snage izložene su djelovanju mreža kriminala i korupcije. Zbog svog autoriteta i slobode kretanja postaju privlačni za korupciju.

## Akcije za suzbijanje korupcije

Borba protiv korupcije u sektoru odbrane zemalja sa neriješenim teritorijalnim sporovima i zamrznutim sukobima mora biti višedimenzionalna, što izlazi iz okvira reforme vojnih i policijskih struktura. Općenito rečeno, borba protiv korupcije neće donijeti vidljivije rezultate ukoliko se samo hapse i pritvaraju osumnjičeni, odnosno ako se ne promjeni sistem, jer će jednu generaciju korumpiranih državnih i vojnih zvaničnika jednostavno zamijeniti druga. Korupciju je moguće efikasno i održivo suzbiti jedino provođenjem dobro osmišljenih i sveobuhvatnih antikorupcijskih reformi.

Bitno je da vlada koja provodi antikorupcijsku reformu ima dovoljno legitimiteta, a da vojni zvaničnici i pripadnici vojske imaju dovoljno ovlaštenja i slobode da mogu donositi odgovorne odluke, naprimjer, u vezi sa javnim nabavkama u vojsci. Međutim, ovo treba kombinirati sa dobro razrađenim procedurama za utvrđivanje odgovornosti, kao i sa raču-

### **Okvir 13.2. Osnovni elementi antikorupcijske reforme**

Antikorupcijska reforma sastoji se od sljedećih elemenata:

- uspostavljanje efikasnog sistema odlučivanja, što će političkim i vojnim liderima koji provode reformu omogućiti da usvoje i kontroliraju primjenu antikorupcijske strategije;
- unaprjeđenje sposobnosti osoblja, u šta spada i profesionalno testiranje zaposlenih kako bi se eliminirali nesposobni (ili korumpirani) vojnici i zaposlili novi vojnici koji će biti adekvatno plaćeni i izuzetno disciplinirani;
- obezbjeđivanje dovoljno sredstava i nadzora za logističku podršku, u koju spadaju izgradnja i popravke vojnih postrojenja, nabavljanje savremene opreme i municije, te razvoj infrastrukture;
- provođenje institucionalne reforme kako bi se poboljšale kompetencije odbrambenih institucija, odnosi unutar njih i odnosi sa civilnim institucijama i međunarodnim organizacijama;
- reformiranje zakonodavstva i
- uključivanje vodećih međunarodnih organizacija (NATO, OECD, DCAF, Transparency International itd.) i demokratskih država u proces kako bi, organiziranjem obuke i pružanjem logističke i finansijske podrške, pomogle reformi sektora odbrane i doprinijele rješavanju sukoba.

novodstvenim i revizorskim standardima izvještavanja o finansijskom kriminalu. To bi trebalo da pokrije i javna i tajna budžetska izdvajanja za odbranu, s tim što ova druga treba da budu što manja.

Također je važno da se transparentno odlučuje i koriste resursi, prije svega u vladi, gdje bi trebalo uspostaviti odgovarajuće mehanizme za preispitivanje odluka o povjerljivosti informacija vezanih za nacionalnu sigurnost. Važno je i da odnos prema široj javnosti bude transparentan, što zastupaju organizacije civilnog društva, s obzirom da one, kao i slobodni mediji imaju važnu ulogu u podizanju svijesti šire javnosti i mijenjanju njenih stavova o korupciji u sektoru odbrane. Osnivanje vijeća za javni nadzor i kreiranje jedinstvene baze podataka, koja bi sadržavala sve vrste javnih informacija o radu ministarstva odbrane, mogu biti izuzetno korisni. Uspješnost ovih mjera, naravno, zavisi od snage demokratskih institucija društva i od civilno-vojnih odnosa. To je naročito teško postići u zonama sukoba, u kojima NVO, slobodni mediji i institucije za zaštitu ljudskih prava rade u otežanim uslovima.

Drugi mehanizam za uspostavljanje i utvrđivanje odgovornosti jeste formiranje parlamentarnih istražnih grupa, koje bi se bavile prijetnjama od korupcije u sistemu odbrane. U rad ovih grupa treba da budu uključeni i predstavnici civilnog društva, a treba im dati i ovlaštenje da nadziru i kontroliraju primjenu antikorupcijskih mjera u sektoru odbrane. Parlamentarne grupe mogu, također, da rade na donošenju antikorupcijskih zakonskih

akata, kojima bi, recimo, bile regulirane javne nabavke, propisivane mjere za sprječavanje primanja mita i poboljšana kontrola kvaliteta.<sup>4</sup>

Mogu biti preduzete i određene mjere isključivo radi smanjena rizika od pojave korupcije u zamrznutim sukobima. Prva mjera je uspostavljanje discipline, što se može postići eliminacijom nedržavnih paravojnih formacija ili formacija naoružanih „dobrovoljaca“. Razoružavanje i demobilizacija ovih grupa pomoći će državi da uspostavi monopol nad upotrebom sile. To bi, također, trebalo da bude i prvi korak koji će preduzeti bilo koja vlada, koja ima političku volju da stabilizira postkonfliktnu situaciju i da se bori protiv korupcije.<sup>5</sup> Mogu se zatim uložiti dodatni naponi da se povećaju red, disciplina i profesionalizam u državnim snagama, u šta spadaju i mjere kojima se obezbjeđuju zadovoljavajući socijalni uslovi i plate.

Drugo, pošto nestabilnost konfliktnih situacija (ili prijetnja od mogućeg konflikta) tokom zamrznutih sukoba utječe na pojavu korupcije, bitno je prekinuti oružana dejstva i uspostaviti neki vid sigurnosti. Ovo će omogućiti da se politička energija rješavanja operativnih problema, kao što su obučavanje i nabavljanje opreme, preusmjeri na poboljšanje upravljanja. Što duže traje sigurnost, to će biti više prilika za prekograničnu komunikaciju i saradnju, paravojne grupe će manje utjecati na sigurnosnu situaciju, a političari će ih manje koristiti u političke svrhe.

Treće, važno je da javnost podržava provođenje antikorupcijskih mjera. To, prije svega, zahtijeva da se javnost okrene protiv korupcije. Postojanje sistematske i trajne informacione podrške, televizijskih i radio-emisija, u kojima će biti riječi o suzbijanju korupcije, kao i napisa u štampanim medijima, može pomoći javnosti da bolje razumije koliko korupcija negativno utječe na borbenu gotovost i, šire, na nacionalnu sigurnost. Ovo može snažno utjecati na to da javnost promijeni svoje shvatanje korupcije, čak i onda kada su kultura davanja i primanja poklona i toleriranje korupcije prethodno dominirali u društvu.

## Primjer Gruzije

Neposredno nakon što je stekla nezavisnost 1992. i 1993. godine, Gruzija se suočila sa oružanim sukobima u Južnoj Osetiji i Abhaziji, koji su doveli do stvaranja separatističkih enklava pod zaštitom Rusije. Za vrijeme i neposredno nakon okončanja oružanih sukoba, gruzijske vojne strukture ličile su na izdvojene, nedisciplinirane kriminalno-patriotske odrede, koji su se obučavali, opremali i „samofinansirali“ podmićivanjem, pronevjerama, iznudama i pljačkom. Tokom 1994. i 1995. godine država je uspjela, osnivanjem novoformiranih oružanih snaga i policijskih struktura, da razoruža, raspusti i ukine većinu ovih odreda. Međutim, nije postojala politička volja za borbu protiv korupcije, koja je ostala samo na riječima. Prema rezultatima istraživanja javnog mnijenja, koje je 2002. godine provela gruzijska organizacija za internacionalna istraživanja javnog mnijenja (Georgian Opinion Rese-

<sup>4</sup> Transparency International Georgia. *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts*. 30. 5. 2009. <[www.transparency.ge/files/215\\_490\\_158736\\_Anti-Corruption\\_Policy\\_Recommendations\\_by\\_Civil\\_Society\\_ENG.pdf](http://www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption_Policy_Recommendations_by_Civil_Society_ENG.pdf)>.

<sup>5</sup> Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF). *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding*. Geneva, 2009. <<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>>.



arch Business International – GORBI), 92% ispitanika smatralo je da je korupcija široko rasprostranjena među državnim službenicima.<sup>6</sup>

Logična posljedica ovakvog stanja bilo je izbijanje antikorupcijske „ružičaste revolucije“ u novembru 2003. godine. Kada se ona završila, nova vlada je odmah započela reforme kako bi suzbila korupciju koja je tokom prethodnog perioda dobila endemske razmjere. Reforme su djelomično bile provedene da bi se ojačala gruzijska država, odnosno da bi bila sposobna da se zaštiti od prijetnje koju predstavljaju zamrznuti sukobi. Također, kako bi bila izgrađena takva država u kojoj bi narod Abhazije i Osetije želio da živi. Zbog toga su u sektoru odbrane, počevši od 2004. godine, provedene ozbiljne antikorupcijske reforme.

Jedna od glavnih oblasti u kojoj je provedena reforma bila je *personalna politika*. Razriješeni su dužnosti generali i viši oficiri koji nisu imali dovoljno profesionalnih vještina ili koji su se opirali reformi, a na njihovo mjesto došao je mlađi vojni kadar, uglavnom školovan na Zapadu. Mogućnost pojave sitne korupcije smanjena je tako što su povećane plate, ali i strogim poštovanjem propisa. Naprimjer, 2004. godine plata desetara iznosila je 107 gruzijskih lari (oko 50 dolara po današnjem kursu), pa su pripadnici vojske često svoje prihode dopunjavali primanjem mita (obično u zamjenu za oslobađanje regruta od služenja vojnog roka) ili sitnim pronevjerama državnih sredstava namijenjenih nabavki hrane i odjeće. Od 2008. godine mjesečna plata desetara iznosi 925 lira (oko 560 dolara), odnosno povećana je za 864%. Samim tim, sitna korupcija više nije neophodna niti privlačna.

*Programiranje*. Uvođenje Sistema planiranja, programiranja i budžetiranja/Sistema upravljanja finansijama (PPBS/SUF), koji su sponzorirale SAD, primjer je toga kako vanjski faktori pomažu povećanje transparentnosti rada Vlade Gruzije. Ova novina, uvedena 2006. godine, omogućava višegodišnje planiranje i transparentnost rada državnih i odbrambenih ustanova prilikom raspodjele resursa. Sistem, također, razjašnjava i dijeli nadležnosti i odgovornosti civilnog i vojnog kadra i teoretski oslobađa oružane snage ostvarivanja političkih ciljeva tokom vojnih operacija. Međutim, to baš nije toliko vidljivo u institucijama odbrane ili u Ministarstvu odbrane. Navodi novinara, eksperata i NVO koji su imali kontakte sa ministarstvom govore da otvorenost Ministarstva odbrane i dalje dosta zavisi od odluke ministra.

*Javne nabavke*. Uprkos tome što se za ugovore koji premašuju određenu vrijednost mora organizirati tender, nabavke u sektoru odbrane često se ne provode u skladu sa zakonom. Posebno su tokom prvih godina vladavine predsjednika Sakašvilija veliki projekti provodeni „pregovorima sa pojedincima“ (direktne nabavke od jednog ponuđača). Najpoznatiji primjer bio je izgradnja vojne baze u Gori i vojne bolnice u Senaki, što je bez javnog tendera dobila firma u vlasništvu Kibara Kalvašija, prijatelja ministra odbrane Okruašvilija. Kasnije je zbog ovog slučaja Vlada optužila sektor odbrane za pronevjeru. Uz to, ministarstvo je svoje prekomjerno i neodgovorno trošenje budžetskih sredstava pravdalo unutrašnjim sukobima, navodeći primjere premještanja glavne vojne bolnice iz Tbilisija u Gori i time što je vojna baza bila locirana na glavnom putu ka Južnoj Osetiji. Međutim, ovakvi slučajevi nezakonitih nabavki desili su se u periodu poslije 2004. godine, kada

<sup>6</sup> Georgian Opinion Research Business International (GORBI). *Corruption Survey in Georgia – Second Wave*. 2002. <[www.gorbi.com/store/en/20030307\\_055847.ppt](http://www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt)>.

su praksu direktnog angažiranja vanjskih resursa bez konkursa uveliko počela da zamjenjuju javna nadmetanja.

*Restrukturiranje sektora odbrane i kapaciteti države.* Ove promjene bile su dio sveobuhvatnog restrukturiranja sektora odbrane, uz drastično povećanje budžetskih izdvajanja za odbranu i uz podršku NATO, SAD, Velike Britanije, Francuske, Njemačke, Turske i drugih zemalja. U periodu od 2003. do 2008. godine budžet za odbranu koji je iznosio 30 miliona gruzijskih lari povećan je na približno 2 milijarde lari. Osim toga što je upotrijebljen za povećanje plata službenicima u sektoru odbrane, ovaj novac je uložen i u popravke vojne opreme i kasarni, nove javne nabavke i obuku. Ministarstvo odbrane je reorganizirano i postavljen je novi ministar koji je civil.

Restrukturiranje sektora odbrane bilo je dio širih napora da se poveća kapacitet države. U sklopu toga bilo je važno razoružati oružane kriminalne gerilske grupe u zapadnoj Gruziji i obračunati se sa vođama gruzijskih kriminalnih bandi (tzv. *kanonieri kurdli*).<sup>7</sup> Gruzijske sigurnosne institucije danas imaju monopol nad upotrebom sile, a paravojne i podzemne organizacije više nemaju utjecaj koji su nekada, zahvaljujući korupciji, imale.

*Positivan utjecaj.* Reforme su doprinijele uočljivo velikom smanjenju korupcije, naročito sitne korupcije koja dosta utječe na širu javnost. Prekinute su mnoge mreže korupcije u sektoru odbrane i u drugim sigurnosnim i policijskim strukturama, te drastično povećana svijest šire javnosti o štetnosti korupcije. Indeksi percepcije korupcije organizacije Transparency International pokazuju također da je Gruzija napravila značajni pomak u provođenju antikorupcijske strategije (vidjeti Okvir 13.3).

Unaprjeđen je i nivo profesionalizma u vojsci. Prije usvajanja NATO IPAP programa za Gruziju (Akcioni plan za individualna partnerstva) 2004. godine, oružane snage Gruzije gotovo da nisu funkcionirale kao organizacija. Sada su one moderna, dobro plaćena, obučena i opremljena vojska, koja ispunjava mnoge NATO standarde i u kojoj nema sitne korupcije. To se i pokazalo tokom rata između Rusije i Gruzije u augustu 2008. godine. Gruzijaska vojska koja je prošla NATO obuku i iz koje su davno eliminirane paravojne i „dobrovoljačke“ oružane grupacije, bila je discipliniranija od ruske vojske i njihovih separatističkih saveznika, koje su mnogi novinari snimili kako pljačkaju, iznuđuju novac i primaju mito.

*Nedoumice zbog povećanja kapaciteta.* Gruzijske državne institucije, kao i oružane snage, sada imaju moć i snagu da provedu mjere za borbu protiv korupcije. Međutim, upravo je to povećanje kapaciteta države dovelo do situacije u kojoj je pristup informacijama otežan, a institucije koje treba da nadziru rad Ministarstva odbrane mnogo slabije. Iako je od 2004. godine u gruzijskoj vojsci zabilježeno samo nekoliko slučajeva korupcije, postoji uvjerenje da je smanjenje sitne korupcije otvorilo nove mogućnosti za pojavu krupne korupcije. Jedan gruzijski vojni ekspert izjavio je sljedeće: „Kuhar u vojsci koji je ranije mogao da ukrade dva kilograma krompira, sada to više ne može, jer postoje kontrola, disciplina i (...) sada mu je i plata 1000 lari. Međutim, kada se govori o tenderima, građevinskim radovima, nabavci automobila, kupovini vojne opreme i municije, posrijedi su veliki iznosi,

<sup>7</sup> Ovaj izraz u bukvalnom prevodu znači „lopovska familija“.

kao što je, naprimjer, 42 miliona lari (iznos jednak budžetu za 2003. godinu), koje neko može neprimijećeno da ukrade“.<sup>8</sup>

### Okvir 13.3. Mjesto Gruzije u Indeksu uočene korupcije (IUK), 2004–2008.

| Godina | <u>2004.</u> | <u>2005.</u> | <u>2006.</u> | <u>2007.</u> | <u>2008.</u> |
|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| IUK    | 133          | 130          | 99           | 79           | 67           |
|        | (od 145)     | (od 158)     | (od 163)     | (od 179)     | (od 180)     |

Izvor: TI Corruption Perceptions Index: <[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)>.

U ovakvoj situaciji uvijek je ugrožena transparentnost. Anketa koju je 2008. godine provelo udruženje „Pravda i sloboda“, a u kojoj su ispitivani novinari, stručnjaci i NVO, pokazala je da je samo 23% novinara informacije tražilo od odjeljenja za odnose sa javnošću pri Ministarstvu odbrane. Umjesto toga, oni su radije razgovarali sa vojnim ekspertima i insajderima koji su bili dobro upućeni u kadrovsku politiku i zakulisne igre. Još više zabrinjava to što su anketirani novinari izjavili kako je „od državnih organa nemoguće dobiti informacije“.<sup>9</sup> Problemu tu nije kraj: polovina budžetskih izdvajanja nosi oznaku „povjerljivo“, dok je pregled budžetskih sredstava vrlo uopćen. Do 2006. godine Ministarstvo odbrane je djelomično bilo finansirano iz tajnog Fonda za razvoj vojske, o kojem nije bilo moguće dobiti nikakve informacije. Iako je ukidanje Fonda bilo pozitivan korak, transparentnost budžeta nije se mnogo poboljšala. Posljednji dostupan kompletan pregled budžetskih izdvajanja bio je budžet za 2007. godinu, ali su i u njemu velike sume novca podvedene pod „ostale rashode“. Tezu o netransparentnosti potkrepljuje i često citirani izvještaj američke obavještajne službe o stanju u vojsci Gruzije. U izvještaju se navodi da selekcija vojnog kadra zavisi od „privatnih veza“, a da su informacije „hijerarhijske i strogo kontrolirane“.<sup>10</sup>

*Javna i parlamentarna odgovornost.* Mnoge institucije stvorene su kako bi bila poboljšana javna i parlamentarna odgovornost. Jedna od njih je Civilno vijeće za odbranu i sigurnost. Ona treba da služi kao forum za dijalog Ministarstva odbrane Gruzije i NVO sektora, koji je sada ponovo ojačan, nakon što je za vrijeme ministra odbrane Okrušvilija bio sklonjen u stranu. Pored Komore za kontrolu i Parlamenta (u čiju nadležnost spada odobravanje budžeta), postoji i Grupa za izgradnju povjerenja unutar Parlamenta. Čine je poslanici koji imaju pristup povjerljivim i osjetljivim informacijama.

Međutim, ugledni gruzijski vojni stručnjaci smatraju da su svi navedeni mehanizmi kontrole zakazali. U anketi provedenoj 2007. godine, 80% stručnjaka i novinara izjavilo je da postojeća kontrola „nije dovoljna“.<sup>11</sup> Naprimjer, prema propisima u rad Grupe za izgradnju povjerenja treba da bude uključen barem jedan poslanik iz manjinske parlamentarne

<sup>8</sup> Intervju sa Iraklijem Sesiašvilijem, direktorom udruženja „Pravda i sloboda“, 13. 1. 2009.

<sup>9</sup> Sesiašvili, Irakli. *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects*. 26. 4. 2007. <[www.ajl.ge/pages.php?lang\\_id=eng&cat\\_id=1&news\\_id=3](http://www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3)>.

<sup>10</sup> *New York Times*, 18. 12. 2008.

<sup>11</sup> Anketu je 2007. godine provela država Gruzija za potrebe NATO-a.

grupe. U praksi, kandidat opozicije koji je trebalo da bude član Grupe odbijen je, pa u njoj nije bilo predstavnika opozicije sve do novog saziva Parlamenta 2008. godine. Iako se u Grupi sada nalaze dva predstavnika opozicionih partija, jedan od njih se žalio da nijedan sastanak nije održan od 2008. godine, kada je sačinjen novi saziv Parlamenta<sup>12</sup> i kada su vođene glavne vojne operacije protiv Rusije. Kada je riječ o Komori za kontrolu, nijedan njen izvještaj trenutno nije objavljen na internetu. Ukoliko je uporedimo sa osnovnim nivoom kontrole koju je Komora vršila prije Ružičaste revolucije, njena sadašnja aktivnost upoznavanja javnosti sa problemima nije dovoljna. Stoga ne čudi što je Pata Zakareišvili, stručnjak za pitanja odbrane i rješavanje sukoba, Komoru za kontrolu nazvao „tijelom koje u ovoj zemlji ničemu ne služi (...) Potpuno je paralizirano“.<sup>13</sup> Dešava se čak i da je službenicima koji su ovlašteni da vrše nadzor zabranjen pristup informacijama, pa je tako Javni ombudsman, zadužen za kontrolu poštovanja ljudskih prava u oružanim snagama, bio spriječen da uđe u vojne pritvorske jedinice i da izvrši kontrolu uslova u kojima borave pritvorenici.<sup>14</sup>

Ukratko, postoji opće nezadovoljstvo, kao i nezadovoljstvo NATO-a i drugih međunarodnih organizacija, zbog načina na koji funkcioniraju institucije koje „na papiru“ treba da kontroliraju rad gruzijskog Ministarstva odbrane. Po mišljenju nekih, a među njima je i vojni ekspert Irakli Sesiašvili, do ovoga je došlo zato što sva ova tijela kontrolira Vlada, koja trenutno ima ustavnu većinu u Parlamentu,<sup>15</sup> te stoga može na čelo ovih nadzornih organa da postavi koga god želi. Da ironija bude veća, prije 2004. godine, vlade su morale da koegzistiraju sa mnogo manje poslušnim parlamentima i masovnim medijima, koji su tada uglavnom bili opozicija vlasti. Podvojena priroda gruzijske elite i slabosti države prije 2004. godine doveli su do stvaranja neke vrste pluralizma, u kojem su pojedinačni zvaničnici bili relativno nezavisni, te su mogli bolje da obavljaju svoju regulatornu funkciju.

Sve navedeno utjecalo je na stvaranje pogodnog tla za cvjetanje korupcije. Da je to tačno, potvrđuju slučajevi korupcije na visokom nivou, koji su otkriveni u posljednjih nekoliko godina. Nesumnjivo najvažniji bio je slučaj bivšeg ministra odbrane Iraklija Okruašvilija, koji je uhapšen dva dana nakon što je javno u televizijskoj emisiji optužio predsjednika države za ubistvo i korupciju. Komora za kontrolu tvrdila je da ima dokaze da je Okruašvili pronevjerio 103 miliona lari (60 miliona dolara), između ostalog, i novac namijenjen nabavci goriva i građevinske radove. Međutim, ovaj izvještaj nikada nije objavljen. U drugom značajnom slučaju korupcije, Okruašvili je za vrijeme svog mandata za korupciju optužio važne visoke zvaničnike Ministarstva odbrane, blisko povezane sa članovima Vlade, koji su bili protivnici Okruašvilija.<sup>16</sup> Malo je vjerovatno da ova dva slučaja, koja su otkrivena

<sup>12</sup> Riječ je o poslaniku Giji Tortladzeu. Intervju sa Teom Akubardijom, 15. 1. 2009.

<sup>13</sup> Intervju sa autorom, 13. 1. 2009.

<sup>14</sup> Godišnji izvještaj Javnog ombudsmana za 2007. godinu.

<sup>15</sup> Većina poslanika opozicije vratila je poslaničke mandate u znak protesta zbog, po njihovom uvjerenju, namještenih izbora.

<sup>16</sup> Optuženi su za pronevjeru sredstava namijenjenih za obnovu kasame u okolini Tbilisija, ali je kasnije optužba povučena, a oni su premješteni u Vijeće za nacionalnu sigurnost. Okruašvili time nije bio zadovoljan i nastavio je da tvrdi da su ovi oficiri krivi i da ih štite oni koji hoće da mu naude.

samo zbog internih konflikata u Vladi, predstavljaju pravu razmjenu problema. Vrlo je vjerovatno da su oni samo vrh ledenog brijega.

## **Naučene lekcije**

Iz primjera Gruzije možemo izvući mnogo korisnih pouka. Prva je vrijednost koju ima provođenje posebnih mjera za smanjenje rizika od pojave korupcije u zamrznutim sukobima. U ove mjere spadaju raspuštanje nedržavnih paravojnih formacija, povećanje plata i discipline u oružanim snagama i povećanje povjerenja javnosti u oružane snage.

Zatim, kapaciteti države važni su za boru protiv korupcije. Slabljenje države, djelomično prouzrokovano zamrznutim sukobima, dovelo je tokom devedesetih godina prošlog stoljeća do procvata korupcije u Gruziji. Međutim, kako je nakon 2004. godine država počela da jača, korupcija se polako smanjivala. Doduše, zajedno sa jačanjem državnih kapaciteta došlo je i do veće zaštite informacija, što je, bez postojanja efikasne protuteže, smanjilo transparentnost. Naravno, to je bila posljedica neuspostavljanja efikasnih mehanizama kontrole državnog aparata, koji je bivao sve snažniji.

Treća pouka bila bi da sektor odbrane treba da se protiv korupcije bori zajedno sa drugim dijelovima političkog sistema, kao i da treba uspostaviti demokratske i odgovorne oružane snage. Transparentnost i otvorena diskusija najbolji su mehanizam za borbu protiv dobro sakrivene krupne korupcije. Zbog toga državama koje imaju unutrašnje sukobe ne treba dozvoliti da slede svoje instinkte (ili možda kulturnu tradiciju) i da grade zid tajnovitosti oko institucija odbrane, jer time sprječavaju javnu raspravu o pitanjima vezanim za odbranu i nacionalnu sigurnost. Da bi se to promijenilo, treba osnaživati civilno društvo i privlačiti pažnju medija, kao i otvarati državne institucije tako da prihvate nadzor javnosti. Za mobiliziranje pažnje javnosti može se iskoristiti negativan utjecaj korupcije na borbenu gotovost.

Četvrta pouka bila bi da treba produbljivati reforme. Gruzija je izuzetno napredovala u usklađivanju djela svojih odbrambenih struktura sa strukturama NATO upravo time što je iskorijenila sitnu korupciju, podigla opću odgovornost (npr. uvođenjem PPBS-a) i formirala parlamentarnu grupu za nadzor oružanih snaga. Međutim, jačanje institucionalne i zakonodavne osnove nije pratilo odgovarajuće jačanje političke volje. Ispostavlja se da je tokom posljednjih nekoliko godina krupna korupcija istraživana samo kada bi došlo do političkih sukoba unutar Vlade ili kada je to odgovaralo nekoj od strana u sukobu.

Na kraju, treba istaći da je napredak koji je Gruzija ostvarila u borbi protiv korupcije i u uspostavljanju demokratske kontrole odbrambenih institucija postignut uglavnom zahvaljujući međunarodnoj zajednici koja je rigorozno pratila i pritiskala Gruziju da ispuni NATO i evropske standarde. Ovakvu vrstu odnosa, u kom postoje iskrene namjere, ali i pritisak kada je to potrebno, međunarodna zajednica treba da razvija i sa drugim državama u regionu.



## Dio III

# Izgradnja integriteta i smanjenje mogućnosti za korupciju u institucijama sektora odbrane

U trećem dijelu ovog zbornika bavit ćemo se akterima izgradnje integriteta i njihovim ulogama. Treći dio zbornika počinje poglavljem o važnosti izgradnje integriteta. U narednim poglavljima analizira se uloga zakonskih okvira, pojedinaca, izvršnih državnih organa (prije svega ministarstva odbrane), parlamenata i revizorskih službi, institucije ombudsmana, namjenske industrije, civilnog društva, medija i međunarodnih organizacija. U svakom poglavlju iznose se načela i primjeri dobre prakse izgradnje integriteta i smanjenja rizika od pojave korupcije u institucijama odbrane.





## Poglavlje 14

# Značaj izgradnje integriteta

*Korupciju ne možete pobijediti ako se protiv nje borite krivičnim gonjenjem, pokretanjem nove kampanje za borbu protiv korupcije, preformuliranjem još jednog u nizu dekreta protiv korupcije ili osnivanjem ko zna koje po redu antikorupcijske komisije.<sup>1</sup>*

Daniel Kaufmann, viši saradnik u Brookings Institution i bivši direktor Odsjeka za globalnog upravljanje pri Institutu Svjetske banke (*Global Governance at the World Bank Institute*)

Izgradnja integriteta i borba protiv korupcije su dvije strane iste medalje, pa tako obje moraju imati svoje mjesto u svakom nacionalnom ili sektorskom planu. Korupciju, ili zloupotrebu položaja za stjecanje lične koristi, treba posmatrati kao visok rizik koji donosi malu nagradu. Integritet bi trebalo izgrađivati tako da ne ugrožava efikasnost državne vlasti ili privatnog sektora.<sup>2</sup>

Korupcija se može zaustaviti povećanjem odgovornosti i transparentnosti. Odgovornost podrazumijeva da su nosioci javnih funkcija odgovorni pred javnošću za svoje odluke i postupke. Nadzor njihovog rada treba da bude srazmjeran funkciji koju obavljaju. Postojanje transparentnosti i dostupnost informacija predstavljaju jedan od načina kontroliranja odgovornosti nosilaca javnih funkcija. U tom slučaju postoji manja mogućnost da će doći do zloupotrebe javnih sistema. U domenu odbrane i sigurnosti problem upravo predstavlja nedostatak transparentnosti.

U ovom poglavlju razmatra se važnost izgradnje integriteta u sektoru odbrane. Na primjerima će biti pokazano šta integritet znači u sektoru odbrane i sigurnosti i zašto izgradnja integriteta mora da bude prioritet u oružanim snagama. Također, bit će dati primjeri mehanizama kojima je moguće postići taj cilj. Pokazat ćemo kako neke zemlje uspješno koriste ove mehanizme da bi ojačale integritet u svojim ministarstvima odbrane i oružanim snagama.

## Šta „integritet“ podrazumijeva?

Integritet je termin koji se često upotrebljava zajedno sa nacionalnom sigurnošću. U ustavima mnogih država eksplicitno je propisano da je osiguravanje integriteta državne terito-

---

<sup>1</sup> „Anti-Corruption is Signed into Treaty.” *WBI Themes*, 7. 1. 2004. <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>>.

<sup>2</sup> Pope, Jeremy. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. TI Source Book 2000. Berlin: Transparency International, 2000. <[www.transparency.org/publications/sourcebook](http://www.transparency.org/publications/sourcebook)>.

rije svrha postojanja oružanih snaga. Naprimjer, u ustavima 11 od 16 zemalja Južne Amerike navodi se, na jedan ili drugi način, garantiranje državnog integriteta.<sup>3</sup>

Integritet je vrijednost koja se obično pripisuje vojnicima. Naprimjer, kadeti u vojsci SAD u okviru Osnovne vojne obuke uče da je integritet jedna od *sedam osnovnih vrijednosti u vojsci*: „Što više integriteta budete imali, to će vam ljudi više vjerovati“.<sup>4</sup>

Integritet je zaista osnovna vrijednost oružanih snaga širom svijeta, kako u tehničkom, tako i u moralnom smislu.

Uspostavljanje i održavanje integriteta u javnim institucijama podrazumijeva niz elemenata, koji svi zajedno doprinose izgradnji etičkog okruženja. Ovi elementi su:

- norme individualnog i kolektivnog ponašanja;
- jasno postavljeni kodeksi ponašanja koji se poštuju;
- liderstvo koje podrazumijeva davanje ličnog primjera;
- zakonodavstvo i propisi;
- djelotvorna obuka i njeno redovno unaprjeđivanje;
- čvrsta uvjerenja i njihovo provođenje u djelo.

## Integritet u vojsci

Ako pogledamo listu sektora u koje društvo ima najviše povjerenja, ne iznenađuje činjenica da vojska zauzima vrlo visoko mjesto. U istraživanju javnog mnijenja o globalnoj korupciji, koje je 2006. i 2007. godine provodila organizacija Transparency International<sup>5</sup>, vojska je, posmatrajući svjetski prosjek, zauzimala treće mjesto na listi društvenih grupa kojima javnost najviše vjeruje, odmah iza vjerskih institucija i nevladinih organizacija. Više ispitanika vjerovalo je vojsci nego medijima, privatnom sektoru, parlamentu i političkim partijama (vidjeti Slike 14.1. i 14.2).

### Okvir 14.1. Definicija integriteta

U *tehničkom smislu*, integritet se odnosi na procjenu kvaliteta nekog objekta ili sistema. Integritet u ovom smislu znači da je neki sistem u potpunosti funkcionalan i neoštećen. Sistem ima integritet ako pravilno radi i besprijekorno se uklapa u veći sistem, čiji je dio. Naprimjer, sistem odbrane ima integritet dokle god ga ne prekrši.

U *moralnom smislu*, integritet se odnosi na dosljednost postupanja, vrijednosti, načela i ishoda. Prema tome, integritet pojedinca znači da osoba ima vrijednosti u koje vjeruje i da ih provodi u djelo. Tokom rada, pojedinac ima integritet ako svoj posao obavlja pošteno, stručno i potpuno. Integritet se obično mjeri anketama i revizijama.

<sup>3</sup> Ove zemlje su: Kolumbija, Dominikanska Republika, Ekvador, El Salvador, Gvatemala, Honduras, Meksiko, Nikaragva, Paragvaj, Peru i Urugvaj. Vidjeti: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Latin America Security and Defence Network, or RESDAL). *Comparative Atlas of Defence in Latin America*. 2008 Edition. Buenos Aires, 2008.

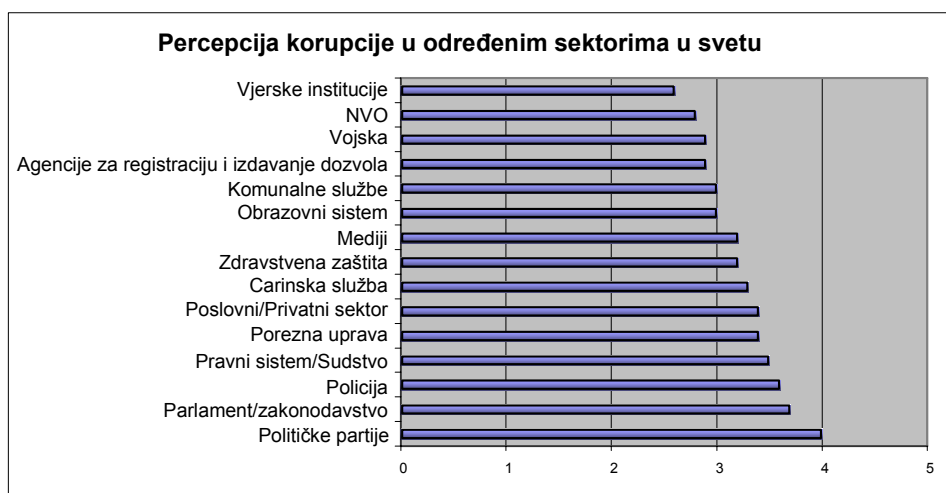
<sup>4</sup> US Army. „Soldier Life.“ <[www.goarmy.com/life/living\\_the\\_army\\_values.jsp](http://www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp)>.

<sup>5</sup> Transparency International. *Global Corruption Barometer*. 2007. <[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2007](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007)>.

Na osnovu rezultata ovog istraživanja može se reći da ljudi u većini zemalja vjeruju svojim oružanim snagama. Ukoliko se pravilno shvati, ovo povjerenje može poslužiti kao moćno sredstvo prilikom rješavanja pitanja vezanih za izgradnju integriteta u nekoj zemlji. Ovakve ankete mogu pomoći ministarstvima odbrane da utvrde nivo povjerenja društva u nacionalne odbrambene institucije, kao i da pokrenu reforme.<sup>6</sup>

Da bi opravdale povjerenje, vojske moraju stalno da rade na izgradnji i održavanju integriteta. Ako to ne čine, izlažu se velikim troškovima i na nekoliko načina rasipaju ionako skromne resurse. Općepoznato je da korupcija povećava cijenu transakcija i ekonomsku neizvjesnost.<sup>7</sup> Kada je riječ o vojsci, novac koji je izgubljen zbog korupcije bio bi uložen u nabavku bolje vojne opreme ili bi njime produktivnije bili pokriveni troškovi angažiranja vanjskih resursa. Ukoliko se novac koji je namijenjen sektoru odbrane koristi u druge svrhe, to negativno utječe na operativnu efikasnost oružanih snaga i smanjuje povjerenje javnosti u vojsku, te utječe na to kako će one biti prihvaćene u zemlji i inostranstvu. Kada korupcija postane očigledna, ozbiljno se narušava ponos vojnika i civila koji služe domovini, a vojska gubi nešto što smatra najvrednijim – povjerenje javnosti.<sup>8</sup>

Iako je, u prosjeku, odnos javnosti prema vojsci pozitivan, postoje značajne razlike među zemljama. Na Slici 14.2. prikazan je grafikon sa rezultatima Globalnog barometra korupcije za 2006. i 2007. godinu, u odnosu na povjerenje u društvene sektore.<sup>9</sup>



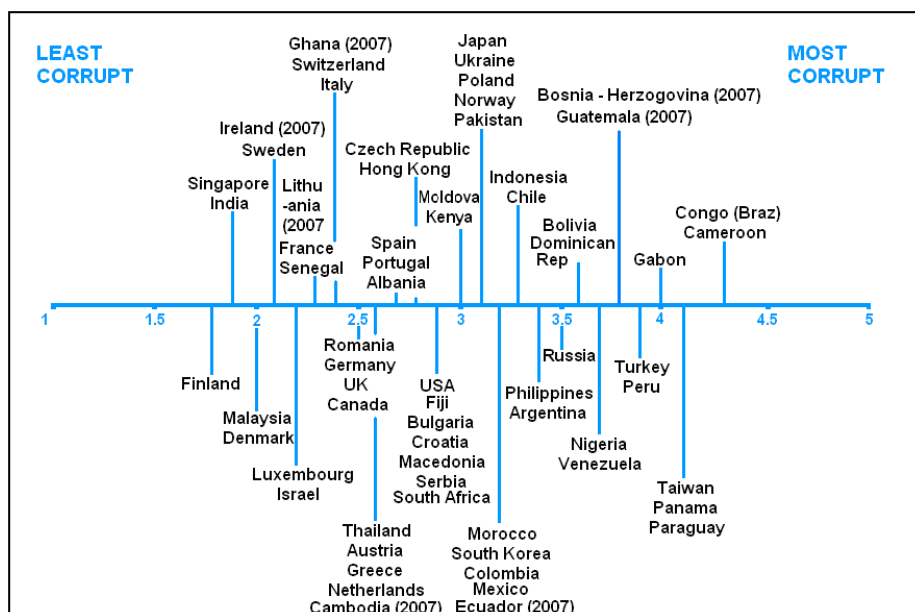
**Slika 14.1. Povjerenje u oružane snage u poređenju sa povjerenjem u druge sektore društva**

<sup>6</sup> Scott, Dominic and Pyman, Mark. „Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World.” *European Security* 17: 4, December 2008: 495–515.

<sup>7</sup> Vidjeti, naprimjer, Mauro, Paolo. „Corruption and Growth.” *The Quarterly Journal of Economics* 110: 3, 1995: 681–712; kao i Mauro, Paolo. „Corruption and Composition of Government Expenditure.” *Journal of Public Economics* 69: 2, 1998: 263–279.

<sup>8</sup> Payman, Mark and Scott, Dominic; Waldron, Alan; Voika, Inese. „Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments.” *Connections: The Quarterly Journal* 7: 2, 2008: 21–44.

<sup>9</sup> Transparency International. *Global Corruption Barometer*, 2007.



Slika 14.2. Poređenje nivoa povjerenja u oružane snage

## Mehanizmi za izgradnju integriteta

Svaka država treba što više da smanji mogućnosti za pojavu korupcije. To se može postići na nekoliko načina.

Prije svega treba analizirati tipove korupcije koji postoje u nacionalnom kontekstu. Oni mogu biti potpuno drugačiji u različitim zemljama. Naprimjer, u Rusiji i mnogim drugim istočnoevropskim državama korupcija je najčešće povezana sa izbjegavanjem služenja vojnog roka, što nije slučaj u mnogim drugim zemljama. Nakon ove analize, mogu se ustanoviti odgovarajuće korektivne mjere, sistemi i procedure. Da bi one bile uspješne i održive, izuzetno je važno da ih promoviraju i predvode politički i vojni lideri. Ako se stekne utisak da pokretači reformi nemaju dovoljno entuzijazma i integriteta, značajno će se smanjiti posvećenost reformama zvaničnika sektora odbrane i oružanih snaga.

Iako su osnovni koncepti i postavke sistema integriteta lako razumljivi, podjednako je važno da predložene mjere za njegovo jačanje budu praktične i realne. Organizacija Transparency International (VB), u okviru svog međunarodnog programa odbrane, razvija dvanaest praktičnih mehanizama za jačanje integriteta odbrambenih institucija. Spisak ovih dvanaest mehanizama dat je u Okviru 14.2.

Praktični mehanizmi pomažu državama da odrede rizike od pojave korupcije i da obuče svoje službenike za rješavanje postojećih problema. Ovi mehanizmi razvijani su kako bi bili prvi važan korak u urešavanju problema vezanih za korupciju i izgradnju integriteta u institucijama odbrane. Zahvaljujući njima, državni organi mogu da procjene sopstvene rizike i da dobiju neophodna znanja i smjernice za njihovo smanjenje.

**Okvir 14.2. Praktični pristupi reformama**

1. Treba povećati transparentnost odbrambene politike i budžetskih izdvajanja za odbranu.
2. Treba precizno procijeniti stanje, uzimajući u obzir korupciju i integritet.
3. Treba napraviti akcioni plan za izgradnju integriteta u sektoru odbrane i za smanjenje rizika od pojave korupcije.
4. Treba omogućiti diskutiranje o ovoj temi.
5. Treba u reformu uključiti civilno društvo.
6. Treba, također, uključiti i podizvođače u sektoru odbrane.
7. Treba postaviti jasne standarde poslovnog ponašanja za zvaničnike i pripadnike vojske.
8. Treba provoditi ankete i mjeriti učinak.
9. Treba napraviti modele obuke za izgradnju integriteta.
10. Treba uvesti nezavisni nadzor javnih nabavki.
11. Treba podići nivo transparentnosti kompenzacija.
12. Treba provesti reformu uprave za javne nabavke.

*Izvor:* Payman, Mark. *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms.* London: Transparency International – UK, 2009. <[www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications](http://www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications)>.

Veći broj ovih mehanizama koji su na raspolaganju ministarstvima odbrane, kao i dobre prakse u vezi sa njihovom primjenom opisani su u ovom zborniku.

## Zaključak

Jačanje dobrog upravljanja u institucijama odbrane izgradnjom integriteta, kao i direktno smanjivanje rizika od pojave korupcije moćan su motiv za borbu protiv korupcije. U prošlosti se korupcija suzbijala isključivo pravnim sredstvima, propisima i djelotvornim krivičnim gonjenjem. Iako su ova sredstva neophodna, nisu dovoljna. Pored toga, ona ne ohrabruju nosioce državnih funkcija, oružane snage ili javnost. Mnogo veću motivaciju i više opipljivih rezultata daje izgradnja integriteta. Ona je, također, i održivija. Od izgradnje integriteta koriste imaju i nadležna ministarstva odbrane. Povećava se povjerenje javnosti u oružane snage, a smanjuje se mogućnost zloupotreba tokom javnih nabavki i u drugim oblastima upravljanja u sektoru odbrane. Također, štedi se i novac, jer se sprječava neefikasnost. Na kraju, iz ugla vojnih zvaničnika, najveća korist od izgradnje integriteta jeste pozitivan utjecaj na kvalitet vojne djelotvornosti i jačanje povjerenja javnosti u oružane snage.

## Preporuke

Sljedeći pristup preporučuje se svim državama koje namjeravaju da izgrade integritet u odbrambenim institucijama:

- Treba napraviti procjenu rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane i sigurnosti.

- Treba dobiti podršku raznih zainteresiranih strana.
- Treba razmotriti koji paket mjera će biti primijenjen – za izgradnju integriteta i kontrolu borbe protiv korupcije.
- Treba od svih ovih elemenata napraviti jasan i dobro osmišljen plan.
- Treba nenametljivo provoditi ovaj plan i nastojati da bude održiv tokom nekoliko narednih godina.

U narednim poglavljima analiziraju se uloga i mjesto raznih aktera u izgradnji integriteta i u smanjenju rizika od pojave korupcije u institucijama odbrane. Kao što se moglo očekivati, u jednom poglavlju bit će analizirano ministarstvo odbrane, kao glavni akter izvršne vlasti. U ostalim poglavljima bavit ćemo se ulogom pojedinaca, zakonskog okvira, parlamenta i revizorske službe, ombudsmana, civilnog društva, medija i međunarodnih organizacija. U svakom poglavlju iznijeta su načela za borbu protiv korupcije izgradnjom integriteta, povećanjem transparentnosti i unaprjeđenjem odgovornosti. Također, navedeni su primjeri dobre prakse iz različitih okruženja.

## Poglavlje 15

# Zakonski okviri

Postoje mnogi regulatorni i pravni mehanizmi za suzbijanje korupcije na nacionalnom i međunarodnom nivou. Iako sami po sebi nisu rješenje za korupciju, ovi okviri predstavljaju preduslov za borbu protiv korupcije. U ovom poglavlju opisani su mehanizmi prinude, te primjeri njihove primjene, i dati uputi za dobrovoljnu i samostalnu borbu osoblja oružanih snaga protiv korupcije, poput paktova za integritet odbrane (*Defence Integrity Pacts*), kodeksa postupanja u vezi sa kontrolom naoružanja itd. Kada je riječ o najboljoj praksi, navedeni su primjeri nacionalnih i međunarodnih propisa. U posljednjem dijelu ovog poglavlja nalaze se primjeri propisa kojima se reguliraju transparentnost i odgovornost, a samim tim i unaprjeđuje integritet sektora odbrane.

Prva vrsta propisa – mjere prinude koje se zasnivaju na zakonima – nije, niti bi trebalo da bude, specifična samo za sektor odbrane: korupcija mora biti stavljena van zakona bez obzira na to koji je društveni sektor zahvatila, a kazne za korupciju moraju da budu srazmjerne šteti koja je njom pričinjena. S druge strane, dobrovoljne smjernice mogu da pojašne specifičnosti korporativne kulture u odbrambenim institucijama i da pomognu jačanju osjećanja časti pripadnika vojske i civila zaposlenih u sektoru odbrane. Propisi kojima se osiguravaju transparentnost i odgovornost uzimaju u obzir osjetljivost određenih informacija o odbrani i sigurnosti, kao i konkretne aktivnosti u sektoru odbrane i sigurnosti.

## Mjere prinude

Korupcija ugrožava razvoj društva, narušava moralne norme i socijalnu koheziju. Čini se da postoji saglasnost povodom toga da su određene političke, društvene ili poslovne prakse korumpirane i da se u većini zemalja svijeta smatraju nezakonitim. Međutim, iako je u savremenom društvu fenomen korupcije široko rasprostranjen i ima dugu historiju, izgleda nemoguće dati jednu zajedničku definiciju korupcije koju bi prihatile sve nacije. U različitim okvirima, međunarodna zajednica je odlučila da se ograniči na definiranje samo pojedinih oblika korupcije, kao što su, naprimjer, „nezakonite isplate“ (UN), „podmičivanje stranih državnih zvaničnika tokom međunarodnih poslovnih transakcija“ (OECD) ili „korupcija u koju su umiješani zvaničnici iz Evropske zajednice ili zvaničnici iz država članica Evropske unije“ (EU).<sup>1</sup>

Organizacija Transparency International korupciju definira jednostavno kao „zloupotrebu povjerenih ovlaštenja radi stjecanja lične koristi“. Iako sažeta, definicija sadrži tri bitna elementa: prvo, zloupotrebu moći i vlasti; drugo, moć i vlast koja je nekome povjerena, u privatnom i u javnom sektoru; treće, zloupotreba ovlaštenja radi stjecanja lične koristi. Ov-

---

<sup>1</sup> Council of Europe. *Explanatory Report*. Criminal Law Convention on Corruption, ETS br. 173. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>>.

dje se misli ne samo na korist osobe koja zloupotrebljava svoj položaj, već i na korist članova njene/njegove porodice i bliskih prijatelja.<sup>2</sup>

Definicije koje se koriste u raznim međunarodnim diskusijama također su vrlo uopćene. Okvir 15.1. sadrži tekst okvirne definicije koju je dala Multidisciplinarna grupa za borbu protiv korupcije (GMC), osnovana u okviru Vijeća Evrope 1994. godine. Pored toga, dato je i objašnjenje toga zašto je formulirana tako uopćena definicija.

Ne iznenađuje ni činjenica da se razlikuju i definicije korupcije različitih država. U Okviru 15.2. navedene su definicije i načini na koji su krivična djela korupcije definirana u krivičnom pravu tri države.

## Učesnici u korupciji

Krivično pravo goni učesnike u korupciji, bez obzira na to da li je riječ o aktivnoj ili o pasivnoj korupciji, odnosno o pomaganju da se korupcija izvrši ili da se podijeli korist stečena korupcijom. Naprimjer, Krivičnopravna konvencija o korupciji, koju je usvojilo Vijeće Evrope, pod korupcijom podrazumijeva aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih državnih zvaničnika, domaćih i stranih parlamentaraca i članova međunarodnih parlamen-

### Okvir 15.1. Početna tačka za definiranje korupcije

Multidisciplinarna grupa za borbu protiv korupcije zasnovala je svoju borbu na sljedećoj okvirnoj definiciji: „Korupcija, na čijem suzbijanju radi GMC u okviru Vijeća Evrope, predstavlja podmićivanje i druge oblike ponašanja osoba kojima su povjerene vlast i odgovornost u javnom ili privatnom sektoru, te kojima se krše obaveze koje proizlaze iz njihovog statusa državnih službenika, službenika zaposlenih u privatnom sektoru, nezavisnih agenata ili iz druge slične vrste odnosa, čime to lice, za sebe ili za drugo lice, ostvaruje bilo kakvu nezasluženu pogodnost“.

Ova definicija trebalo je da osigura to da nijedan slučaj korupcije ne bude izuzet iz rada GMC-a. Mada nije bila nužno u skladu sa pravnom definicijom korupcije u mnogim zemljama, a naročito ne sa onom koja postoji u krivičnom pravu, ova definicija nije ograničavala diskusiju o korupciji time što bi je stavila u previše uske okvire. Kako je pisanje teksta konvencije napredovalo, tako je ova uopćena definicija pretočena u nekoliko zajedničkih operativnih definicija korupcije, koje uz eventualne izmjene i dopune mogu biti uvrštene u nacionalna zakonska akta. Treba istaći da, pored općeprihvaćene definicije davanja i primanja mita, koje vodi raznim drugim oblicima kriminala, konvencija sadrži i definicije drugih vrsta koruptivnih radnji, kao što su korupcija u privatnom sektoru i trgovina utjecajem, koje su tijesno povezane sa podmićivanjem i obično se smatraju posebnim oblicima korupcije.

Prema tome, sadašnju konvenciju prije svega odlikuje široki opseg, koji je odraz sveobuhvatnog pristupa Vijeća Evrope borbi protiv korupcije kao prijetnji demokratskim vrijednostima, vladavini prava, ljudskim pravima i ekonomskom napretku.

Izvor: Council of Europe. *Explanatory Report. Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, Items #24 and #25.

<sup>2</sup> Pope, Jeremy. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International, 2000: 1, footnote 2.



## Okvir 15.2. Definicije krivičnih djela korupcije u nacionalnim pravnim okvirima

### Francuska

Krivična djela korupcije definirana su u Krivičnom zakonu Francuske. Zakon pravi razliku između pasivne i aktivne korupcije. Pasivna korupcija je definirana kao „direktno ili indirektno nezasluženo traženje ili primanje ponuda, obećanja, donacija, poklona ili privilegija od osobe koja ima javna ovlaštenja ili obavlja javnu misiju, ili od osobe koja je na izborima dobila mandat za obavljanje javne funkcije“. Članom 432-11. za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora u trajanju od deset godina i novčana kazna od 150.000 eura ako je počinjeno radi:

1. vršenja ili nevršenja djela vezanog za funkciju, dužnost ili mandat počinioca, ili ako su njegova/njena funkcija, dužnost ili mandat omogućili vršenje djela;
2. zloupotrebe stvarnog ili navodnog utjecaja počinioca kako bi se od nekog javnog tijela ili uprave stekla privilegija, odnosno dobilo zaposlenje, ugovor ili neka druga odluka od koje će počinilac imati lične koristi.

U članu 433-1. aktivna korupcija definirana je kao „direktno ili indirektno bespravno davanje u bilo kom trenutku ponuda, obećanja, donacija, poklona ili privilegija osobi koja ima javna ovlaštenja ili koja obavlja javnu misiju ili koja je na izborima dobila mandat za obavljanje javne funkcije u namjeri da: ta osoba izvrši ili ne izvrši djelo vezano za funkciju, odnosno dužnost koju obavlja ili koja je u njenom/njegovom mandatu; zloupotrebi svoj stvarni ili navodni javni utjecaj kako bi od nekog javnog tijela stekla privilegije, dobila ugovor...“

### Savezna Republika Njemačka

Prema njemačkom krivičnom pravu, primanje i davanje neke koristi ili mita predstavljaju krivično djelo. To naročito važi za pripadnike vojske, pa tako u članu 333. Krivičnog zakona (*Strafgesetzbuch*) stoji da je krivično djelo počinio: „(1) Svako ko ponudi, obeća ili dobavi neku korist državnom službeniku, osobi koja obavlja određene javne dužnosti ili pripadniku Oružanih snaga Savezne Republike Njemačke, za tu osobu ili za treće lice, za obavljanje dužnosti...“

### Sjedinjene Američke Države

Prema zakonima SAD, krivičnim djelom se smatra podmićivanje američkih i stranih državnih službenika, kao i umiješanost stranog privatnog sektora u podmićivanje. Međutim, korupcija je drugačije definirana u nekoliko različitih saveznih krivičnih zakona i zakona pojedinačnih saveznih država. Općenito, u korupciju spada plaćanje, nuđenje, pokušaj ili davanje obećanja državnim službenicima da će biti plaćeni, čime se želi izvršiti utjecaj na njihovo vršenje funkcije. Odnosno, u kontekstu privatnog sektora, korupcijom se smatra utjecanje na zaposlenog ili na agenta da postupa suprotno interesima poslodavca. Zakon SAD, također, generalno kao odvojena krivična djela definira pomaganje i podržavanje krivičnih radnji i kovanje zavjere radi vršenja krivičnog djela.

Izvor: Best, Roger and Barratt, Patricia. *Anti-Corruption Legislation – an International Perspective*. London: Clifford Chance, 2005.

tarnih skupština, međunarodnih državnih službenika, domaćih, stranih i međunarodnih sudija i službenika međunarodnih sudova. Spisku potencijalnih učesnika u korupciji pridodate su 2003. godine domaće i strane arbitražne sudije i porotnici.<sup>3</sup>

### Trgovina utjecajem

Krivičnopravnom konvencijom obuhvaćen je javni i privatni sektor. Pored krivičnog gonjenja primanja i davanja opipljivijih nagrada i koristi, Konvencija propisuje krivično gonjenje i za trgovinu utjecajem. U članu 12. Konvencije propisano je da će potpisnice „usvojiti takve zakonodavne i druge mjere koje mogu biti neophodne da bi se kao krivično djelo, a u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, ustanovilo namjerno obećanje, davanje ili nuđenje, direktno ili indirektno, nezasluzene koristi bilo kome ko tvrdi ili potvrdi da može neregularno da utječe na odlučivanje“, što čine gore definirana lica „bez obzira na to da li je nezasluzena korist namijenjena njima ili nekom drugom, kao i traženje, primanje ili prihvaćanje ponude ili obećanja takve koristi, bez obzira na to da li je utjecaj izvršen ili je doveo do željenog rezultata“.<sup>4</sup>

### Odgovornost pravnog lica

Pravna lica mogu, također, biti odgovorna za krivično djelo korupcije u slučaju kada fizičko lice podmićuje u njihovo ime ili u njihovu korist, a podmićeno lice je državni službenik, bez obzira na to da li će nezasluzenu korist imati to lice ili neko drugi. Odgovornost pravnog lica ni u kom slučaju ne isključuje vođenje krivičnog postupka protiv fizičkih lica koja su učestvovala u korupciji.

### Sankcije

Međunarodne konvencije nalažu da sankcije za krivična djela korupcije budu djelotvorne, proporcionalne i da odvrćaju od ponovnog vršenja tog krivičnog djela. U njih mogu da spadaju kazne lišavanja slobode fizičkih lica, za koje može biti odobrena i ekstradicija.

Sankcije treba da budu pravedne i preventivne. U Okviru 15.3. dat je spisak općih načela za kriminalizaciju korupcije.

### Zamrzavanje, zapljena i konfiskacija

Za krivična djela korupcije mogu biti izrečene novčane kazne ili kazna lišavanja slobode, odnosno obje ove kazne. Međutim, izricanje kazne ne može biti dovoljno sve dok država pokriva troškove nastale zbog korupcije. Dakle, zakon bi trebalo da omogućiti da se učesniku korupcije oduzme korist koju je njom stekao.

Zakon treba da omogućiti oduzimanje imovinske koristi ili imovine stečene korupcijom, čija je vrijednost srazmjerna dobiti od korupcije, odnosno imovine, opreme ili sredstava

<sup>3</sup> Council of Europe. *The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption*. Strasbourg, 15. 5. 2003.

<sup>4</sup> Council of Europe. *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, Article 12.

### Okvir 15.3. Opći principi kriminalizacije korupcije

U knjizi o izvorima korupcije za 2000. godinu koju je izdala organizacija Transparency International (TI Source Book 2000) navedeno je osam načela kojih se treba pridržavati u kriminalizaciji korupcije:

1. Zakoni kojima se regulira borba protiv korupcije treba da budu usklađeni sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i moraju da osiguraju pravično suđenje licima optuženim za korupciju. Suštinski je važno da krivično pravo koje se odnosi na krivično djelo korupcije poštuje garancije ljudskih prava, u skladu sa Ustavnom poveljom o pravima ili sa nekim drugim međunarodnim propisima kako krivični postupak za korupciju ne bi na sudu bio oboren zbog navodne neustavnosti.
2. Treba izbjeći to da ovi zakoni javnosti izgledaju kao pretjerano represivni. Šira javnost treba da ih podržava. Ukoliko ne bude tako, bit će ih teško provesti.
3. Treba da postoje jasne smjernice o visini kazne, tako da kazne budu jednako izrečene svakom optuženom licu i pravične, ali ne neprimjereno stroge.
4. Spajanje različitih krivičnopравnih akata o korupciji i tajnim provizijama u jedan zakon može donijeti mnogo koristi. Time bi se smanjila pojava rupa u zakonu i pokazalo da zakon ozbiljno tretira ovakvo ponašanje. Naime, postalo bi jasno da se krivična odgovornost za korupciju primjenjuje podjednako na javni i na privatni sektor. Koja god forma bude izabrana, ona mora sadržati klauzulu da je davanje i primanje tajnih i nezakonitih provizija krivično djelo.
5. Izuzetno je važno da se redovno vrše revizije krivičnog pravog okvira (kao i zakona o primjeni i adekvatnosti postojećih kaznenih mjera)... Naprimjer, krivično pravo trebalo bi da ispravi koruptivne korporativne prakse, kao što su „tenderski lanci“, u kojima su učesnici na javnom tenderu prividno konkurenti jedni drugima, a zapravo su u dosluhu i dogovaraju se ko će od njih dobiti određeni tender i po kojoj cijeni.
6. Krivično pravo treba da sadrži posebne odredbe, koje se primjenjuju u slučajevima korupcije kada je za potrebe suda neophodno utvrditi poreklo imovine i bogatstva optuženih pojedinaca ako se ispostavi da to bogatstvo prevazilazi njihove prijavljene izvore prihoda.
7. Potrebno je unijeti i posebne odredbe kako bi se obezbijedilo da država može da zaplijeni sredstva i imovinu stečenu korupcijom, jer će se ona često nalaziti u rukama trećih lica ili uopće neće biti u zemlji. Krivičnim pravom treba predvidjeti traganje, pronalaženje, zapljenu, zamrzavanje i oduzimanje nezakonite dobiti stečene korupcijom.
8. Posebnim odredbama, također, treba osigurati to da u krivična djela korupcije podjednako spadaju davanje i primanje mita.

Izvor: Pope. *Confronting Corruption*. 2000: 270–272.

korištenih za korupciju ili njoj namijenjenih.<sup>5</sup> Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije dalje predviđa da, „ako se dogodi da su sredstva stečena korupcijom pomiješana sa le-

<sup>5</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. *United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nations, 2004: Article 31. (1). <[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)>.

galno stečenom imovinom, onda ta imovina treba da bude, nezavisno od ovlaštenja za zamrzavanje ili za zapljenu, oduzeta do procijenjene vrijednosti“.<sup>6</sup> To isto važi za prihod, odnosno za korist proisteklu iz tih prihoda ili imovine.

### Pranje novca stečenog korupcijom

Uspjeh nekog kriminalnog poduhvata kao što je korupcija zavisi od sposobnosti počinitelaca da nezakonito stečenu dobit uvedu u legalne tokove, tako što će je provući kroz labave ili korumpirane nacionalne finansijske sisteme. Odnosno, zavisi od toga da li će izbjeći nacionalna ograničenja tako što će stečena sredstva prebaciti u offshore banke, tajna finansijska utočišta ili na slična mjesta. U Okviru 15.4. opisani su neki od načina na koji krivci izbjegavaju domaće propise. Prijetnja od pranja novca još je veća „ako se kriminalcima i teroristima dozvoljava da slobodno posluju tako što će nezakonito stečena finansijska sredstva koristiti za širenje svojih kriminalnih aktivnosti i podsticati vršenje nezakonitih radnji, kao što su korupcija, trgovina narkoticima, trgovina oružjem, krijumčarenje i finansiranje terorizma“.<sup>7</sup>

Prema tome, pranje novca stečenog korupcijom, kao i mitom i trgovinom utjecajem, treba također svrstati u krivična djela. U tom smislu, *Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji* poziva se na *Konvenciju o pranju novca, potrazi, zapljeni i konfiskaciji dobiti stečene kriminalnim radnjama*,<sup>8</sup> koja je također usvojena u Vijeću Evrope.

To isto važi i za računovodstvena krivična djela, u šta spadaju namjerna činjenja ili nečinjenja kako bi se izvršila, sakrila ili prikrila krivična djela korupcije. U ovakva krivična djela spada i pravljenje ili korištenje faktura, odnosno bilo kog drugog računovodstvenog dokumenta ili evidencije, koji sadrže lažne ili nepotpune informacije, te nezakoniti propust da se evidentira plaćanje.

#### Okvir 15.4. Izbjegavanje nacionalnog zakonodavstva

Offshore banke, tajna finansijska utočišta, pranje novca i korupcija trajno podrivaju osnove države, odnosno nacije. Offshore poreski raj, koji se širi zahvaljujući novim kompjuterskim tehnologijama i telekomunikacijama, jedinstveno je utočište za izbjegavanje poreza, jer bogatim građanima i korporacijama omogućava da pobjegnu od domaćeg poreskog sistema – čime se podriva poreska osnova, slabe državne finansije i narušava legitimitet poreskog sistema. Također, offshore sistemi promoviraju pranje novca i olakšavaju vršenje kriminalnih i antisocijalnih radnji, kojima državni organi ne mogu da uđu u trag. U takvim uslovima cvjeta korupcija državnih službenika, čime se dodatno slabi sposobnost države da radi „legalno“ i da zahtijeva lojalnost od svojih građana.

Izvor: Global Policy Forum. „State Sovereignty and Corruption.“ <[www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html](http://www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html)>.

<sup>6</sup> Isto, član 31. (5).

<sup>7</sup> The World Bank Institute. „Governance & Anti-Corruption.“ Learning Program: Money Laundering.

<sup>8</sup> Council of Europe. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Products from Crime*. ETS No. 141, 1990. Vidjeti: Council of Europe. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*. Varšava: 16. 5. 2005. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>>.

### Okvir 15.5. Statut Specijalne istražne jedinice

Predsjednik Južne Afrike ima pravo da osnuje, pod uslovima propisanim zakonom, Specijalnu istražnu jedinicu, koja će istraživati korupciju i da je uputi u provođenje istrage. Također, može da formira jedan ili više specijalnih sudova, koji će suditi u opravdanim civilnim sporovima pokrenutim na osnovu istraga koje je provela bilo koja Specijalna istražna jedinica (SIJ).

Specijalna istražna jedinica nadležna je za provođenje istrage u slučajevima u kojima postoji sumnja da je došlo do:

- a) lošeg upravljanja aktivnostima bilo koje državne institucije;
- b) neprimjerenog ili nezakonitog postupanja službenika u bilo kojoj državnoj instituciji;
- c) nezakonitog prisvajanja ili trošenja državnog novca ili imovine;
- d) nezakonite, neregularne ili neodobrene kupovine, transakcije, mjere ili prakse, kojom je nanijeta šteta državnoj imovini;
- e) namjernog ili nemarnog gubitka državnog novca ili štete počinjene na državnoj imovini;
- f) krivičnog djela korupcije izvršenog u vezi sa aktivnostima bilo koje državne institucije ili
- g) nezakonitog ili neprimjerenog postupanja bilo koje osobe koja je prouzrokovala ili može da prouzrokuje ozbiljnu štetu interesima javnosti ili bilo kojoj drugoj kategoriji.

Specijalna istražna jedinica obavlja sljedeće zadatke:

- a) provodi istragu svih navoda u vezi sa počinjenim djelom;
- b) prikuplja dokaze u vezi sa izvršenim ili neizvršenim radnjama, koje su bitne za istragu i, ako je moguće, pokreće postupak protiv osumnjičenih strana pred specijalnim sudom;
- c) predstavlja dokaze tokom postupka koji se vodi pred specijalnim sudom;
- d) prosljeđuje nadležnom tužilaštvu dokaze u vezi sa izvršenim krivičnim djelom ili dokaze koji ukazuju na to da je djelo izvršeno;
- e) obavlja, na zahtjev predsjednika države, funkcije kojima se ne krše odredbe ovog zakonskog akta;
- f) podnosi povremeno, na zahtjev predsjednika države, izvještaj o napretku istrage i o postupcima pokrenutim pred nadležnim specijalnim sudom;
- g) podnosi izvještaj predsjedniku države nakon završetka istrage;
- h) podnosi najmanje dva puta godišnje izvještaj Parlamentu o provedenim istragama i svom radu, sastavu i troškovima.

Izvor: Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996. *Government Gazette* 26311. South Africa: 28. 4. 2004. <[www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf](http://www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf)>.

### Posebna ovlaštenja

Međunarodna zajednica slaže se da za djelotvornu prevenciju i gonjenje krivičnih djela korupcije treba uvesti posebna ovlaštenja, kao što je korištenje specijaliziranih službi i po-

sebnih istražnih tehnika. Također, sud treba da prihvati dokazni materijal prikupljen primjenom ovih tehnika.

Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope nalaže uvođenje neophodnih mjera, kojim bi se obezbijedilo da lica ili entiteti službi za provođenje zakona budu specijalizirani za borbu protiv korupcije (član 20). Ta lica ili entiteti moraju da budu nezavisni, u skladu sa osnovnim načelima pravnog sistema države potpisnice, kako bi bez pritiska mogli efikasno da vrše svoje funkcije. Također, treba obezbijediti da osoblje takvih entiteta dobije odgovarajuću obuku i finansijska sredstva, koji su u skladu sa njihovim zadacima.

Treba, međutim, dodati da organi za borbu protiv korupcije ne mogu biti apsolutno nezavisni. Njihove aktivnosti treba da budu što više integrirane i koordinirane sa tradicionalnim policijskim aktivnostima. Oni treba da budu nezavisni samo onoliko koliko je neophodno za pravilno obavljanje funkcije.<sup>9</sup>

U Okviru 15.5. prikazana je nadležnost državnih vlasti Južne Afrike nad ovim specijaliziranim organima.

U članu 50. Konvencije UN-a protiv korupcije državama potpisnicama nalaže se da dozvole upotrebu specijalnih istražnih tehnika, kao i da dokazi prikupljeni primjenom ovih tehnika budu na sudu priznati kao relevantan dokazni materijal (vidjeti Okvir 15.6). Specijalne tehnike i ovlaštenja treba da postoje i u sektoru odbrane.

#### **Okvir 15.6. Specijalne istražne tehnike**

Da bi borba protiv korupcije bila efikasna, svaka država potpisnica dužna je da – u mjeri u kojoj to dozvoljava unutrašnji pravni sistem i u skladu sa uslovima utvrđenim unutrašnjim zakonodavstvom – preuzima u granicama svojih mogućnosti potrebne mjere kako bi svojim nadležnim organima omogućila da na svojoj teritoriji koriste kontrolirane isporuke i, ukoliko smatra prikladnim, druge specijalne istražne tehnike, kao što su elektronsko praćenje ili drugi oblici praćenja, odnosno tajne operacije, kao i kako bi omogućila korištenje ovako dobivenih dokaza na sudu.

Države potpisnice Konvencije ohrabruju se da, po potrebi, zaključuju odgovarajuće bilateralne i multilateralne sporazume ili aranžmane o korištenju takvih specijalnih istražnih tehnika u okviru međunarodne saradnje.

Ukoliko nema takvih sporazuma ili aranžmana, odluke o međunarodnom korištenju specijalnih istražnih tehnika donose se od slučaja do slučaja i mogu, ukoliko je neophodno, uzeti u obzir finansijske aranžmane i dogovore o tome da države potpisnice na koje se to odnosi mogu imati određene nadležnosti.

Odluke o međunarodnom korištenju kontroliranih isporuka mogu, uz saglasnost odnosnih država potpisnica, obuhvatiti i presretanje roba i sredstava, kao i omogućavanje da roba i novčana sredstva nesmetano nastave kretanje, tj. da budu uklonjeni ili u cijelosti, odnosno djelomično zamijenjeni.

*Izvor: United Nations Office on Drugs and Crime. United Nations Convention Against Corruption. New York: United Nations, 2004: Article 50, 41.*

<sup>9</sup> Council of Europe. *Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 99.*

## Zaštita svjedoka, vještaka, žrtava i podnosilaca prijava

Da bi borba protiv korupcije bila efikasna, svaka država treba uvesti odgovarajući sistem zaštite svjedoka i drugih lica koja saraduju sa sudskim vlastima. U taj sistem spadaju odgovarajući pravni okviri i finansijska sredstva. Štaviše, „treba obezbijediti da osobe optužene za korupciju dobiju imunitet ili odgovarajuće smanjenje kazne ukoliko budu saradivale sa državnim organima tokom istrage, otkrivanja ili sprječavanja krivičnog djela“.<sup>10</sup>

Zaštita treba da bude efikasna i u srazmjeri sa rizicima kojima su izloženi oni koji saraduju sa pravosudnim organima, svjedoci ili oni koji prijavljuju kriminalne radnje. Naprimjer, u nekim slučajevima može biti dovoljno samo to da se njihova imena ne objavljuju za vrijeme trajanja sudskog postupka, dok je u drugim neophodno obezbijediti tjelohranitelje. U ekstremnim slučajevima potrebno je primijeniti dugoročnije mjere zaštite svjedoka, kao što su promjena identiteta, posla, prebivališta itd.<sup>11</sup>

Od država se očekuje da u svoje pravne sisteme unesu odgovarajuće mjere zaštite od bilo kakvog neprimjerenog postupanja prema bilo kom licu, koje nadležnim organima, dobronamjerno i razumno, prijavi bilo koje činjenice u vezi sa korupcijom.<sup>12</sup>

U Zakonu SAD ovaj koncept odnosi se i na lica umiješana u korupciju, hrabreći ih da se prijave vlastima i budu svjedoci na sudu. Prvo lice „koje ‘dune u pištaljku’, odnosno prijavi postojanje korupcije u Komisiji za vrijednosne papire i devize, a umiješano je u ovo krivično djelo, automatski će dobiti imunitet“.<sup>13</sup> Jednostavna mjera poput ove može prekinuti šutnju i objelodaniti radnju koja se inače smatra tajnom i obostrano korisnom.

## Međunarodna saradnja prilikom provođenja zakona za borbu protiv korupcije

Međunarodna zajednica uložila je dosta u stvaranje i primjenu pravnih propisa i mjera za smanjenje korupcije. Provođenje ovih propisa, koji su uglavnom donijeti na nacionalnom nivou, zahtijeva široku međunarodnu saradnju. Naprimjer, Konvencija UN-a protiv korupcije obrađuje pitanja izručenja, prebacivanja osuđenih lica, pružanja međusobne pravne pomoći, prenošenja krivičnog postupka i provođenja zajedničkih istraga.

Druge konvencije, kao što je Krivičnopravna konvencija Vijeća Evrope, dublje razrađuju organizaciju i međunarodnu razmjenu informacija u borbi protiv korupcije. To je učinjeno da bi se omogućila sredstva i kanali za međunarodnu saradnju u onim dijelovima u kojima proceduralne, a nekada i političke, prepreke odlažu ili sprječavaju krivično gonjenje počini-laca prekograničnih slučajeva korupcije.

Međunarodne konvencije, također, uvode mehanizme nadzora i obično predviđaju programe pomoći zemljama koje se bore protiv korupcije.

<sup>10</sup> Zaključci i preporuke druge Evropske konferencije o specijaliziranim službama u borbi protiv korupcije (Taljin, oktobar 1997). Citat preuzet: Council of Europe. *Explanatory Report*. Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 108.

<sup>11</sup> Council of Europe. *Explanatory Report*. Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 113.

<sup>12</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. *United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nations, 2004, Article 33.

<sup>13</sup> Poup. *Confronting Corruption*. 2000: 273.

Međunarodni krivičnopravni propisi za borbu protiv korupcije često sadrže odredbe koje treba da olakšaju provođenje preventivnih, ali i kaznenih mjera, kao što su, recimo, odredbe koje se odnose na pristup informacijama. O ovim odredbama bit će više riječi kasnije, nakon analize građanskopravnih i administrativnih mjera za suzbijanje korupcije.

Na kraju, treba istaći da član 61. Konvencije UN-a protiv korupcije predviđa međunarodnu razmjenu informacija i najboljih praksi. Od država potpisnica zahtijeva se da „razrade i koriste zajedno, saradujući sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, statističke podatke i analitičke ekspertize vezane za korupciju kako bi, koliko je to moguće, razradili zajedničke definicije, standarde i metodologiju, kao i informacije o najboljim praksama za sprječavanje i borbu protiv korupcije“.

## Građansko pravo

Građansko pravo omogućava licima kojima je korupcijom nanijeta šteta da brane svoja prava i interese. Također, ono može da osnaži građane da, ukoliko to država ne čini, primijene zakone o borbi protiv korupcije. Razlozi za korištenje drugih sredstava osim krivičnopravnih mjera u krivičnom gonjenju korupcije ukratko su opisani u Okviru 15.7.

U članu 2. Građanskopravne konvencije o korupciji, koju je usvojilo Vijeće Evrope, korupcija je definirana kao „direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili primanje mita ili bilo koje nezasluzene koristi, ili njeno stavljanje u izgled, koje narušava pravilno obavljanje bilo koje dužnosti, odnosno kao ponašanje koje se traži od primaoca mita, nezasluzene koristi ili koristi koja se stavlja u izgled“.

### Okvir 15.7. Krivični zakon nije dovoljan za uspješno suprotstavljanje korupciji

Krivičnopravni sistem predstavlja prvu liniju borbe protiv korupcije, dok je uspješno krivično gonjenje prva nagrada. Ono ne samo da stvara osjećanje da je pravda zadovoljena, već služi i kao moćno sredstvo za odvraćanje od novih kriminalnih radnji. Međutim, pokazalo se da krivičnopravni sistem nema dovoljno oružja da bi mogao da pobijedi učesnike u korupciji. Korupcija se obično odvija u što većoj tajnosti kako bi je bilo teže otkriti. Čak i kad je razotkrivena, na scenu stupaju složeni mehanizmi koji treba do onemogućuje pronalaženje dokaza.

Stoga je često vrlo teško naći dovoljno dokaza koji bi doveli do izricanja presude. Ovo dodatno komplicira nedostatak svjedoka, potreba da postoje prihvatljivi i dokumentirani dokazi, nedovoljan broj iskusnih tužilaca i teret potrebe da se dokaže slučaj van razumne sumnje. Povjerenje društva je često narušeno, pošto sudovi uglavnom ne izriču ozbiljne presude za privredni kriminal, uprkos činjenici da zakon za djelo privrednog kriminala koje prevazilazi 500.000 randa propisuje kaznu zatvora od 15 godina. Na kraju, počinioci ovih krivičnih djela često puštaju iz zatvora mnogo prije isteka izrečene zatvorske kazne. Javnost zbog toga često stječe utisak da „loši momci“ uspijevaju da nadmudre vlast i da se kriminal isplati. Postalo je jasno da je društvu potrebno više oružja da bi pobijedilo korupciju.

Izvor: Hofmeyr, Willie. *The Use of Civil Law in Combating Corruption*. Head of Special Investigating Unit, South Africa. <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>>.



Međunarodne konvencije sveobuhvatno tretiraju upotrebu građanskopravnih lijekova protiv bilo kojeg oblika korupcije, a u vezi sa:

- utvrđivanjem glavnih potencijalnih žrtava korupcije;
- dokazivanjem i problemima u vezi sa dokazima o postojanju uzročno-posljedične veze između počinjenog krivičnog djela i štete koja je njime nanesena;
- povezanošću fiskalnih aspekata nezakonitih plaćanja sa ugrožavanjem konkurencije;
- validnošću ugovora;
- ulogom revizora;
- zaštitom zaposlenih;
- procedurama, u šta spadaju i troškovi parnica, i međunarodnom saradnjom.<sup>14</sup>

Primjena građanskog prava razlikuje se, prije svega, po ukidanju tereta dokazivanja i po zahtjevu da budu pruženi „uvjerljivi dokazi“. Naprimjer, ako je osoba koja obavlja neku državnu funkciju stekla veliki imetak, koji nije mogao biti stečen samo od njegove/njene državne plate, istražni organ može uputiti zvanični zahtjev i ta osoba mora objasniti porijeklo svog imetka. Ukoliko ne pruži uvjerljivo objašnjenje, slučaj može biti poslan na sud.<sup>15</sup>

Ovaj koncept postoji, naprimjer, u Međuameričkoj konvenciji protiv korupcije:

U skladu sa ustavom i osnovnim principima svog pravnog sistema, svaka država ugovornica preduzima neophodne mjere, ukoliko to već nije učinila, kako bi krivičnim djelom proglasila svako značajno uvećanje imovine i sredstava državnog službenika, za koje ne postoji uvjerljivo objašnjenje o poreku, s obzirom na visinu njegovih/njenih primanja u državnoj službi.<sup>16</sup>

U zakonodavstvu SAD postoji jedan veoma dobar pristup, poznat pod nazivom „qui tam“, koji bi mogao pomoći i drugim zemljama u borbi protiv korupcije. Ovaj pristup ukratko je opisan u Okviru 15.8.

## Upute za dobrovoljnu i samostalnu borbu osoblja oružanih snaga proti korupcije

### Kodeksi postupanja državnih službenika

Dobrovoljne smjernice, koje utječu na pojedinačno i korporativno ponašanje, dopunjavaju preventivne zakonske mjere prinude za suzbijanje korupcije. U sektoru odbrane takve smjernice, najčešće date u obliku „etičkih kodeksa“ ili „kodeksa postupanja“, u obzir uzimaju specifičnu korporativnu kulturu vojnog i odbrambenog osoblja. Velika većina zaposlenih u sektoru odbrane ponosna je što služi svojoj državi i narodu i ne opravdava bilo koji

<sup>14</sup> Za više detalja pogledati Council of Europe. *Explanatory Report*. Civil Law Convention on Corruption. ETS No. 174. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>>.

<sup>15</sup> Poup. *Confronting Corruption*. 2000: 275.

<sup>16</sup> *Međuamerička konvencija protiv korupcije*, koju je usvojila Organizacija američkih država, mart 1996: član IX. <[www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html)>.

**Okvir 15.8. Pristup „qui tam“ ili „ko tuži u ime kralja, to čini i u svoje ime“**

Ovaj pristup potiče iz 1424. godine, odnosno iz srednjovjekovne Engleske, gdje je postojala praksa da onome ko pruži dokaze o izvršenju nezakonite radnje pripada dio odštete koju je počinilac djela dužan da plati. Kongres SAD je tokom prvih dana svog rada uveo ovaj princip u prvih četrnaest američkih uredbi, koje su regulirale izricanje kaznenih mjera. Sadašnji američki Zakon o lažnom potraživanju (*False Claims Act*) potiče iz vremena građanskog rata, kada je Unija ostala bez preko potrebnih sredstava zbog masovnih prevara preduzeća koje je angažirala država. Kako bi iskorijenili prevare i napunili državnu kasu, Kongres i predsjednik SAD pokušali su da dobiju podršku pojedinaca.

Jednostavno rečeno, država nije imala ni vremena ni sredstava da efikasno riješi ovaj problem. Jačanjem pojedinaca koji su djelovali u njeno ime (i s njom dijelili povraćena sredstva) država je povećala faktor rizika, pokrenula ličnu inicijativu i, poslije izvjesnog vremena, vratila milijarde dolara, koje joj, inače, nikada ne bi bile vraćene. O ovome bi možda mogle da razmisle i današnje vlade koje se suočavaju sa sličnim problemom.

Ovaj pristup je tokom vremena bio usavršavan, a 1986. godine Kongres ga je opisao kao „glavno parnično sredstvo, koje država ima za suzbijanje djela prevara“. Sličan princip primjenjuje se i u drugim federalnim zakonima, naprimjer, za sankcioniranje krađe intelektualne svojine.

Prema Zakonu o lažnom potraživanju, koji je na snazi u SAD, za lažno potraživanje utvrđuje se građanskopravna odgovornost (u šta je uključeno i namjerno ignoriranje ili nemaran odnos prema istini ili prema saznanju o prevari, kao i svjesno znanje da je prevara počinjena) i nije potrebno dokazivati da je postojala posebna namjera da se izvrši prevara. Pošto su sudske tužbe po svojoj prirodi građanske, a ne krivične, činjenice ne moraju da budu utvrđene „van razumne sumnje“, već na osnovu malo nižih standarda, koji se primjenjuju u građanskopravnim slučajevima.

Okrivljeni moraju za svako lažno potraživanje da plate novčanu kaznu od najmanje 5.000 dolara, kao i novčanu kaznu koja je tri puta veća od iznosa štete koju je okrivljeni svojom prevarom nanio državi.

„Qui tam“ tužbu može pokrenuti pojedinac (ne čekajući da to prvo država uradi), a postoje i mjere kojima se dojavljivači štite od odmazde. Državnim organima se dostavlja kopija tužbe i oni u roku od 60 dana moraju da odluče da li će Ministarstvo pravde intervenirati i preuzeti na sebe odgovornost za pokretanje postupka. Čak iako država donese takvu odluku, prvi podnosilac tužbe ima pravo da ostane svjedok optužbe, tako da presuda ne može da bude donesena bez njegovog/njenog svjedočenja. Kada je presuda u korist optužbe, pojedinac koji je podnio tužbu dobiva 10 procenata odštete (kada je tužbu preuzela država) ili 25 procenata (kada tužbu nije preuzela država).

Postoje i mehanizmi zaštite, kojima se sprječavaju neozbiljne optužbe. Država može da intervenira i izmiri potraživanja ili da traži od suda da poništi tužbu. Sud, također, može podnosiocu zahtjeva da ograniči učestvovanje u parničnom postupku ukoliko procijeni da bi njegovo/njeno prisustvo uznemiravalo drugu stranu. U slučaju da je tužba odbijena zato što je neozbiljna ili netačna, sud može podnosiocu da naloži da plati određeni iznos u ime sudskih troškova. Neki tužioci dobivali su milionske odštete, što može podstaći i druge da učine isto.

Izvor: Poup. *Confronting Corruption*. 2000: 280–281.

čin koji može baciti sjenku na njihovu instituciju. U takvom okruženju, dobrovoljne smjernice o ponašanju pojedinaca i cijele organizacije mogu zaista da dovedu do velikih promjena.

U članu 8. Konvencije UN-a protiv korupcije date su glavne odredbe o ponašanju zaposlenih u državnoj službi. Pored toga, Ujedinjene nacije i Vijeće Evrope usvojili su sopstvene modele kodeksa postupanja državnih službenika. Ovim kodeksima utvrđuju se opća načela integriteta državnih službenika i reguliraju posebna pitanja, kao što su sukob interesa, zloupotreba povjerljivih informacija i primanje poklona i usluga.

Prema Međunarodnom kodeksu ponašanja državnih službenika, državna funkcija predstavlja povjerljiv posao, pa državni službenik mora svoju dužnost da obavlja prvenstveno u interesu svoje zemlje i u skladu sa njenim demokratskim institucijama.<sup>17</sup> Kodeksom je, također, propisano da državni službenici treba efikasno, učinkovito i sa integritetom da obavljaju svoju dužnost, kao i da uvijek nastoje da se javni resursi u njihovoj nadležnosti efikasno i učinkovito koriste.

*Sukob interesa.* Državni službenik ne smije da dozvoli da njegov privatni interes dođe u sukob sa javnim interesom. Pod privatnim interesom državnog službenika podrazumijeva se svako stjecanje koristi za sebe, članove porodice, bližu rodbinu, prijatelje, osobe ili organizacije sa kojima ima, ili je imao, poslovni ili politički odnos. Dužan je da izbjegava takav sukob interesa, bez obzira na to da li je on stvarni, moguć ili očigledan. Državni službenik nikada dok je na funkciji, odnosno nakon njenog prestanka, ne smije da stekne nezasluženu prednost od obavljanja svoje funkcije radi ostvarenja lične koristi.<sup>18</sup>

*Prijavljivanje imovine i sredstava.* Državni službenici, u skladu sa funkcijom koju obavljaju i na način propisan zakonskim i administrativnim procedurama, imaju obavezu da prijave ili da daju javnosti na uvid ličnu imovinu i sredstva, kao i, ako je to moguće, imovinu i sredstva svojih supružnika i/ili izdržavanih lica.

*Primanje poklona i drugih ličnih usluga.* Državni službenik ne smije, direktno ili indirektno, da traži ili prima bilo kakav poklon ili uslugu, koji mogu da utječu na njegovo/njeno obavljanje funkcije i povjerenih dužnosti ili na njegovo/njeno prosuđivanje. Državnim službenicima je obično dozvoljeno da primaju poklone manje vrijednosti, pod uslovom da ukupna vrijednost tih simboličnih poklona ne prelazi određeni godišnji iznos.

*Povjerljivost informacija.* Državni službenik je dužan da sa svim informacijama i dokumentima koji su mu dostupni tokom obavljanja funkcije ili koji su njen rezultat postupi pravilno i uz svu neophodnu diskreciju. Ova ograničenja ostaju na snazi i nakon što državni službenik prestane da obavlja svoju funkciju. Povjerljivost informacija može biti narušena samo ako to zahtijeva domaće zakonodavstvo, dužnost koju službenik obavlja ili pravosudni organi.

Pored toga, kodeksi postupanja državnih službenika često sadrže, *inter alia*, klauzule kojima se definiraju:

---

<sup>17</sup> *Međunarodni kodeks ponašanja državnih službenika*, koji je usvojila Generalna skupština UN-a u formi rezolucije 51/59, 12. 12. 1996.  
<[www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm)>.

<sup>18</sup> Isto. Vidjeti također: Council of Europe, *Codes of Conduct for Public Officials*. Recommendation Rec(2000)10 and explanatory memorandum. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2001.

- uslovi za prijavljivanje nadležnim organima stvarnog, namjeravanog ili nametnutog kršenja kodeksa, zakona i upravnih procedura;
- obaveza redovnog prijavljivanja sukoba interesa;
- zabrana državnim službenicima da obavljaju aktivnosti, transakcije, funkcije ili plaćene/neplaćene poslove, koji nisu u skladu sa njihovim redovnim dužnostima ili koji ometaju obavljanje tih dužnosti;
- pravila o postupanju u slučaju neprikladnih ponuda i/ili
- zabrana davanja prioriteta ili privilegiranog pristupa državnoj službi bivšim državnim službenicima.<sup>19</sup>

*Poštovanje kodeksa.* Za uvođenje kodeksa nadležan je resorni ministar ili rukovodilac javne ustanove. Državni službenik dužan je da se ponaša u skladu sa kodeksom i da bude uvijek obaviješten o njegovim odredbama i o mogućim izmjenama i dopunama. Ukoliko mu neke odredbe nisu jasne, treba da potraži savjet od odgovarajućeg nadležnog organa. Odredbe kodeksa ponašanja dio su uslova zapošljavanja državnih službenika. Bilo kakvo kršenje ovih odredaba povlači disciplinsku odgovornost. Rukovodilac koji određuje uslove zapošljavanja treba u njih da uvrsti i odredbu o obavezi poštovanja kodeksa i da naglasi da je on sastavni dio ugovora o radu. Shodno tome, rukovodilac koji nadzire ili rukovodi drugim rukovodiocima i službenicima dužan je da prati da li se oni pridržavaju kodeksa i da u suprotnom preduzme ili predloži odgovarajuće disciplinske mjere.

Na kraju, treba reći i to da državna uprava redovno revidira odredbe kodeksa i, ako je to potrebno, unosi odgovarajuće izmjene i dopune.<sup>20</sup>

### Kodeksi ponašanja u privatnom sektoru

Kao i u javnom sektoru, i privatna preduzeća imaju svoje kodekse ponašanja, u kojima je korupcija također svrstana u neprihvatljivo ponašanje na radnom mjestu. Primjeri raznih kodeksa u firmama koje su glavni snabdjevači sektora odbrane nalaze se u dvadesetom poglavlju.

Kada je riječ o međunarodnoj sceni, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) usvojila je 1999. godine Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih funkcionera prilikom međunarodnih poslovnih transakcija, čime je dala podstrek uključivanju korupcije i njenih prekograničnih oblika u kodekse ponašanja<sup>21</sup> Odredbe Konvencije u potpunosti se mogu primijeniti na trgovinu oružjem.

<sup>19</sup> Za više podataka o ovim i drugim odredbama vidjeti: *Kodeksi ponašanja državnih službenika*.

<sup>20</sup> Isto, 1996: 14, član 28.

<sup>21</sup> Organization for Economic Co-operation and Development. *Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions*. 1999. <[www.oecd.org/document/21/0,3343,en\\_2649\\_34859\\_2017813\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html)>.

U kodeksima se najčešće kao neprihvatljiva ponašanja navode podmićivanje i sukob interesa. Stručne analize ukazuju da sankcioniranje, odnosno nesankcioniranje podmićivanja predstavlja ključni pokazatelj sveukupne etičnosti jednog privatnog preduzeća.<sup>22</sup>

Na osnovu empirijskih istraživanja pak moglo bi se zaključiti da međunarodni standardi generalno ne utječu na razne oblike korupcije, već da na njih mnogo više utječu neki drugi faktori. Uprkos tome, istraživanja ukazuju da kodeksi ponašanja mogu da imaju pozitivne efekte. Naprimjer, kodeksi ne utječu direktno na smanjenje korupcije, već posredno time što otvaraju formalniji i konstruktivniji dijalog.<sup>23</sup>

Korporativni kodeksi ponašanja, u kombinaciji sa nacionalnim propisima i kodeksima ponašanja stručnih udruženja, predstavljaju djelotvoran način za reguliranje i sankcioniranje sukoba interesa i podmićivanja u privatnom sektoru.<sup>24</sup>

Mnoga stručna udruženja iz sektora odbrane imaju svoje etičke kodekse. Naprimjer, većina glavnih podizvođača u sektoru odbrane SAD učlanjena je u organizaciju pod nazivom „Inicijativa namjenske industrije“ (vidjeti Okvir 20.1). Slične aktivnosti se u Evropi obavljaju u okviru Evropske asocijacije zrakoplovne i namjenske industrije (ASD), čiji su rezultat „Opći standardi evropske zrakoplovne i namjenske industrije“. Kratak opis aktivnosti ASD u vezi sa etičkim normama i suzbijanjem korupcije dat je u Okviru 20.2.

## Sporazumi o integritetu

Organizacija Transparency international osmislila je inovativan oblik izgradnje integriteta i promoviranja pravilnog ponašanja državnih službenika i privatnih preduzeća koja pružaju usluge sektoru odbrane. Takozvani „Sporazum o integritetu u sektoru odbrane“ treba da suzbije korupciju prilikom poslovnih transakcija u sektoru odbrane. Ovaj koncept, koji je u kratkim crtama prikazan u Okviru 15.9. do sada je primijenjen samo u Poljskoj. Druge države članice NATO-a i njihovi partneri čine početne korake u uvođenju Sporazuma o integritetu u sektoru odbrane. Naprimjer, bugarsko Ministarstvo odbrane razmatra mogućnost da prilikom javnih nabavki velike vrijednosti ovi sporazumi postanu obavezni.

Ove upute za dobrovoljnu i samostalnu borbu protiv korupcije podupiru nacionalni zakoni i propisi. To je slučaj i sa prethodno opisanim načinima za smanjenje rizika od pojave korupcije i kodeksima ponašanja državnih službenika i privatnih preduzeća koje angažira sektor odbrane. U Okviru 7.7. dati su savezni propisi koji su na snazi u SAD. Oni propisuju da preduzeća koja posluju sa sektorom odbrane moraju da imaju etičke kodekse. Prema ovim propisima, privatna preduzeća koja se ne pridržavaju kodeksa mogu biti suspendirana ili im može biti zabranjeno da vrše poslovne transakcije sa državom.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Scholtens, Bert and Dam, Lammertjan. „Cultural Values and International Differences in Business Ethics.“ *Journal of Business Ethics* 75: 3, 2007: 273–284. Prema Carson, A. Scott and Baetz, Mark; McGill, Shelley. *Codes of Conduct in the Private Sector*. Toronto: EthicsCentre CA, 2008: 16. <[www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre\\_codes\\_april08.pdf](http://www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf)>.

<sup>23</sup> Carson, Baetz and McGill. *Codes of Conduct*. 2008: 13.

<sup>24</sup> Isto, 2008: 19.

<sup>25</sup> U ovom konkretnom slučaju, za namerno skrivanje kršenja Zakona o lažnim potraživanjima u vezi sa dodjelom ili obavljanjem poslova za državu, kao i za neblagovremeno obavještanje o primljenim uplatama koje premašuju ugovorene iznose.

### Okvir 15.9. Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane

Sporazume o integritetu razvila je organizacija „Transparency international“ da bi spriječila korupciju prilikom javnih nabavki. Vremenom su ovi mehanizmi usavršavani kako bi mogli biti primijenjeni tokom javnih nabavki u sektor odbrane.

Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane obično sadrže sljedeće tri glavne karakteristike:

- Potpisuje se ugovor koji sve ponuđače i organizaciju koja provodi javni konkurs obavezuje na to da neće doći do podmićivanja, kao i na to da ponuđači prihvaćaju pravila o uvidu u njihov rad. Ponuđači, također, potpisuju da prihvaćaju sankcije, uključujući u to i isključenje iz nadmetanja, ukoliko se otkrije da su prekršili navedene odredbe.
- Postoji nezavisni organ koji nadgleda da li sve strane poštuju obaveze navedene u sporazumu. Obično se angažira nezavisni ekspert, koji provjerava da li tenderska dokumentacija sadrži nudi koje nezasluženo koristi ili koruptivne elemente. On, također, ponuđačima može da razjasni moguće nedoumice ili da primi njihove pritužbe.
- Postoji veći uvid javnosti u dokumentaciju i procese. Javnost i civilno društvo tako dobivaju priliku da izraze svoje mišljenje o toku javne nabavke, a zahvaljujući većoj transparentnosti raste i povjerenje javnog mnijenja.

Primjerak „Sporazuma o integritetu u sektoru odbrane“ dostupan je na internet-stranici organizacije „Transparency international“, u dijelu: „Defence Against Corruption“.  
<[www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=37](http://www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37)>.

Izvor: Pyman, Mark. *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*. London: Transparency International – UK, 2009: 36.

Prekogranična primjena ovog principa, tj. uvođenje međunarodne zabrane sklapanja poslova sa držanim ustanovama<sup>26</sup> zbog počinjene korupcije moglo bi postati još jači instrument za iskorjenjivanje korupcije tokom javnih nabavki u sektoru odbrane.

### Pristup informacijama, transparentnost i upravljanje

Veći dio propisa o kojima je do sada bilo riječi ne može da bude uspješno proveden ako rad državnih službenika nije transparentan i ako država nema odgovornost prema svom narodu. U Konvenciji UN-a protiv korupcije postoje eksplicitne odredbe o transparentnosti i odgovornosti (član 10). Države potpisnice obavezuju se da će preduzeti neophodne mjere radi postizanja veće transparentnosti rada državne uprave. U neke od mjera za povećanje transparentnosti i odgovornosti koje su preporučene u Konvenciji UN-a spadaju:

- usvajanje procedura i propisa kojima se široj javnosti omogućava pristup, gdje i kada je to moguće, informacijama o organizaciji, funkcioniranju i odlučivanju državne uprave, kao i, poštujući prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka, informacije o odlukama i zakonskim aktima značajnim za javno mnijenje;
- pojednostavljivanje administrativnih procedura, tamo gdje je to prikladno, kako bi javnosti bio olakšan pristup organima vlasti nadležnim za odlučivanje i

<sup>26</sup> U SAD, naprimjer, zabrana kompaniji da posluje sa jednom državnom institucijom povlači zabranu poslovanja i sa svim ostalim državnim institucijama.

- objavljivanje informacija, kao i povremeno objavljivanje izvještaja o rizicima od pojave korupcije u državnoj upravi.

Relativno jednostavna mjera koja daje solidne rezultate jeste pružanje javnosti na uvid informacija o imovinskom stanju državnih službenika od trenutka stupanja na funkciju i njihovo redovno ažuriranje.

Transparentnost može biti značajno povećana uvođenjem zakona o slobodnom pristupu informacijama. Time bi građanima bio zagarantiran pristup informacijama. Iskustva zemalja su ipak različita. U nekim zemljama zakon dozvoljava samo pristup informacijama u vezi sa javnim funkcijama ili informacijama od javnog značaja, odnosno zakon od lica koje traži informacije zahtijeva da obrazloži zašto su mu te informacije potrebne. Međutim, po pravilu, treba da postoji slobodan pristup „svim informacijama, bez obzira na njihovu formu, izvor, datum unosa u bazu podataka, zvanični status, kao i na to da li ih je izradio organ u čijoj se bazi podataka nalaze, te da li su klasificirane, tj. označene kao povjerljive“.<sup>27</sup>

Da bi bio obezbijeđen lakši pristupa informacijama, zakon o slobodi informacija treba da ispunjava nekoliko međunarodnih standarda, koji se odnose na:

- pravo na usmeno podnošenja zahtjeva za pristup informacijama;
- obavezu javnih organa da imenuju službenika, koji će pomagati licima koja traže informacije;
- obavezu blagovremenog pružanja informacija, odnosno najkasnije do isteka roka određenog za pružanje informacija;
- pravo lica koje traži informacije da navede u kom obliku želi da pristupi traženim informacijama, naprimjer da li želi direktno da pristup arhivi ili da mu informacije budu dostavljene u elektronskoj formi, odnosno da mu budu dostavljene fotokopije informacije i
- pravo lica čiji je zahtjev za pristup informacijama odbijen da u pisanoj formi dobije rješenje o odbijanju zahtjeva, uz obrazloženje.<sup>28</sup>

Eksperti Svjetske banke od nedavno zalažu se za postojanje veće transparentnosti i slobodniji pristup informacijama u pravosuđu kako bi ono postalo demokratsko i otvorenije za građane. Postoje dvije dimenzije ovog problema – omogućavanje slobodnijeg pristupa informacijama i transparentnost administrativnog funkcioniranja pravosuđa, kao i transparentnost njegovih nadležnosti. Prva dimenzija obuhvata budžetska pitanja, sredstva i uvid u prihode službenika u pravosuđu, sudsku statistiku, transparentnost i učestvovanje građana u izboru sudija. Druga dimenzija obuhvata objavljivanje sudskih presuda, pristup

---

<sup>27</sup> Mendel, Toby. „Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards.“ *PREMNotes*, No. 93. World Bank, 2004. <[http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote\\_93.pdf](http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote_93.pdf)>.

<sup>28</sup> Isto, 2004: 2.

dosjeima o slučajevima korupcije i o disciplinskim postupcima pokrenutim protiv službenika suda koji su učestvovali u korupciji.<sup>29</sup>

Dobro upravljanje je osnova strateškog pristupa smanjenju rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane, koji je usvojen u ovom Zborniku. Mnogo toga se u tom smislu može postići administrativnim mjerama, bez reformiranja zakona. U ove mjere spada ukidanje nepotrebnih licenci, pojednostavljivanje procedura, ograničavanje diskrecionih ovlaštenja (i definiranje kriterija tamo gdje se ona primjenjuju), efikasnije rješavanje žalbi građana i mnoge druge.<sup>30</sup>

U drugom i trećem dijelu Zbornika opisani su primjeri dobrog upravljanja u sektoru odbrane, kao i utjecaj dobrih praksi na suzbijanje korupcije u sektoru odbrane.

U tom smislu, Zakon o radu i rezultatima rada državnih organa SAD iz 1993. godine (*Government Performance and Results Act*) primjer je sveobuhvatnog okvira za smanjenje gubitaka i neefikasnosti vlade, adekvatno rješavanje vitalnih društvenih potreba i održavanje povjerenja javnosti. Svrha ovog Zakona je:

- 1) očuvanje povjerenja američkog naroda u sposobnost savezne vlade da sistematski održava odgovornost javnih službi u saveznoj državi za postignute rezultate;
- 2) pokretanje reforme učinka vladinog programa nizom pilot projekata za određivanje programskih ciljeva, mjerenje rezultata ostvarivanja tih ciljeva i obavještanje javnosti o napretku;
- 3) poboljšanje efikasnosti programa vlade i javne odgovornosti promoviranjem novog pristupa, u kome je naglasak stavljen na rezultate, kvalitet usluga i zadovoljstvo klijenata;
- 4) pružanje podrške rukovodiocima u saveznoj državi da unaprijede usluge, što podrazumijeva da će morati napraviti plan za postizanje programskih ciljeva i da će dobivati povratne informacije o rezultatima programa i kvalitetu usluga;
- 5) unaprijeđenje odlučivanja u Kongresu pružanjem objektivnih informacija o ostvarivanju propisanih ciljeva i o relativnoj efikasnosti i efektivnosti državnih programa i trošenja sredstava i
- 6) unaprijeđenje rukovođenja u saveznoj vladi.<sup>31</sup>

Ukratko, ovim Zakonom nalaže se da u svima državnim institucijama bude uvedeno strateško planiranje, izrada godišnjih planova, podnošenje izvještaja o učinku, kao i izdvajanje sredstava iz budžeta prema učinku. Pri tome, treba osigurati da rukovodeći kadar bude odgovoran i fleksibilan. U Okviru 15.10. dat je primjer edukativne podrške primjeni Zakona o radu i rezultatima rada državnih organa u sektoru odbrane.

<sup>29</sup> Herrero, Alvaro and Lopez, Gaspar. *Access to Information and Transparency in the Judiciary*. WBI Working Paper. Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles, 2009. <<http://go.worldbank.org/IIB514XG10>>.

<sup>30</sup> Poup. *Confronting Corruption*. 2000: 270.

<sup>31</sup> The White House, Office of Management and Budget. *Government Performance Results Act of 1993*. <[www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra\\_gplaw2m](http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m)>.



## Zaključak: O važnosti zakonski propisa

Nesporno je da se suzbijanje korupcije u sektoru odbrane, kao i u većini javnih sektora, mora zasnivati na odgovarajućem zakonskom okviru. Taj okvir treba da omogućiti prevenciju korupcije, krivično gonjenje učesnika korupcije i oduzimanje dobiti stečene korupcijom, pri čemu treba zaštititi žrtve korupcije, svjedoke i onoga ko prijavljuje slučaj korupcije. Primjena ovih mehanizama prinude zahtijeva određeni nivo slobodnog pristupa informacijama i međunarodnu saradnju koja je u skladu sa stvarnošću svijeta općenito.

Prilikom revizije krivičnog i građanskog antikorupcijskog zakonodavstva potrebno je uočiti veze koje postoje između različitih strategija. Naprimjer, ukidanje kontrole slobode štampe neće imati veliki značaj ako novinari i dalje nemaju adekvatan pristup vladinim podacima. Isto tako, unaprjeđenje zakona o borbi protiv korupcije neće donijeti očekivane rezultate ako su pravosuđe i policija korumpirani i slabo provode zakon.

Efikasno provođenje zakona, redovna revizija i ažuriranje dovest će do promjena u koruptivnoj praksi i do razvoja tehnoloških sredstava, kojima će biti suzbijeni razmjena koristi proisteklih iz korupcije, kao i pranje novca. Nasuprot tome, ukoliko je zakon prilično dobar, ali se ne provodi kako treba, ne treba se pretjerano baviti pravnim okvirom, već se treba usredsrediti na poboljšanje institucionalnih mehanizama i na uključivanje civilnog društva i privatnog sektora u reformu izgradnje integriteta.

### Okvir 15.10. Obrazovna podrška učinkovitim upravljanju

Fakultet za upravljanje informacionim resursima – koji je u sklopu Univerziteta nacionalne odbrane SAD u Washingtonu – omogućava službenicima srednjeg i višeg ranga u sektoru odbrane, kako vojnim tako i civilnim, da izučavaju oblast upravljanja i njemu srodne discipline.

Napredni program upravljanja tema je postdiplomskog kursa koji traje četrnaest sedmica. Tri glavna modula u okviru ovog kursa direktno podržavaju upravljanje učinkom u odbrani:

- U okviru kursa „Osnovi politike upravljanja informacionim resursima“ izučava se koncept upravljanja resursima u javnom sektoru, te politikama i političkim akterima. Naglasak je na primjeni ovih politika i koncepata kao mehanizama modernog upravljanja. Posebna pažnja data je primjeni i interakciji finansijskih, informacionih i ljudskih resursa tokom ostvarivanja zakonodavnih i političkih ciljeva, te misija državnih organa.
- U okviru kursa „Mjerenje rezultata organizacionog učinka“ izučavaju se strategije i tehnike za procjenu učinka neke organizacije, koje su sastavni dio strateškog planiranja ili budžetiranja. Upoređuju se pouke izvučene iz iskustava međuresornog pristupa, kao i resursi neophodni za uspostavljanje i provjeravanje instrumenata kojima se mjere učinak, prikupljanje, organiziranje i analiziranje podataka o učinku, te objavljivanje rezultata.
- Kurs „Strategije za unaprjeđenje procesa“ usmjeren je na strategije, metodologiju i resurse za unaprjeđenje, upravljanje i kontrolu, kako u okviru federalnih ustanova, tako i između njih.

Izvor: National Defense University, Information Resources Management College website. „Advanced Management Program (AMP).“ <[www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs\\_amp.html](http://www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html)>.

Upute za dobrovoljno i samostalno djelovanje u borbi protiv korupcije, pojednostavljene administrativne procedure, povećana transparentnost i unaprjeđenje upravljačkih mehanizama, parlamentarni nadzor i uključivanje društva – o čemu će biti riječi u narednim poglavljima – doprinose povećanju institucionalnih kapaciteta za borbu protiv korupcije u sektoru odbrane.

## Poglavlje 16

# Ljudski faktor

Kakav god da je zakonodavni ili organizacioni okvir, odbrambenu instituciju čine ljudi zaposleni u njoj. Stoga, u borbi protiv korupcije u sektoru odbrane prije svega treba utjecati na ljudsko ponašanje: treba promovirati profesionalno i etično ponašanje, a obeshrabriti korištenje javnog položaja za stjecanje lične koristi. U drugom poglavlju navedena su dva pristupa kojima je to moguće postići. Prvim pristupom zaposleni se odvrćaju od učestvovanja u korupciji povećavanjem moralne cijene, odnosno „moralnog tereta“ korupcije. Drugim pristupom korupcija se suzbija povećanjem uočenog rizika, tako što se podjednako povećavaju mogućnost da će korupcija biti otkrivena i vjerovatnoća da će onaj koji u njoj učestvuje biti kažnjen. Da bi ovi ciljevi bili ostvareni, uvedena su tri specifična mehanizma: izgradnja integriteta, povećanje transparentnosti i unaprjeđenje odgovornosti.

Navedeni pristupi i mehanizmi bit će detaljnije obrađeni u ovom poglavlju. Kako bismo što bolje objasnili i utjecali na ponašanje, razmotrit ćemo šta pokreće pojedince da se ponašaju na određeni način. Također, objasnit ćemo i šire organizacione kontekste u kojima ovi pokretači utječu na pojedinca. Bit će sagledano i to kako organizacije najbolje mogu ojačati profesionalno i etično ponašanje zaposlenih, a obeshrabriti neetično ponašanje. U završnom dijelu poglavlja bit će više riječi o tome kako napraviti takvo organizaciono okruženje, u kome će pojedinci donositi etične odluke.

## **Pokretači ljudskog ponašanja**

U ponašanje spadaju svi ljudski postupci ili, rečeno jezikom nauke, „ponašanje predstavlja kombinaciju vidljivih reakcija jedinke na unutrašnje i vanjske nadražaje, koje je moguće opisati“. Moralni postupci dio su ukupnog ponašanja. Ponašanje može biti svjesno i nesvjesno, otvoreno ili skriveno, dobrovoljno ili nedobrovoljno, i ono podrazumijeva bilo koji izvana vidljiv postupak, kao što su govor, kretanje ili izražavanje emocija. Ponašanje je podjednako uslovljeno unutrašnjim pokretačima (u samoj osobi) i okruženjem. U unutrašnje pokretače spadaju nasljedni faktor, znanje, ličnost, vrijednosti, sposobnosti i potrebe. Iz okruženja dolaze socijalni pokretači (utjecaj drugih ljudi), fizički (klima, topografija, infrastruktura, objekti) i događaji.

Specifična ponašanja predstavljaju nastojanje ljudi da utječu na okruženje kako bi zadovoljili svoje potrebe. Ove potrebe se u našoj svijesti javljaju kao želje, dok ih nauka opisuje, i u njihovom svjesnom i u nesvjesnom obliku, kao „pokretače“. Namjerne ili nenamjerne posljedice našeg ponašanja daju nam povratnu informaciju, bilo direktno, odnosno doživljavanjem da je potreba (ne)zadovoljena, bilo indirektno, odnosno posredstvom društvenih signala – poruka koje primamo od drugih ljudi. Ta povratna informacija postaje vanjski pokretač koji kasnije utječe na naše ponašanje. Ona se dodatno pojačava ponavljanjem i može biti internalizirana, naprimjer, usvajanjem društvenih normi.

Ponašanje često ima nenamjeravane pozitivne ili negativne posljedice, koje mogu da budu u vezi sa potrebom koju treba ispuniti, ali i sa nekom sličnom ili potpuno različitom potrebom iz druge oblasti. Sagledavanje povratne informacije u ovom drugom slučaju može biti otežano, jer veza između ponašanja i povratne informacije nije tako očigledna. Naprimjer, neko ko primi prestižnu nagradu može ispravno zaključiti da je ona rezultat mnogobrojnih uloženi sati prekovremenog i neplaćenog rada. Međutim, ta ista osoba možda neće primijetiti da njegovi/njeni saradnici ne odobravaju dodjelu ove nagrade, jer strahuju da će i oni morati da rade prekovremeno i bez nadoknade.

Nisu sve potrebe iste. Psiholog Abraham Maslow uočio je sredinom prošlog stoljeća da potrebe koje nisu zadovoljene predstavljaju mnogo snažnije pokretače od nekih drugih potreba. Ako smo žedni, prvo ćemo potražiti vodu, a ne hranu. Ogladnimo li, potraga za hranom bit će nam u tom trenutku važnija od toga da li smo zadovoljni svojim poslom, a ako se osjećamo nesigurno (fizički, emotivno, finansijski), teško ćemo uspjeti da „samorealizacijom“ sagledamo sav svoj potencijal. Maslow je stvorio „hijerarhiju potreba“, koja je u obliku piramide podijeljena na pet nivoa. U njoj potrebe višeg nivoa ne mogu biti zadovoljene ako prethodno nisu zadovoljene potrebe nižeg nivoa.<sup>1</sup> Kada čovjek zadovolji potrebe nižeg reda, one gube važnost i on sve više nastoji da zadovolji potrebe višeg nivoa. Maslowljeva hijerarhija potreba i danas je vrlo aktualna i zaslužuje da je detaljnije opišemo (vidjeti Sliku 16.1). Čine je sljedeći nivoi:

### **Fiziološke potrebe**

Najvažnije ljudske potrebe su potreba za vodom, zrakom, hranom i relativno konstantnom tjelesnom temperaturom. Ovaj nivo, također, uključuje potrebu za aktivnošću, odmorom, spavanjem, izbacivanjem tjelesnih tečnosti, izbjegavanjem bola, kao i seksualne potrebe. Ukoliko one nisu zadovoljene, čovjek će prvo nastojati da ih zadovolji, pa će tek onda zadovoljiti sve ostale potrebe.

### **Sigurnost/bezbjednost**

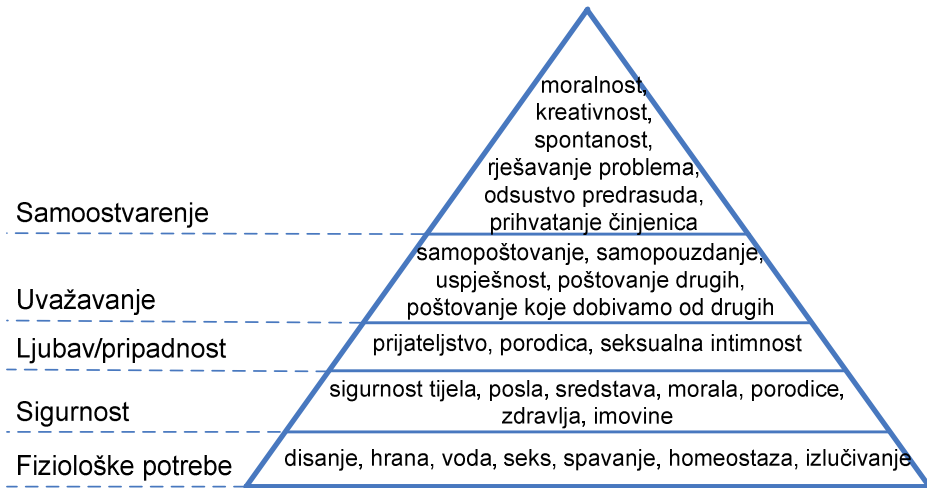
Kada čovjek zadovolji osnovne fiziološke potrebe, one više ne utječu na njegovo ponašanje. Tada se javlja potreba za sigurnošću i sigurnošću. Ona podrazumijeva zaštitu našeg tijela i zdravlja, kao i sredstva potrebna za zadovoljenje budućih fizičkih potreba. Tu spadaju materijalna sredstva, kao što su novac i imovina, a zatim društvena, tj. porodica i posao, pa možda čak i opća želja za uspostavljanjem strukture, reda i ograničenja.

### **Ljubav/Pripadnost**

Kada zadovolje fiziološke potrebe i potrebu za sigurnošću/sigurnošću, ljudi postaju svjesniji osjećanja usamljenosti i otuđenosti. Ona su manifestacije potrebe za ljubavlju, nježnošću i pripadanjem (kao što je glad manifestacija potrebe za hranom). Moguće ih je zadovoljiti prijateljstvom, ljubavnim vezama, bliskim odnosima i osjećanjem zajedništva. Podrazu-

---

<sup>1</sup> Maslow je ovu teoriju prvi put iznio u radu „Teorija ljudske motivacije“. Maslow, Abraham. „A Theory of Human Motivation.“ *Psychological Review* 50: 4, 1943: 370–396.



Slika 16.1: Hijerarhija potreba prema shvatanju Maslowa <sup>2</sup>

mijevaju izražavanje osjećanja prema drugim ljudima, prihvatanje osjećanja koja oni gaje prema nama i osjećanje pripadnosti.

### Uvažavanje

Kada su potrebe navedene u prva tri nivoa zadovoljene, ljudi se usredsređuju na svoju želju da se osjećaju kao da su poštovani i vrijedni. Maslow je identificirao dva oblika ove potrebe. Prvi oblik je zadovoljen ako drugi prema nama pokazuju poštovanje, što dalje vodi do toga da se osjećamo kao da imamo određeni status, ugled i dostojanstvo, da dobivamo priznanja i pažnju, da nas uvažavaju, pa, čak i da smo dominantni (što osjećamo ako su drugi u podređenom odnosu prema nama). Maslow je smatrao da je to niži oblik zadovoljenja potrebe za uvažavanjem, jer zavisi od postupaka drugih ljudi. Drugi oblik ove potrebe predstavlja samopoštovanje, u šta spada i osjećaj samopouzdanja, sposobnosti, dostignuća i samodovoljnosti. Prema shvatanju a, ovo je viši oblik, zato što manje zavisi od postupaka drugih ljudi.

### Samoostvarenje

Kada su sve potrebe na nižim nivoima zadovoljene, ljudi se fokusiraju na potrebu za „samoostvarenjem“, odnosno na ostvarivanje želje da izraze svoje jedinstvene sposobnosti i individualnost: „Muzičar mora da se bavi muzikom, slikar mora da slika, a pjesnik mora da piše pjesme“. Da bi ove potrebe bile zadovoljene, potrebni su kreativnost, samosvijest, moralnost i želja za znanjem. Osobine potrebne za zadovoljenje ovih potreba krajnje su individualne, za razliku od jasnih i relativno univerzalnih osobina potrebnih za zadovoljavanje potreba na prethodna četiri nivoa.

<sup>2</sup> Simons, Janet A.; Irwin, Donald B. and Beverly A. Drinnien. *Psychology – The Search for Understanding*. New York: West Publishing Company, 1987.

Za djelotvorno upravljanje i vodstvo važno je razumijevanje osnovne dinamike ljudskog ponašanja, odnosno razumijevanje pokretača, postupaka, posljedica i reagiranja na određeno ponašanje. Maslowljeva hijerarhija potreba predstavlja dragocjenu dodatnu alatku za razumijevanje i uočavanje različitih potreba koje utječu na ponašanje na radnom mjestu. Ona, također, može biti korisna i za utvrđivanje i kreiranje mjera za borbu protiv korupcije. Naprimjer, tradicionalne mjere za odvracanje od korupcije – kao što su prijetnja otkazom, gubitak funkcije, prihoda ili lišavanje slobode – ukoliko zaposleni bude uhvaćen u korupciji, djeluju na drugi nivo potreba, odnosno na potrebu za sigurnošću. Međutim, ovi potencijalni rizici manje će utjecati na zaposlenog koji se trenutno osjeća sigurno. Pošto mu je pažnja usredsređena na viši nivo potreba – kao što su potreba za uspostavljanje intimne veze ili potreba za uvažavanjem – pojedinac će manje pažnje obraćati na mjere koje ugrožavaju njegove/njene potrebe da se osjeća sigurno ili bezbiježno (sve dok su one izvjesne). Na takvog pojedinca više će utjecati mjere koje mogu da ugroze njegove intimne veze ili samopoštovanje. Isti princip važi i za izgradnju integriteta, koji je u svojoj čistoj „kantovskoj“ formi najvažniji samo malom dijelu stanovništva usredotočenom na moralno samoostvarenje. Sve u svemu, mjere odvracanja, kao i nagrade, treba da budu tako kreirane da obuhvataju širi spektar različitih potreba.

## Organizacioni kontekst

Prije nego što detaljnije sagledamo promoviranje etičnog ponašanja, razmotrit ćemo organizacioni kontekst u kojem se ono izražava. Kada opisujemo neku organizaciju, obično krećemo od njenog strukturalnog dijagrama. Potom opisujemo dužnosti i međusobne odnose, a zatim obrazlažemo ključne procese. Zaposlenima često nije posvećena dovoljna pažnja. Za efikasniju borbu protiv korupcije mnogo bi korisnije bilo koristiti pristup koji razmatra ponašanje u organizaciji, jer je on usredsređen na sistemsku analizu odnosa između pojedinaca i grupa, kao i odnosa same organizacije i društvenog sistema unutar nje, te oko nje. Neki aspekti ovog pristupa razmotreni su u daljnjem tekstu.

*Individualno* ponašanje, sagledano sa stanovišta odnosa pojedinca prema organizaciji, ima tri dimenzije. Prvu dimenziju čini *radni učinak*: skup aktivnosti i rezultata koji moraju biti ostvareni da bi bio postignut željeni ishod. Ovom dimenzijom se u većini organizacija rukovodioci najviše bave, a najviše time kako da motiviraju pojedince i timove da budi efikasniji i efektivniji. Druga dimenzija odnosi se na *etično ponašanje*: obavljanje zadataka prema etičkim standardima. Zakonitost je minimalni standard koji treba da bude ispunjen. U idealnim okolnostima, ova dimenzija podrazumijeva da pojedinci žive u skladu sa društveno prihvaćenim normama ispravnog i lošeg ponašanja. Ona je najprisutnija prilikom suzbijanja korupcije, a u određenoj mjeri i prilikom iznalaženja načina za poštovanje zakonitosti. Treću dimenziju čini *kontekstualni učinak*: tu spadaju aktivnosti koje nisu isključivo dio zadataka koji moraju biti obavljani, ali koje doprinose efikasnosti pojedinca, grupe ili organizacije. Drugim riječima, to je širi kontekst u kojem pojedinac radi. Iako ovoj dimenziji često nije posvećeno dovoljno pažnje, ona predstavlja važno dugoročno ulaganje u oblikovanje organizacionog i kulturnog okruženja, u kom se obavljaju zadaci i prave moralni izbori.

Korisno je znati da borba protiv korupcije čini samo dio šireg etičnog okruženja. Etička pitanja sastavni su dio svakodnevnog obavljanja dužnosti, čak i tamo gdje se korupcija rijetko javlja. U uobičajeno neetično postupanje spadaju zaobilaženje kontrole kvaliteta, zataškavanje incidenata, zloupotreba bolovanja ili laganje da bi se otišlo na bolovanje, obmanjivanje klijenata i neprimjeren pritisak na druge zaposlene. Ankete pokazuju da zaposleni koji su skloni neetičnom ponašanju najčešće to pravdaju razlozima vezanim za upravljanje: pritiskom da ispune kvote i budžetske zahtjeve, slabim vodstvom, nedovoljnim sredstvima, preopterećenošću poslom i nedovoljnim uvažavanjem onoga što su uradili. Lični finansijski problemi bili su negdje pri dnu liste.

*Ličnost* čine stabilni modeli ponašanja, koji se ponavljaju tokom dužeg vremenskog perioda. Postoje višestruki i različiti tipovi ličnosti. Međutim, kada je riječ o načinu obavljanja posla, postoje samo tri glavna tipa ličnosti, koji su određeni *odnosom pojedinca prema organizaciji*. To su:

- *Organizator*. Kod ovog tipa ličnosti pojedinac se snažno identificira sa organizacijom u kojoj je zaposlen, a nagrade i napredovanje u organizaciji predstavljaju važno mjerilo uspjeha.
- *Profesionalac*. Ovaj tip ličnosti snažno se identificira sa onim čime se bavi na poslu, a mnogo manje sa organizacijom u kojoj je zaposlen.
- *Nezainteresirani službenik*. Ovaj tip ličnosti zanimaju više stvari van posla, nego sam posao.

Kod svih ljudi ovi faktori koegzistiraju i nalaze se u određenoj ravnoteži, dok je jedan obično dominantan. On je glavni pokretač odnosa prema poslu. U druge faktore koji utječu na posvećenost organizaciji spadaju: trajnost posla (sadašnji posao bolji je od onoga što se nudi van organizacije), identitet (čvrsto vjerovanje u zajedničke ciljeve i vrijednosti) i normativna vrijednost organizacije (društveni pritisak).

Faktori vezani za tip ličnosti veoma su značajni za borbu protiv korupcije. Prije svega, izgradnja integriteta može biti „psihološki potaknuta“, tako što će biti unesene pozitivne promjene u skladu sa navedenim tipovima ličnosti. Ukoliko bi naglasak sa povećanja „moralnog tereta“, koji treba da nose zaposleni skloni korupciji, bio prebačen na ostvarivanje pozitivnih ciljeva, kao što je opći napredak organizacije ili povećanje radnog učinka, veći broj zaposlenih bio bi motiviran da postiže pozitivne systemske rezultate. Smanjenje korupcije bilo bi sekundarni pozitivni efekat takvih nastojanja. Takvi naponi bit će najuspješniji ako budu bili uvažavani različiti pokretači ljudskog ponašanja – lojalnost organizaciji, posvećenost dobrom radnom učinku, sigurnost posla, ideologija ili društveni pritisak – jer će ih onda podržati velika većina zaposlenih.

*Organizacioni* problemi mogu znatno utjecati na podložnost pojedinca korupciji, ili na otpor prema njoj, kao i na uspjeh izgradnje integriteta. Ovo uključuje pitanja vezana za strukturu i zaduženja, koordinaciju i odlučivanje. U izvjesnoj mjeri ona se odnose i na motivaciju i organizacionu kulturu, o čemu će biti više riječi u narednim odjeljcima.

*Struktura* je jedno od najvidljivijih obilježja organizacije i vjerovatno zato spada u omiljene mete prilikom uvođenja reformi. U tekstu se nećemo baviti prednostima nijedne određene strukture, ali treba spomenuti nekoliko faktora koji se odnose na ljude u organizaciji.

Kakva god da je struktura organizacije, bitno je da zaduženja budu jasno raspodijeljena, bez preklapanja dužnosti i bez praznina. Time je moguće izbjeći nepotrebne sukobe i konfuziju, naročito prilikom upravljanja. Oni koji upravljaju po prirodi vole da se nadmeću i da štite svoja ovlaštenja. Efikasna podjela zaduženja može da doprinese i izgradnji integriteta, zato što različitim interesnim grupama, od kojih svaka ima drugačiji mandat i drugačije viđenje organizacije, osigurava da budu uključene u odlučivanje. Naprimjer, u oblasti upravljanja kadrovima treba da postoje odvojene službe, koje će biti zadužene za određivanje uslova zapošljavanja u skladu sa strateškim planiranjem razvoja ljudskih resursa, potom za upravljanje karijerom u realnom vremenu svakog zaposlenog u organizaciji, kao i za evaluaciju programa. Isto tako, različite službe u sektoru javnih nabavki treba da budu zadužene za određivanje uslova tendera i njihovo planiranje, kao i za realiziranje i reviziju. Na ovaj način stvara se prirodni mehanizam kontrole.

Djelotvorni mehanizmi *horizontalne koordinacije* suštinski su značajni za integritet i transparentnost. Sistem koordinacije treba da omogući svim akterima da razmjenjuju informacije, da procjenjuju na osnovu svojih različitih stavova o organizaciji i da otvoreno komuniciraju sa drugim akterima kako bi pronašli rješenja koja se odnose na sve nivoe. Protok informacija treba da bude slobodan, a najbolje bi bilo uspostaviti sistem pomoću kog će one stizati do svih relevantnih aktera. Redovnim održavanjem sastanaka u kojima će učestvovati različita odjeljenja održava se transparentnost. Kada ovakvih sastanaka nema, koordinira se manje vidljivim, neformalnim mehanizmima. Bolja koordinacija i veća transparentnost mogu biti postignuti ukoliko službenici koji obavljaju slične funkcije imaju jednog, zajedničkog nadređenog (npr. zamjenika ministra). S druge strane, službenici zaduženi za nadzor (revizorske službe, glavni inspektori) ne treba da imaju istog nadređenog.

Ljudski faktor također ima važnu ulogu u osiguravanju integriteta *odlučivanja*. Treba da bude jasno određeno ko učestvuje u odlučivanju, a oni koji odlučuju treba da imaju jasnu predstavu o legitimnim ciljevima, željenim ishodima i kriterijima za odlučivanje. Donosioci odluka treba da objave postojanje sukoba interesa, da sebe isključe iz odlučivanja kada je to potrebno i da omoguće uvid u svoje finansijsko stanje. U Okviru 16.1. date su Smjernice UN-a o sukobu interesa namijenjene javnim službenicima.

## Motiviranje etičnog ponašanja

Glavni zadatak svakog rukovodioca je da motivira zaposlene. Pri tome treba uskladiti interese radne organizacije – dobar radni učinak, etično postupanje i kontekstualni učinak – sa potrebama zaposlenih, odnosno sa njihovom željom da budu psihološki zadovoljni i da se ostvare, te da osjete sigurnost, pripadnost i uvažavanje. Zaposlene je najbolje motivirati kombiniranjem pozitivnih povratnih mehanizama, kao što su:

- pohvala, priznanje i poštovanje (čime se zadovoljava se potreba za uvažavanjem);
- izgradnja timova, lojalnost i dobra komunikacija (čime se jača osjećaj pripadnosti);
- novčano nagrađivanje (čime se zadovoljava želja za sigurnošću i osiguravaju resursi bitni za zadovoljavanje potreba višeg nivoa); i



## Okvir 16.1. Smjernice UN-a o sukobu interesa namijenjene javnim službenicima

### II. Sukob interesa i diskvalifikacija

Javnom službeniku nije dozvoljeno da koristi javnu funkciju da bi neprimjereno stjecao finansijsku ili neku drugu korist za sebe ili za članove svoje porodice. On ne smije da obavlja poslove, stiče položaj ili funkciju, ostvaruje finansijski, poslovni ili bilo koji drugi interes nespojiv sa položajem, funkcijom ili dužnošću koju obavlja. To mu nije dozvoljeno ni nakon što prestane da obavlja tu javnu funkciju.

Javni službenik dužan je da prijavi, u mjeri u kojoj to zahtijeva funkcija na kojoj se nalazi i u skladu sa zakonom i administrativnim politikama, svako poslovanje, te sve poslovne i finansijske interese ili aktivnosti kojima se bavi radi stjecanja finansijske dobiti, koji mogu predstavljati sukob interesa. Ako postoji ili ako je moguć sukob interesa između dužnosti koju obavlja i ličnih interesa, javni službenik treba da postupa u skladu sa mjerama propisanim radi smanjenja ili otklanjanja sukoba interesa

Javni službenik ne smije nikada neprimjereno da koristi državni novac, imovinu, usluge ili informacije koje su mu dostupne za vrijeme obavljanja javne funkcije, ili koje predstavljaju njen rezultat, kako bi obavljao aktivnosti koje nisu vezane za njegovu funkciju.

Službenik koji je prestao da obavlja javnu funkciju treba da poštuje zakonske i administrativne odredbe kojima se zabranjuje stjecanje nezasluzene koristi od obavljanja javne funkcije po isteku mandata.

*Izvor: United Nations. UN International Code of Conduct for Public Officials. Annex, A/RES/51/59, 82<sup>nd</sup> plenary meeting, 12. 12. 1996.*

- napredovanje (čime se doprinosi osjećaju pojedinca da ga uvažavaju, kao i samoostvarenju).

Redovno pružanje povratnih informacija o dobro obavljenom poslu povećava motivaciju. Svi navedeni pokretači su pozitivni. Ako su povremene, negativne povratne informacije mogu da obeshrabre negativno ponašanje, ali ako su suviše česte, one gube svoju svrhu. Negativni komentari ozbiljno utječu na pad morala i motivacije, te samo donekle motiviraju pozitivno djelovanje. Stoga je važno ponovo istaći koliko su u borbi protiv korupcije značajni pozitivan pristup i konstruktivne kritike, koji pomažu da se integritet, transparentnost i odgovornost povežu sa ličnim i organizacionim planovima.

Postojanje sistemske korupcije u nekoj radnoj organizaciji ukazuje na to da su zakazali mehanizmi kojima se održava i podiže motivacija, te da ova organizacija više ne omogućavaju zaposlenima da zadovolje svoje potrebe. Ako radna organizacija nije u stanju da svojim zaposlenima osigura prijatno radno okruženje ili primanja od kojih mogu da se prehrane i da prežive, zaposleni će radije početi da izostaju s posla nego da budu u tako hladnoj atmosferi, odnosno radije će početi da kradu, nego da gladuju. Ako komandni lanac nije u stanju da spriječi vojnike višeg ranga da prijetu vojnicima nižeg ranga i da ih maltretiraju, oni će se, da bi se osjećali sigurno, pridružiti ovim grupama, čak i onda kada to znači da i sami moraju da učestvuju u korupciji ili u nekim drugim kriminalnim radnjama. Ako je sistem neuređen i nepredvidiv, pojedinci će karijerno napredovati zahvaljujući prijateljima i

pokroviteljima, umjesto da se oslanjaju na rad odsjeka za ljudske resurse. Ako je identitet korporacije slab, zaposleni će osjećanje pripadnosti graditi pripadanjem neformalnim grupama unutar korporacije. Ukoliko javnost nema visoko mišljenje o oružanim snagama, „pošteno vršenje dužnosti“ postat će vrijednost koja će najmanje utjecati na to da se pojedinac osjeća kao da ga uvažavaju, pa će to zamijeniti postizanjem ekonomskog uspjeha „po svaku cijenu“. Također, ako sistem ne funkcionira dobro, i najposvećeniji službenici će pribjeći nezakonitim radnjama (ali po njihovom mišljenju i dalje etičnim) kako bi obavili posao.

Za izgradnju integriteta u sistemima u kojima je korupcija ukorijenjena, izazov ne predstavlja samo to kako motivirati etično ponašanje već kako ponovo uspostaviti funkcionalne mehanizme motivacije, koji, pri tome, neće stvoriti jaz između individualnih potreba zaposlenih i potreba radne organizacije (Vidjeti Okvir 16.2). Da bi ovo bilo razriješeno, treba posebno obratiti pažnju na organizacionu kulturu.

## Organizaciona kultura

Svaka organizacija, pored strukture, propisa i procesa, ima i sopstvenu organizacionu kulturu. Skup osnovnih uvjerenja i zajedničkog pristupa članova jedne grupe, koje ona smatra efikasnim za obavljanje poslova unutar grupe, kao i za ponašanje prema vanjskim akterima mogao bi biti iskazan rečenicom – „Tako mi to radimo“. Takva uvjerenja i postupanja mora da usvoji svaki novi član grupe i da ih prihvati kao ispravan način sagledavanja i rješavanja problema. Organizaciona kultura ima tri nivoa:

- Prvi nivo čine utisci koje stječu vanjski posmatrači o objektima kojima organizacija raspolaže, načinu na koji su prostorije opremljene i namještene, pravilima odijevanja i načinu komunikacije sa vanjskim akterima;
- Drugi nivo čini proklamirana interna kultura, u koju spadaju izjave o misiji, parole, kodeksi ponašanja i lične vrijednosti izražene u cijeloj organizaciji;
- Treći nivo čine prešutna pravila i stavovi, koji nisu vidljivi, ali se podrazumijevaju; nisu direktno prisutni u svakodnevnoj interakciji; to su neka „nepisana pravila“ koja mogu postajati na nesvjesnom nivou, dok neka druga možda predstavljaju tabu temu (ili se o njima govori za vrijeme pauze za kafu).

Prvi nivo je lako uočiti, drugi može biti sagledan anketama i intervjuima, ali je vanjskom posmatraču (uključujući u to i svakog novog rukovodioca) teško da razumije organizacionu kulturu na trećem nivou. To je jedan od razloga zbog kog je, od svih atributa jedne organizacije, najteže mijenjati njenu organizacionu kulturu, koja nadilazi samu organizaciju, procese, vodstvo i sve njene druge fizičke attribute. Drugi razlog zbog kog je organizaciona kultura tako otporna na promjene leži u ličnostima rukovodilaca – u takozvanoj dominantnoj koaliciji, koju čini grupa efikasnih i važnih rukovodilaca i vođa, koji zajedno kontroliraju resurse organizacije i postavljaju njene ciljeve.

Organizaciona kultura ne postoji samo u formalni već i u neformalnim organizacijama, odnosno u nezvaničnim radnim i društvenim odnosima koji postoje paralelno sa svakom formalnom organizacijom. Neformalna organizacija vrši nekoliko važnih funkcija:

### Okvir 16.2. Smjernice za uspostavljanje mehanizama motivacije

1. Potrebno je utvrditi kakav se tačno učinak očekuje u svim oblastima: radnom, etičkom i kontekstualnom. Treba objaviti jasne politike i standarde i donijeti kodeks ponašanja civilnih i vojnih zvaničnika.
2. Treba uvesti jasne, precizne i funkcionalne procedure. Tokom evaluacija, dodjela unaprjeđenja i procedura za dodjelu dužnosti uvijek treba poštovati načela pravednosti i poštenja. Prilikom podsticanja zaposlenih treba voditi računa o različitim nivoima potreba zaposlenih, datih u Maslowljevoj hijerarhiji.
3. Rukovodioci treba da prođu obuku o novim politikama i procedurama. Potrebno je jasno istaći da je cilj ove obuke poboljšanje kvaliteta i učinka uvođenjem novih i efikasnijih načina poslovanja.
4. Otvorenim razgovorom (iza zatvorenih vrata) sa civilnim i vojnim rukovodiocima, kao i obilascima jedinica na terenu treba utjecati na rukovodioce da budu posvećeni stvaranju novog funkcionalnog sistema.
5. Treba stalno koristiti informacione sisteme za ostvarivanje kontakta sa vojnicima, zvaničnicima iz sektora odbrane i javnošću. Važna alatka za prihvatanje novih standarda (i mogućeg gubitka prihoda) može biti i pomaganje porodicama vojnika.
6. Treba formulirati jasne mjere za sankcioniranje kršenja propisa, koje će biti srazmjerne počinjenom djelu. Građanskopravnim sankcioniranjem kršenja procedura, umjesto pokretanjem krivičnog postupka, treba sačuvati resurse. Doduše, nekoliko slučajeva strogog (i zaslužnog) kažnjavanja, koji će dobiti veliki publicitet u medijima, sigurno će pomoći podizanju svijesti o tome šta se od njih očekuje.
7. Neophodno je vršiti redovne revizije napretka zajedno sa svim najvažnijim akterima.

- nastavlja kulturne i socijalne vrijednosti grupe;
- pruža socijalni status i zadovoljstvo uspostavljanjem bliskih međusobnih odnosa;
- promovira komunikaciju svojih članova o aktivnostima vezanim za rukovođenje;
- omogućava društvenu kontrolu tako što utječe na ponašanje u grupi i izvan nje i regulira ga.

Neformalne organizacije se teško mijenjaju. One ne žele da mijenjaju zajedničke vrijednosti i način života i imaju efikasne mehanizme društvene kontrole, pomoću kojih održavaju konformizam unutar grupe i upravljaju njenim vanjskim utjecajem. Kada se sukobe interesi neformalne organizacije i dominantne koalicije, otpor prema promjenama može da bude još jači.

### Organizaciona kultura i motivacija: prijatelji ili neprijatelji?

Budući da se nalazi u središtu čeličnog trokuta, koji čine formalna organizacija, neformalna organizacija i dominantna koalicija, organizaciona kultura može snažno utjecati na ponašanje. Ukoliko se službenik stalno susreće sa istim uvjerenjima i pristupima tokom svakodnevnog obavljanja posla, tokom socijalnih interakcijama sa drugim službenicima i

tokom kontaktiranja sa šefovima, on će ih brzo prihvatiti kao društvene norme i one će postati unutrašnji pokretač ponašanja.

Ukoliko u organizacionoj kulturi prevladavaju etičnost i profesionalizam, rukovodioci to mogu iskoristiti kao moćan pokretač pozitivnog ponašanja. U pozitivne socijalne alatke za poticanje ponašanja koje povećava integritet spadaju profesionalno nagrađivanje, objavljivanje članaka o dostignućima ili navođenje primjera uspješnih pojedinaca na sastancima uprave. U negativna sredstva mogu da spadaju razni odbori za kontrolu, javno okrivljavanje za neuspjeh, društveno odbacivanje i otkaz/suspendiranje s posla. Međutim, ako želi da bude efikasna, grupa mora da prihvati odgovornost za korištenje ovakvih mehanizama, kao i da shvati da se oni primjenjuju u interesu grupe i njenih socijalnih normi.

U situacijama u kojima je korupcija postala uobičajena, organizaciona kultura nema samo pozitivnu ulogu. Mreže korupcije formiraju sopstvene neformalne organizacije. Kada sistem izuzetno loše funkcioniše, mnogi stručnjaci iz sektora odbrane okreću se ovim neformalnim mrežama da bi postigli ono što zvanična organizacija ne može, čak i onda kada je riječ o profesionalnim stvarima. Moglo bi se reći da neformalna organizacija, korupcijom i manipuliranjem utjecajima, može duže, snažnije i dosljednije od formalne organizacije da potiče određena ponašanja. Ovo može dovesti do toga da „dominantna koalicija“ pređe u neformalnu organizaciju, odnosno da elita iz senke *zarobi instituciju*.

Ukoliko dođe do toga, rukovodstvo koje želi da provede reforme suočit će se sa organizacionom kulturom, raširenom moćnim neformalnim mrežama, koja aktivno podržava korupciju. Ona može zaustaviti sve ostale promjene ukoliko joj se ne stane na put. Promijenit će se strukture i procesi, ali ne i način razmišljanja iskazan sloganom „tako mi to ovdje radimo“. Da bi ovaj problem bio riješen, osmišljene su mnoge strategije (primjer jedne strategije dat je u Okviru 16.3).

Promjena organizacione kulture može od rukovodilaca iziskivati da odvoje dosta vremena i može ozbiljno poremetiti obavljanje svakodnevnih poslova u organizaciji. U zemljama u kojima postoji endemska korupcija, rukovodstvo sektora odbrane suočit će se i sa dodatnim izazovima kada bude htjelo da stvori kulturu čije su norme drugačije od onih koje vladaju u društvu. Kada bude odlučivalo o obimu kulturnih promjena, rukovodstvo će prvo morati da utvrdi da li postoji kritična masa viših rukovodilaca (od kojih se dominantna koalicija uglavnom i sastoji) koji će podržati promjene. Ukoliko ga oni jasno ne podrže, ili ukoliko rukovodstvo ne pronađe neku drugu kompetentnu zamjenu koja će ga podržati, vrijeme i politički kapital koje će uložiti neće biti dovoljni za provođenje temeljne promjene kulture cijele odbrambene institucije.

Pristup koji podrazumijeva djelovanje na dva nivoa može pomoći da ambiciozan obim promjena organizacione kulture bude sveden na razumnu mjeru, a da se pri tome ne naruši svrha tih promjena. Na jednom nivou, širokom informativnom kampanjom osigurava se da sve strukture u instituciji odbrane razumiju nove standarde ponašanja i nove mehanizme za odvracanje od neprimjerenog postupanja. Djelovanjem na ovom nivou, uz umjerenu primjenu mehanizama prinude, trebalo bi da bude postignuto stvarno (ali relativno malo) kvantitativno smanjenje korupcije. Drugi nivo djelovanja podrazumijeva intenzivan rad sa malom grupom profesionalaca, čime bi trebalo radikalno da se transformira „način funkcioniranja“ u jednoj određenoj oblasti sektora odbrane. Ako bi promjena bila uspješna,

### Okvir 16.3. Strategija promjene organizacione kulture

Promjena organizacione kulture predstavlja dugotrajan proces. U najmanju ruku, zaposlenima treba vremena da se priviknu na nov način poslovanja. U preduzećima u kojima postoji vrlo jaka i specifična kultura, otpor će vjerovatno biti veliki. Smjernice za promjenu organizacione kulture koje ovdje iznosimo mogu poslužiti kao osnova za razvijanje strategije implementacije:

#### *Formulirati jasnu stratešku viziju*

Da bi bile potaknute promjene i utvrđen pravac njihovog provođenja, potrebno je da postoji jasna vizija o novoj strategiji preduzeća, zajedničkim vrijednostima i ponašanjima.

#### *Pokazati da je rukovodstvo posvećeno promjenama*

Kulturnu promjenu mora voditi sam vrh organizacije, jer je posvećenost rukovodstva provođenju promjena predušlov za uspjeh i ostatku organizacije predstavlja važan pokazatelj.

#### *Napraviti model promjene prvo na najvišem nivou*

Viši rukovodioci svojim primjerom moraju pokazati da su posvećeni uvođenju promjena, tako što će prvi prihvatiti nove vrijednosti i ponašanja, koje treba da usvoji i ostatak organizacije. Također, za upravljanje je korisno da postoji kontinuitet organizacione kulture, što će umanjiti strah zaposlenih od uvođenja radikalnih promjena.

#### *Prilagoditi organizaciju promjenama*

Ovo bi trebalo da budu sitne izmjene kako bi organizacija mogla da prihvati novi element kulture ili prelazak na potpuno novi model (npr. sa autokratskog na kolegijalno ponašanje) kako bi promjene bile ubrzane.

#### *Napraviti selekciju kadra, socijalizirati nove službenike i riješiti se onih koji sprječavaju promjene*

Kadrovske izmjene mogu da doprinesu promjeni organizacione kulture. Selekcija kadra može biti provedena na osnovu toga da li se zaposleni uklapaju u novu kulturu.

#### *Razvijati etičku i pravnu osjetljivost*

Promjena prava zaposlenih, njihovih uloga i zaduženja može imati etičke i pravne posljedice.

*Izvor (preuzeto, uz izmjene):* Cummings, Thomas G. and Worley, Christopher G. *Organisation Development and Change*. 8th Ed. Thomson South-Western, 2005.

mogla bi poslužiti kao model drugima. Mogla bi, također, dati i određeni broj službenika koji imaju odgovarajuće iskustvo i koji mogu biti zastupnici unutrašnjih promjena u drugim dijelovima sistema odbrane.

U civilnom sektoru ministarstva odbrane logičan izbor za tako nešto bili bi odsjeci za kreiranje politika, odjeljenje revizije ili odabrani kadar srednjeg i višeg ranga, koji se zalaže za reforme. U oružanim snagama, operativni oficiri koji su stekli međunarodno iskustvo mogu imati prava uvjerenja i poziciju da povežu etično ponašanje i vojni etos. Oni, također, integritet smatraju važnom komponentom operativnog uspjeha.

*Zajednica praksi* predstavlja koncept koji može biti koristan prilikom ovako intenzivnog djelovanja. Riječ je o grupi ljudi koji se bave istim poslom i aktivno razmjenjuju relevantno znanje. Socijalnom interakcijom i razmjenom znanja oni prirodno razvijaju osjećaj zajedničkog djelovanja – koje ih sve povezuje – i stvaraju sopstvenu neformalnu organizaciju. Ovakve zajednice mogu da budu protuteža utjecaju koji vrše korumpirane neformalne organizacije. Također, one mogu biti i mehanizam za mijenjanje postojeće kulture, čak i

onda kada te promjene ne podržavaju rukovodioci srednjeg ranga. Neformalna interakcija pomaže članovima te grupe da izgrade društveni kapital koristan za izvršavanje zadataka i napredovanje u karijeri. U Okviru 16.4. date su smjernice za razvoj uspješne zajednice praksi.

## Sažetak

Čak i u sistemima u kojima postoji visok nivo korupcije, većina zaposlenih se relativno rijetko susreće sa dilemom „biti ili ne biti korumpiran“. S druge strane, oni dnevno donose bezbroj odluka koje utječu na integritet, transparentnost i odgovornost, a samim tim i na preovlađujući odnos prema korupciji. Mjere za suzbijanje korupcije prevashodno treba da motiviraju konstruktivno odlučivanje. To je najlakše postići kada su usklađeni individualni, organizacioni i socijalni ciljevi i kada su pozitivno podstaknuti. Individualne potrebe treba rješavati uz puno razumijevanje njihove različitosti i njihovog hijerarhijskog nivoa. Organizacione potrebe mogu biti podmirene uspostavljanjem jasnih zaduženja i odgovornosti u instituciji, djelotvornom horizontalnom koordinacijom i integritetom odlučivanja. Ukoliko je kultura neke organizacije etička, ona može biti snažan pokretač, koji će joj, zahvaljujući formalnim procesima, neformalnoj organizaciji i rukovodstvu, omogućiti da dobije povratnu informaciju od društva. U slučaju da organizaciona kultura nije etička, promjena kulture treba da bude najvažniji zadatak rukovodilaca u sektoru odbrane. Ostane li ista, ni druge reforme neće biti moguće. Iako je riječ o dugoročnom cilju, on može biti ostvaren ako postoje politička volja, vještina nalaženja saveznika unutar sistema i strpljenje.

### Okvir 16.4. Njegovanje uspješne zajednice praksi

Koliko će zajednica praksi biti uspješna zavisi od njenih ciljeva i svrhe, kao i od interesa i sposobnosti njenih članova. Sljedećih sedam faktora mogu doprinijeti uspješnom funkcioniranju zajednice praksi:

- Treba formirati i njegovati članove grupe koji će u različitoj mjeri učestvovati u radu grupe. Stoga, treba formirati glavnu grupu (vodstvo), aktivnu grupu i perifernu grupu;
- Treba ustanoviti ritam rada koji će najviše odgovarati članovima i pridržavajte ga se: članovi treba da održavaju redovne sastanke, da razmjenjuju mišljenja i da se razvijaju;
- Treba kombinirati ono što je poznato sa onim što je uzbudljivo, pa ponuditi očekivane, ali i potpuno nove mogućnosti za učenje;
- Treba osigurati da zajednica, pored javnih, ima i privatne prostorije za okupljanje;
- Treba stvoriti uslove za vođenje otvorenog dijaloga, kako unutar zajednice, tako i izvan nje;
- Treba se usredsrediti na vrijednost i značaj zajednice i stvoriti prilike da se o tome diskutira;
- Treba organizirati zajednicu tako da može dalje prirodno da se razvija.

*Izvor: Wenger, Etienne; McDermott, Richard and Snyder, William M. Cultivating Communities of Practice. Boston, MA: Harvard Business Press, 2002.*

## Poglavlje 17

# Uloga vlade

Legitimitet svih vlada prije svega zavisi od toga da li javnost vjeruje u njenu sposobnost da efikasno i učinkovito osigura javna dobra, u ovom slučaju odbrambenu sposobnost. Također, zavisi i od toga da li one to povjerenje javnosti mogu da održe. Korupcija podriva ovu sposobnost, jer se javna dobra koriste za ostvarivanje ličnih interesa. Stoga je vladama u interesu da predvode borbu protiv korupcije. Da bi bila što efikasnija, ta borba treba da bude dio širih strategija reformi, kao što su razvijanje koherentnih politika planiranja, programiranja i budžetiranja (PPBS), sa naglaskom na izgradnji integriteta odlučivanja. Mora postojati spremnost da se usvoje najbolje prakse transparentnosti i odgovornosti, kao što su blagovremeno informiranje rukovodilaca sektora odbrane, parlamenta i šire javnosti. Treba uvesti efikasne mehanizme unutrašnje kontrole, koji će biti osnaženi uvodjenjem lako provodljivih administrativnih mjera za sankcioniranje zloupotreba u slučajevima kada bi krivično gonjenje bilo sporno ili nesrazmjerno počinjenom djelu. Budući da savremene metode upravljanja u sektoru sigurnosti zahtijevaju veliko delegiranje odgovornosti i ovlaštenja, vrlo je važno ulagati u razvijanje stručnih sposobnosti i profesionalne etike javnog službovanja relevantnog civilnog i vojnog kadra. Iskustvo je pokazalo da ministarstvo odbrane i oružane snage mogu biti pozitivan primjer ostatku vlade i društvu kada im se posveti dovoljno pažnje i kada imaju odgovarajuće rukovodstvo.

## Rizici od pojave korupcije

Poznato je koje oblasti korupcija najviše ugrožava. Tu spadaju oblasti za koje se izdvajaju najveća budžetska sredstva: nabavka oružja, opreme, goriva, hrane i drugih zaliha, izgradnja i održavanje infrastrukture i realizacija istraživačkih/tehnoloških projekata. Veliki rizik od pojave korupcije postoji i u oblasti uklanjanja viškova imovine i opreme, koji namjerno, po cijeni mnogo nižoj od prave vrijednosti, mogu biti preusmjereni u civilni sektor. Korupcija se može javiti i u kadrovskim službama i odjeljenjima za distribuciju, naprimjer, prilikom dodjela stambenih objekata i prilikom selekcije za stručno usavršavanje (naročito u inostranstvu), te za slanje u misije (naročito dobro plaćene misije u inostranstvu). Vrlo veliki rizik od pojave korupcije postoji i u regrutnim sistemima prilikom rješavanja zahtjeva za oslobađanje od služenja vojnog roka ili prilikom dodjeljivanja lakših i manje opasnih zaduženja. Najzad, zloupotreba moći i privilegija omogućava iznuđivanje novca od podčinjenih. Posebnu pažnju treba obratiti na oblasti u kojima postoji ograničen nadzor, kao što su postojanje fleksibilnih operativnih fondova, povjerljivih ili „crnih“ projekata i projekata koje finansiraju strane diplomatske misije (u kojima zbog interakcije dva sistema nadzora mogu nastati praznine pogodne za pojavu korupcije).

Korupcija postoji i u razvijenim demokratijama, mada je tu više pojedinačna, a ne sistemska. Sistemska korupcija u ministarstvima odbrane prisutnija je u mladim demokratijama. U nju je uključen veliki broj, civilnih i vojnih, službenika. Može biti povezana sa širom

korupcijom u društvu i u vladajućoj eliti. Korupciji su posebno podložne oblasti u kojima još nije uspostavljeno efikasno civilno upravljanje uslijed nedostatka civilnih stručnjaka (zbog čega su i dalje pod kontrolom vojske), uslijed nedovoljnog broja kvalificiranih i pouzdanih civilnih stručnjaka ili uslijed nedostatka dobrih praksi i tradicije. Izuzetno visok rizik od pojave korupcije postoji u posttotalitarnim režimima zbog velikog broja preduzeća u vlasništvu sektora odbrane, ogromnih viškova opreme i loše osmišljene strategije za popunjavanje rupa u budžetu. Posebno je štetno stvaranje vanbudžetskih „specijalnih“ fondova, koji od vojske zahtijevaju da sama zaradi prihode za podmirivanje potreba u sektoru odbrane. Ovdje postoji široki prostor za pojavu korupcije koja se opravdava otvorenim promoviranjem komercijaliziranja sektora odbrane.

Ekonomsko i socijalno osiromašenje također mogu dosta utjecati na porast korupcije. Za vrijeme ozbiljne ekonomske krize, koja je nastala u zemljama bivšeg Varšavskog pakta tokom devedesetih godina prošlog stoljeća, plata oficira iznosila je jedva 30–50 dolara mjesečno. Istovremeno, velika većina pripadnika vojske nije imala riješeno stambeno pitanje, a došlo je i do kraha nekada izdašnih socijalnih fondova. Pred zaposlenima u vojnom sektoru bio je težak izbor: da li se penzionirati i okušati sreću u samostalnoj djelatnosti, raditi još nekoliko dodatnih poslova ili učestvovati u korupciji. Uz ekonomsko osiromašenje išao je i drastični pad društvenog statusa, pothranjen reakcijom na slabosti komunističke vojske. Gubljenjem društvenog statusa degradirano je i samopoštovanje oficira i profesionalnih podoficira, koji su počeli da gube samokontrolu. Ovaj „period pukog opstanka“ trajao je u nekim zemljama čitavu deceniju, tokom koje je korupcija postala duboko ukorijenjena u odbrambene institucije i vojnu kulturu.

## Izgradnja integriteta upravljanja sektorom odbrane

Upravljanje sektorom odbrane treba da osigura efikasne i učinkovite odbrambene sposobnosti neophodne za adekvatnu zaštitu društva – „javno dobro“ odbrambenog sistema. U demokratskim zemljama upravljanje je tijesno povezano sa demokratskom civilnom kontrolom i javnom odgovornošću. Drugim riječima, državne strukture i pojedinačni funkcioneri koriste javne resurse (novac poreskih obveznika) u skladu sa pravnim okvirom i pod nadzorom parlamenta, medija i društva.<sup>1</sup> Jaki mehanizmi efikasnog upravljanja, odgovornosti i transparentnosti smanjuju mogućnost za pojavu korupcije.

Kako bi bio osiguran integritet odlučivanja, bez obzira na to da li je riječ o selekciji kandidata, tenderskim komisijama ili liderskim odlukama, može biti primijenjeno nekoliko osnovnih načela. Ovi procesi treba što više da budu regulirani propisima. Propisima treba da budu obuhvaćeni svi učesnici i njihova odgovornost (također, treba uključiti i sve glavne aktere). To bi trebalo da definiira legitimne radnje (kako njihovu svrsishodnost, tako i tačnost) i kriterije odlučivanja. Potrebno je regulirati i legitimne rezultate procesa po mjeri javnog dobra. Rukovodilac nadležan za rukovođenje i nadzor procesa treba da odobri njegovu svrhu i ciljeve, koji moraju biti dokumentirani i transparentni svim zainteresiranim stranama. Odluke i razlozi za njihovo donošenje treba da budu pismeno obrazloženi.

<sup>1</sup> U poređenju sa autoritarnim i totalitarnim režimima, u kojima funkciju ministra odbrane obično obavlja aktivni general. On direktno i jedino odgovara šefu države, koji također može da potiče iz vojske.



Informacije bi trebalo da budu, osim u ekstremnim slučajevima, dostupne svim učesnicima. Rezultati bi, što je više moguće, trebalo da budu mjerljivi. Treba preduzeti i korake za evaluaciju radnog učinka i osiguranje odgovornosti. Nejasne, zamagljene procedure, neodređene evaluacije i nedefinirane odgovornosti pouzdan su znak da u instituciji postoji korupcija. U narednim poglavljima opisana je primjena ovih načela u raznim oblastima upravljanja sektorom odbrane.

### **Politike, planiranje, programiranje i budžetiranje**

Efikasno upravljanje u sektoru odbrane jasno povezuje raspodjelu resursa sa željenim rezultatom, bez obzira na to da li je riječ o operacijama koje su u toku, o poboljšanju budućih kapaciteta ili o boljoj socijalnoj zaštiti zaposlenih. Da bi to bilo ostvareno, prije svega treba postaviti jasne i transparentne ciljeve – kao što su, naprimjer, uloga, misija i zadaci oružanih snaga – i usvojiti transparentne mjere za njihovo ostvarivanje. Ciljevi treba da budu jasno navedeni u strateškim dokumentima, koji treba da budu što vidljiviji u sistemu odbrane (naprimjer, u Velikoj Britaniji, ciljevi se jednom godišnje objavljuju u Smjernicama za strategiju odbrane, koje odobrava ministar odbrane) i što transparentniji parlamentu i široj javnosti (u Ukrajini se jednom godišnje objavljuje „Bijela knjiga“ o stanju u oružanim snagama).

Razvoj planova i odlučivanje o raspodjeli resursa (koje se često naziva „programiranjem“) treba da bude čvrsto povezano sa željenim ishodima koji su definirani politikom. Pisane smjernice o planiranju i programiranju treba da budu direktno izvedene iz smjernica strateških dokumenata. Treba, zatim, da ih pregleda osoblje ministarstva odbrane zaduženo za kreiranje politika, a potom da ih odobri ministar odbrane. Operativni planovi (aktualni i rezervni) i planovi o razvoju oružanih snaga (organizacija, opremanje, ljudstvo, obuka/školovanje i infrastruktura) treba također da budu tijesno povezani sa raspodjelom resursa. Mnoge mlade demokratije su, radi što boljeg uspostavljanja ovih veza, primijenile različite varijante Sistema planiranja, programiranja i budžetiranja (PPBS), koji postoji u SAD.

Programiranje je glavni element PPBS-a, koji povezuje raspodjelu resursa sa srednjoročnim planiranjem (obično je riječ o petogodišnjim planovima) i čini vidljivim sve radnje koji su neophodne za postizanje željenih rezultata. Odluke o programiranju onda potiču, prilično mehanički, razvoj i primjenu budžeta. Prebacivanje težišta tokom raspodjele resursa sa budžetiranja na programiranje značajno unaprijeđuje integritet sistema. Zahvaljujući programiranju, mnogo veći broj ključnih igrača učestvuje u diskusijama o raspodjeli resursa. Ono, također, poboljšava i unutrašnju transparentnost. Programiranje za period od pet godina omogućava bolju procjenu efekata raspodjele resursa nego jednogodišnja ili dvogodišnja projekcija budžeta. Rukovodioci programa imaju jednaku odgovornost za raspodjelu resursa i za postignute rezultate. Svoje prijedloge podnose na razmatranje Odboru za reviziju programa, koji je sastavljen od funkcionera višeg ranga zaduženih za kreiranje politika i njihovu primjenu (kao i za finansije). Na ovaj način smanjuje se monopol finansijskih odjeljenja u sistemima zavisnim od budžeta, u kojima ona često predvode netransparentnim oblikovanjem budžeta i raspodjelom sredstava.

### **Okvir 17.1. Organizaciono rješenje za postizanje sklada između disciplina i postupaka planiranja**

Ministarstva odbrane u mnogim posttotalitarnim zemljama, inspirirana američkim iskustvom nastoje da unaprijede sisteme upravljanja resursima uvođenjem Sistema za planiranje, programiranje i budžetiranje (PPBS). Kada je pravilno primijenjen, PPBS predstavlja moćan instrument upravljanja, koji ima potencijal da značajno poveća transparentnost odlučivanja i odgovornost „linijskih rukovodilaca“. Naprimjer, u bugarskom Ministarstvu odbrane programski zasnovano upravljanje resursima primjenjuje se od 2000. godine.

S druge strane, nije tako rijetko to da unutar organizacije postoji otpor uvođenju novih upravljačkih mehanizama. U kombinaciji sa ograničenim znanjem i slabim rukovođenjem, ovaj otpor često stvara velike probleme: kako obezbijediti efikasnu interakciju različitih disciplina planiranja; kako garantirati to da će primjena programa dovesti do ostvarivanja postavljenih ciljeva u sektoru odbrane; kako postići to da upravljanje nabavkama i finansijama bude usklađeno sa odobrenim programima u oblasti odbrane itd. Kada ministarstva odbrane moraju da se izbore sa sve većim operativnim zahtjevima ili kada su pod finansijskim pritiskom, odlučivanje o budžetiranju i nabavkama sledi logiku koja je često drugačija od ciljeva programa odbrane. To neminovno dovodi do gubitka transparentnosti i zamagljivanja odgovornosti.

Rukovodstvo bugarskog Ministarstva odbrane uvelo je u augustu 2009. godine – mjesec dana po završetku parlamentarnih izbora – jednu organizacionu promjenu: osnovana je Uprava za planiranje, programiranje i budžetiranje. Time je jednoj organizaciji bilo dodijeljeno dugoročno i kratkoročno planiranje, te programiranje finansijskih i materijalnih resursa. Ovo rješenje prvenstveno je trebalo da budžetiranje i planiranje javnih nabavki i građevinskih radova uskladi sa odbrambenim programima. Pored toga, na ovaj način oni će biti usklađeni čak i u promijenjenim okolnostima, a samim tim, bit će očuvani transparentnost i odgovornost upravljanja resursima u sektoru odbrane, što smanjuje rizik od pojave korupcije.

Normativni i organizacioni aranžmani treba da podrže bezbolan prelazak sa ciljeva odbrambene politike i dugoročnih planova na odbrambene programe, a potom i prelazak sa ovih programa na budžetiranje i implementaciju. U Okviru 17.1. naveden je primjer organizacionog rješenja za usklađivanje kratkoročnih planova, kao i za planiranje budžeta odbrane. Prikazana je i implementacija aktivnosti koje jasno odgovaraju programima sektora odbrane, što je preduslov za očuvanje integriteta procesa upravljanja resursima.

### **Upravljanje kadrovima**

Upravljanje kadrovima u sektoru odbrane često je vrlo subjektivno iako ljudi predstavljaju njegov najvredniji resurs. Ta subjektivnost je naročito izražena u sistemima u kojima vojni zapovjednici učestvuju u donošenju svih važnih kadrovskih odluka. Prelazak na centraliziranije upravljanje kadrovima može značajno unaprediti integritet i odgovornost ovog procesa. Radi toga je potrebno standardizirati evaluaciju učinka uvođenjem objektivnih parametara i oformiti dobro uređene kadrovske komisije, koje će procjenjivati kandidate za unaprjeđenje ili raspoređivanje na ozbiljnije dužnosti (npr. na komandno ili stručno usavršavanje). Ministarstvo treba da kontrolira imenovanje na više ili tražene položaje, kao što su vodeći položaji u komandi ili stručno usavršavanje u inostranstvu, te položaji koji zahtijevaju veliko povjerenje i odgovornost. Objektivno i transparentno odlučivanje može

biti osigurano formiranjem nadzornog odbora, koji će činiti profesionalni vojnici i civili najvišeg ranga. Većom centralizacijom sistema upravljanja bit će unaprijeđen nadzor i smanjen rizik od pojave korupcije tokom testiranja u vojnim obrazovnim institucijama, tokom regrutacije ili tokom oslobađanja od služenja vojnog roka.

### **Oprema, logistika i infrastruktura**

U ovim oblastima možda postoji najveći rizik od pojave korupcije zbog velike količine novca koja se troši za kupovinu, održavanje i servisiranje. Da bi bilo osigurano to da javne nabavke zaista odgovaraju stvarnim operativnim potrebama, bitno je da se provodi strog nadzor cjelokupnog procesa, počevši od utvrđivanja operativnih potreba, određivanja tehničkih specifikacija i objavljivanja javnog konkursa, pa do testiranja kvaliteta kupljenog proizvoda. Također, da bi sistem bio efikasan i pravičan, treba zaštititi integritet nadmetanja, uključujući u to pružanje jednakih uslova za učestvovanje na tenderu, procedure za evaluaciju ponuda i sastavljanje ugovora o kupovini ili angažiranju. Objavljivanje informacija o tekućim ili o budućim javnim konkursima na internetu predstavlja dobar način za unaprjeđenje transparentnosti i promoviranje veće konkurencije. Ovo, također, omogućava dobavljačima da se žale ukoliko smatraju da su nepravedno isključeni iz nadmetanja. Trebalo bi strogo ograničiti nabavku usluga i robe od jednog ponuđača, odnosno bez javnog konkursa.

Pravila i tenderske komisije mogu značajno utjecati na izgradnju integriteta tako što će proces nabavki učiniti transparentnim svim glavnim akterima. Posebnim propisima treba regulirati to da su članovi tenderske komisije dužni da otkriju ako su u sukobu interesa i da se povuku iz odlučivanja o dodjeli tendera. Bilo bi korisno smanjiti broj službenika zaduženih za javne nabavke, kao i broj članova tenderske komisije, kako bi mehanizmi zaštite integriteta bolje funkcionirali. Integritet procesa dodatno može biti osiguran objavljivanjem informacija o ranijem nedoličnom postupanju učesnika u nadmetanju ili o njihovom stavljanju na crnu listu (Vidjeti Okvir 17.2).

Uklanjanje viškova opreme i infrastrukture dovodi do novih izazova za integritet. Konkretno, riječ je o pravilnoj procjeni toga da li nešto predstavlja višak i, ukoliko predstavlja, o određivanju njegove vrijednosti. Ministarstvo odbrane najvišu cijenu za viškove opreme i infrastrukture može postići javnim aukcijama i transparentnošću onoga što prodaje. Zemlje koje imaju velike viškove mogu da osnuju specijalizirana odjeljenja koja bi upravljala prijenosom ili odlaganjem, tako da ministarstvo odbrane više ne bi moralo da vodi aukciju.

### **Inspekcija i revizija**

Efikasna inspekcija i revizija izuzetno su važne za sprečavanje korupcije, jer omogućavaju njeno otkrivanje i kažnjavanje. Čak i onda kada nema korupcije, one predstavljaju važno sredstvo kojim se osigurava efikasnog i efektivno korištenje skromnih resursa, očuvanje integriteta upravljanja sektorom odbrane, kao i integriteta odlučivanja. U njih spadaju provjere zakonitosti, koje vrše generalni inspektori, ili provjere efikasnosti, efektivnosti i integriteta procesa, koje vrše revizorske kuće. Inspekcije i revizije mogu biti ojačane sljedećim mjerama: povećanjem broja inspektora i profesionalnom obukom inspektora; usavršavanjem procedura i davanjem većih ovlaštenja; boljom upotrebom informacionih tehnologija.

### **Okvir 17.2. Čišćenje javnih nabavki: objavljivanje nedoličnog postupanja i administrativna diskvalifikacija**

Objavljivanje podataka o nedoličnom postupanju učesnika tokom javnog nadmetanja može pomoći očuvanju integriteta javnih nabavki. U Sjedinjenim Američkim Državama još od 2002. godine nevladin Projekat o državnom nadzoru (POGO) održava Bazu podataka o nedoličnom postupanju preduzeća koje angažira država (FCMD). Ona sadrži preko 750 primjera nedoličnog postupanja od 1995. godine do danas, u šta spadaju i prevare, uspostavljanje monopola, kršenje zakona o zaštiti čovjekove okoline, zakona o vrijednosnim papirima ili zakona o radu. Također, baza podataka upoređuje ovu listu sa sto vodećih preduzeća koja imaju ugovore sa državom. U američkom Zakonu o ovlaštenjima u nacionalnoj odbrani za fiskalnu 2009. godinu postoji odredba o formiranju baze podataka, koja će, po ugledu na POGO bazu podataka, prikupljati informacije o integritetu i djelovanju preduzeća koja posluju sa državom i onih koje država finansira. Ta baza neće biti dostupna javnosti.

Treba napomenuti da od sto preduzeća koja najviše posluju sa državom, dvadeset i pet nikada nije prekršilo zakon, a četrnaest preduzeća ima samo po jedan slučaj kršenja zakona. To znači da u trideset i devet preduzeća, od sto koja imaju najviše ugovora sa državom, ne postoji matrica nezakonitog postupanja, što ruši mit o tome da će svaka kompanija koja je toliko velika da može da posluje sa državom sigurno često kršiti zakon.

Vlada Češke Republike otišla je korak dalje, tako što je u svoj najnoviji antikorupcijski program uvela instrument kojim se preduzećima osuđenim za učestvovanje u korupciji zabranjuje da sklapaju ugovore o poslovanju sa državom (tzv. stavljanje na crnu listu). Ovaj instrument dugo je promovirao češki ogranak organizacije Transparency international, smatrajući ga važnom administrativnom mjerom kojom će tržište biti očišćeno od preduzeća koja ga korumpiraju do okončanja istrage ili do krivičnog gonjenja. Pored toga, ova mjera treba i da odvraća druga preduzeća od kršenja zakona. Izvještaj za 2007. godinu sadrži spisak preporuka za uspješno provođenje programa diskvalifikacije među kojima su: dostupnost propisa široj javnosti; obaveza stavljanja preduzeća na crnu listu tokom svih javnih nabavki; pravedno nadmetanje uz jednake uslove za sve; strogo administrativno kažnjavanje, koje treba da utječe na reformu diskvalificiranog preduzeća, a ne da dovede do njegovog bankrota. U izvještaju je, također, preporučeno da diskvalificiranje bude dio složenije strategije primjene antikorupcijskih mjera tokom javnih nabavki, kao što su: poštovanje etičkih kodeksa u javnim ugovorima, stvaranje paktova o integritetu, zaštita dojavljivača, sprječavanje favoriziranja i druge mjere.

*Izvori:* „Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database.” *Ethics World*, 15. 10. 2008. <[www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo](http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo)>; „TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful.” *Ethics World*, 11. 12. 2007. <[www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting](http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting)>.

## **Transparentnost i odgovornost**

Transparentnost informacija i odgovornost višim instancama bitni su instrumenti za izgradnju integriteta i sprečavanje korupcije. U tradicionalne metode za postizanje vanjske transparentnosti spadaju postojanje javnih bijelih knjiga i izvještaja koji se podnose parlamentu (vidjeti osamnaesto i dvadeset i prvo poglavlje). Ovo su moćna sredstva kojima se funkcioneri sprječavaju da povjerljivost informacija koriste, kad god im to odgovara, kako bi

izbjegli odgovornost. Kategoriju tajnosti podataka ili projekata treba koristiti samo u vanrednim situacijama i uz odgovarajući (tajni) nadzor. Transparentnost i javna odgovornost razvijaju se, između ostalog, i uspostavljanjem novih odnosa sa civilnim društvom, kao što je, recimo, formiranje civilnih savjetodavnih odbora i uključivanje članova tih odbora u poslove ministarstva odbrane. Direktna komunikacija između sektora odbrane i civilnog društva također utječe na to da politička elita ne zaboravi da odgovara javnosti za svoju obrambenu politiku.

Podjednako je važno obezbijediti transparentnost unutar ministarstva. Horizontalna transparentnost u ministarstvu promovira inkluzivno i efikasno odlučivanje. Ona, pored toga, i odvraća od korupcije, jer se informacije o tome šire u stručnoj zajednici, koja ima najviše mogućnosti da otkrije nezakonito postupanje i preduzme odgovarajuće korake. Pravilnom primjenom načela upravljanja bit će promovirana vertikalna transparentnost, jer informacije koje stižu do viših nivoa komande sadrže dovoljno detalja koji će rukovodstvu omogućiti da stekne jasnu sliku. Ova transparentnost prakse donosi i dodatnu korist, jer odgovornost čini mnogo važnijom.

## Profesionalni kadar

Za integritet odlučivanja podjednako je važna izgradnja integriteta profesionalnog kadra – civila zaposlenih u vojsci i profesionalnih vojnika – koji je nosilac ovih procesa. Demokratsku civilnu kontrolu provode upravo civilni (a ne vojni) organi MO, koji su odgovorni za stanje nacionalne odbrane i koji rukovode razvojem najvažnijih politika, administrativnom kontrolom, pravnom službom, javnim nabavkama i kontrolom budžeta. Ovo profesionalnom vojnom kadru omogućava da se bavi svojim poslom, odnosno obukom trupa, operativnim planiranjem i vođenjem operacija. Uprkos tome što imaju podršku javnosti, civilni službenici višeg ranga predstavljaju ozbiljan rizik od pojave korupcije, naročito u zemljama u tranziciji, gdje mogu biti povezani sa korumpiranim političarima i društvenom elitom.

Za djelotvornu civilnu kontrolu ključno je razvijanje civilnog stručnog kadra u MO, koji može posredovati između profesionalne vojske, države i društva. Ukoliko ovom kadru bude razvijen osjećaj da služi javnosti, to će postati moćno sredstvo za izgradnju integriteta, mada ovaj proces može biti dugotrajan, naročito u posttotalitarnim državama, u kojima je korupcija duboko ukorijenjena u društvo. Riječi Maxa Webera, njemačkog politologa i sociologa, izgovorene prije više od devedeset godina, aktualne su i danas: „Moderna birokratija je u interesu integriteta razvila visok stepen osjećanja statusne časti; bez tog osjećaja postojala bi smrtna opasnost od pojave užasne korupcije i vulgarne sitničavosti. Bez takvog integriteta, bilo bi ugroženo čak i najobičnije, tehničko funkcioniranje državnog aparata.“<sup>2</sup> S druge strane, poticanje „osjećaja časti“ civilnih službenika u vojsci spriječilo bi u određenoj meri i nezakonito ponašanje višeg rukovodstva.

Stručno usavršavanje za upravljanje u sektoru odbrane može biti važno sredstvo za izgrađivanje etike javne službe. To je posebno efikasno u međunarodnoj saradnji, jer omogućava razvijanje osjećaja pripadnosti međunarodnoj zajednici, koja ima sopstvene norme i prakse. Kao primjere dobre prakse možemo navesti Program NATO-a za izgrad-

---

<sup>2</sup> Weber, Max; Gerth, H. H. and Mills, C. Wright. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1958: 88.

nju institucija u sektoru odbrane i Program stručnog usavršavanja koji je provela Ukrajina u saradnji sa NATO-om. Angažiranje kadra van postojećih institucija odbrane može unaprediti izgradnju kulture javnog servisa. Iskustvo pokazuje da je važno šta više rukovodstvo preduzima da bi uvelo nove norme i standarde, kao i kako ove norme i standarde lično primjenjuje.

Za osiguravanje integriteta odbrane posebno može biti važna konstruktivna tenzija između vojne i civilne službe, koje imaju različite uloge, ali zajednički osjećaj ponosa što služe narodu. U mnogim zemljama vojsku smatraju institucijom koja je najmanje korumpirana. Prema navodima organizacije „Transparency International“ Globalni barometar korupcije (GBK) za 2007. godinu „pokazuje da javnost u prosjeku ima bolje mišljenje o vojsci nego o drugim segmentima društva, sa izuzetkom vjerskih grupa i organizacija civilnog društva (OCD)“.<sup>3</sup> Ako oružane snage budu dobile dovoljno sredstava koja bi im omogućila da eliminišu „korupciju iz potrebe“, i ako budu sklonjene iz privredne djelatnosti gdje mogu da podlegnu iskušenju „korupcije iz pohlepe“, onda će imati dovoljno potencijala da održe nezavisnu kulturu integriteta. Bude li vojsci dozvoljeno da iskaže svoje profesionalno mišljenje u okviru sistema odlučivanja, ona može značajno utjecati na promoviranje integriteta kako u cijelom sistemu odbrane, tako i u drugim državnim institucijama. Međutim, podrazumijeva se da nijedan sistem odbrane nije imun na bolesti društva, u koje spada i korupcija. Efikasne kaznene mjere za nezakonito ponašanje, posebno administrativne mjere koje mogu biti brzo primijenjene kako bi sistem integriteta bio obnovljen (a ne samo kažnjen), predstavljaju važan instrument koji MO može da upotrebi kako bi nametnulo strože standarde od onih koji postoje u društvu.

U Okviru 17.3. dat je primjer kako je reformaska Vlada Ukrajine, u periodu poslije Narandžaste revolucije, primijenila načela o kojima je bilo riječi u prethodnom tekstu.

### **Okvir 17.3. Izgradnja integriteta u Ukrajini poslije Narandžaste revolucije (2005–2007)**

Sve do kraja 2004. godine Ukrajina je bila kvazidemokratska zemlja u tranziciji, u kojoj je korupcija bila široko rasprostranjena. Prožimala je i Vladu i MO. Posebno je zahvatila sektore zadužene za raspodjelu skromnih budžetskih sredstava: logistiku, nabavke, zdravstvenu njegu, odlaganje viškova municije i opreme, demilitarizaciju viškova zemljišta i infrastrukture, odsjek za istraživanja i razvoj, komunikacije, održavanje i građevinske radove itd. Korupcija je bila prisutna i prilikom selekcije i raspoređivanja na zadatke, odnosno tokom školovanja, unaprijeđivanja (na „dobre“ funkcije ili u „dobre“ misije), dodjele smještaja, pa čak i tokom obuke i selekcije za mirovne misije i usavršavanje u inostranstvu.

Iako Narandžasta revolucija, koja je trajala tokom novembra i decembra 2004. godine, nije odmah popravila stanje ukrajinskog društva, ipak je donijela više demokratije. Dva aspekta su posebno blagotvorno djelovala na suzbijanje sistemske korupcije u Ministarstvu odbrane. Prvi je obuhvatio slobodu govora, veću transparentnost i veća očekivanja, što je dovelo do boljeg javnog nadzora. Drugi je podrazumijevao dolazak mnogih poštenih, odgovornih stručnjaka, neuprljanih korupcijom, na odgovorne funkcije u MO (kao i u druge državne organe).

<sup>3</sup> Transparency International „Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments.“ TI Working Paper #2, 2007: 2.

Novi tim civilnih rukovodilaca stigao je u Ministarstvo odbrane u februaru 2005. godine. Veći dio ovog tima činila su penzionirana vojna lica sa iskustvom u naučno-istraživačkim centrima (*think tank*) ili u privrednom sektoru. Tu su zatekli mnogo službenika sa velikim potencijalom, koji su izgubili motivaciju za rad u neočekivano lošem profesionalnom okruženju. Novi tim, pod vodstvom ministra Anatolija Grytsenka, preduzeo je niz brzih mjera, kao što su uvođenje novih normi i standarda, kako bi oslobodio ovaj potencijal. Njegova strategija sastojala se od sljedećih elemenata:

*Odlučno suprotstavljanje koruptivnom ponašanju.* Službenici koji su bili osumnjičeni za korupciju suspendirani su i protiv njih je pokrenuta istraga. Angažirane su vanjske službe koje su pomogle u provođenju istraga, naročito vojne kontraobavještajne službe (u okviru Službe sigurnosti) i tijela za borbu protiv korupcije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova. Kada bi istragom bila otkrivena zloupotreba, MO je odmah reagiralo i koristilo, tamo gdje je bilo moguće, sopstvena ovlaštenja kako bi prisililo počinioca da daju ostavku, kako bi ih nečasno otpustilo iz službe, kako bi im oduzelo vojne činove itd. Na ovaj način iz službe je tokom prvih mjeseci 2005. godine otpušteno preko dvanaest generala i mnogo više oficira višeg ranga. U mnogim slučajevima, dosjea su potom prosljeđivana Uredu državnog tužioca koja bi pokrenula krivični postupak. Načelo direktne odgovornosti bez obzira na status ili na čin, primjenjivano je tokom cijelog mandata ministra Gručenka (do decembra 2007. godine), tako da je otpušten veliki broj visokih zvaničnika, uključujući u to i zamjenika ministra odbrane i jednog vojnog zapovjednika.

*Pojednostavljivanje upravljanja sektorom odbrane.* Pojednostavljivanjem procedura poboljšano je upravljanje i smanjeni su rizici od pojave korupcije i pronevjere. U nekim slučajevima, unaprijeđivanjem praksi eliminirane su mogućnosti za korupciju. Naprimjer, odlukom da se u mirovne misije šalju kompletne, već formirane jedinice, lokalna odjeljenja za mobilizaciju ostala su bez nosne uloge organa koji vrše selekciju vojnika za odlazak u dobro plaćene mirovne misije u inostranstvu. Planiranje i budžetiranje usavršeno je preduzimanjem koraka za primjenu PPBS sistema, uvođenjem boljih procedura za sastavljanje i dokumentiranje strateških smjernica i formiranjem specijalne *ad hoc* budžetske komisije. Komisiju su činili zvaničnici MO i Generalštaba zaduženi za politiku, planiranje, operacije i finansije, a predsjednik je bio prvi zamjenik ministra odbrane. Zadatak komisije bio je blagovremeno davanje strateških smjernica za izradu i raspodjelu budžeta. Sličan odbor, sastavljen od zvaničnika najvišeg ranga, pomogao je da se povećaju transparentnost i odgovornost prilikom izbora kadra za najvažnije položaje i zadatke, čime je podržan prelazak sa *nomenklature* na centraliziraniji sistem upravljanja kadrovima. Centraliziran je i izbor kandidata za vojne obrazovne institucije, što je dovelo do boljeg nadzora testiranja kandidata i drugih faza selekcije. Pored toga, konsolidirane su procedure nabavki uvođenjem tri tenderske komisije, koje su preuzele dužnosti desetine nekadašnjih komisija. Na kraju, formirano je specijalno odjeljenje za upravljanje prenošenjem i odlaganjem viškova opreme, čijeg načelnika postavlja Vlada. Ministarstvo odbrane podržalo je donošenje zakonskih akata kojima se Ministarstvu ukida pravo direktne prodaje viškova kupcima, a odgovornost za aukcije i druge oblike transfera prebacuje se na ovlaštene državne agencije. Ključno u ovim reformama bilo je smanjenje učestvovanja vojnog osoblja u privrednim aktivnostima.

*Jačanje sistema inspekcije i revizije.* Povećan je broj inspektora i revizora i data su im šira ovlaštenja. Ustanovljena su ključna tijela za kontrolu i nadzor – Glavna vojna inspeksijska služba pri MO, Glavna uprava za kontrolu i reviziju pri MO i Uprava za kontrolu i reviziju pri Generalštabu. Strukturnim i proceduralnim reformama ovog sistema povećana je efikasnost, te naponi uloženi u privlačenje najboljeg kadra, povećanje profesionalizma i očuvanje integriteta. Ministarstvo je počelo da uvodi i moderne, kompjuterizirane sisteme vođenja administracije i upravljanja radi preciznijeg obavljanja računovodstvenih poslova i nadzora nad tokovima novca, materijalnih dobara i kadrova.

*Promoviranje demokratije i javne transparentnosti.* Novom rukovodstvu MO bilo je odmah jasno da suzbijanje korupcije zahtijeva jačanje demokratskih institucija i veću transparentnost rada sektora odbrane. Formirano je Civilno vijeće (*Gromads'ka Rada*), koje je činilo preko sedamdeset predstavnika raznih NVO-a i naučno-istraživačkih centara (*think tank*), radi uspostavljanja direktne komunikacije sa civilnim društvom. Ovo savjetodavno tijelo imalo je i važne nadzorne funkcije. Naprimjer, jedan član Vijeća uvijek je prisustvovao redovnim sastancima ministra odbrane sa javnošću, na kojima su građani mogli ministru da iznesu žalbe i pritužbe. Drugi primjer transparentnosti i odgovornosti rada jeste godišnje objavljivanje „Bele knjige“, u kojoj se nalazi detaljni izvještaj o najvažnijim aktivnostima u sektoru odbrane tokom te godine. Treba napomenuti da je Ministarstvo osnovalo oficirska veća u brigadama i u višim štabovima. Ova veća imala su određenu savjetodavnu i kontrolnu funkciju i pomagala su izgradnji i njegovanju osjećaja oficirske časti, dostojanstva i netolerancije prema korupciji.

Primjer Ministarstva odbrane Ukrajine (2005–2007) pokazuje da usredsređeni, energični i dosljedni naponi u suzbijanju korupcije mogu donijeti značajne rezultate, čak i u okruženju u kom je korupcija zahvatila druge sektore vlade i društvo u cjelini. Za postizanje ovakvih rezultata ključni su demokratizacija i transparentnost, pojednostavljivanje i usredsređivanje, rukovođenje i timski rad, provođenje efikasnih inspekcija i revizija, te brzo i proporcionalno kažnjavanje. Važno je napomenuti da su zvaničnici NATO-a, iako su povremeno bili rezervirani povodom spremnosti Ukrajine da se pridruži Savezu, često priznavali da je ukrajinsko Ministarstvo odbrane uspijevalo da dosegne NATO standarde.

Ministarstvo odbrane je za uspjeh u suzbijanju korupcije, uprkos postojanju visokog nivoa korupcije u cijelom društvu, moralo da plati određenu cijenu. To je dovelo do uspostave visokog nivoa nadzora radi očuvanja integriteta. Zamjenik ministra i sam ministar imali su previše obaveza i odluka, što je usporilo procese i skoro potpuno iscrpilo rukovodstvo MO i njihove pomoćnike. Sve ovo donijelo je veliku promjenu, ali da bi ona bila dugoročna potrebne su sistemske promjene u društvu i stvaranje samoodržive dinamike unutar profesionalnog kadra.

## Sprječavanje sukoba interesa

Da bi bio očuvan integritet odlučivanja vlade potrebno je identificirati i eliminirati sukob interesa. To se naročito odnosi na više rukovodstvo i na članove komisija i odbora (npr. tenderskih komisija ili komisija za evaluaciju kandidata za unaprjeđenje), jer se na njih primjenjuju propisi o obavezi prijavljivanja sukoba interesa i izuzeća iz odlučivanja. Ovo posebno važi za sve civilne i vojne zvaničnike, budući da imaju mogućnost da neprimjerenom utječu na odlučivanje. Kodeksi postupanja predstavljaju korisno sredstvo za šire sprečavanje sukoba interesa. Njima mogu biti regulirana pitanja (primjeri su uzeti iz poljskog Kodeksa postupanja u odnosima sa namjenskom industrijom) kao što su:

- prihvaćanje poklona i drugih beneficija (opće pravilo: ne uzimati poklone);
- učestvovanje u događajima koje organizira namjenska industrija (ograničava se na zajedničke događaje koji su direktno povezani sa potpisivanjem ili primjenom ugovora);
- prezentacija robe i usluga koje nudi sektor odbrane (direktne prezentacije, bez posrednika) i



- iznajmljivanje vojnih objekata za organiziranje događaja van sektora odbrane (zabranjeno je lobirati za namjensku industriju).

Drugim propisima mogu biti regulirane obaveze koje se odnose na profesionalnu vojnu službu, kao što su, naprimjer:

- zabrana obavljanja dodatnih poslova u znamenskoj industriji tokom služenja vojnog roka;
- obaveza prijavljivanja imovine i sredstava koja važi za sve pripadnike vojske;
- moratorij na zapošljavanje u namjenskoj industriji (važi tri godine od završetka aktivne službe vojnog osoblja zaduženog za nabavke ili za primjenu poslovnih ugovora).

Poljski Kodeks trebalo je, između ostalog, da iz odnosa Ministarstva odbrane i namjenske industrije eliminira „posrednike“, koji se često predstavljaju kao „nezavisni“ eksperti, novinari i izdavači, ali se zapravo bave netransparentnim i nelegitimnim lobiranjem za namjensku industriju. Vlada treba da zahtijeva od dobavljača da jasno naznače da koriste posrednike i agente, da objave njihova imena i zaradu, kao i uslove ugovora koji su sa njima sklopljeni. Ovo je posebno važno, jer omogućava da bude identificirano potencijalno neprimjereno utjecanje visokih rukovodilaca i članova njihovih porodica na odlučivanje vlade.

## Antikorupcijska tijela

Pored promoviranja dobrog upravljanja, ministarstva odbrane otkrila su da je korisno oformiti efikasna antikorupcijska tijela i razviti odgovarajuće strategije. Postoje dva pristupa kojima se ministarstvo odbrane rukovodi prilikom osnivanja antikorupcijskih tijela. Jedan podrazumijeva provođenje borbe protiv korupcije, a drugi sprječavanje pojave korupcije.

Pristup zasnovan na provođenju podrazumijeva osnivanje namjenskih istražnih tijela. Ova tijela prvenstveno treba da provode zakon, a mogu da obavljaju i nezavisne istrage kada je riječ o prevarama velikih razmjera ili o organiziranom kriminalu. Kako bi istrage bile efikasnije, ministarstvo odbrane može da potraži pomoć i od vanjskih službi.

Prilikom primjene drugog pristupa potrebno je osnovati biro za antikorupcijske procedure i politiku. On može da nadgleda provođenje zakonskih procedura u ministarstvu, tako što će analizirati prijedloge novih propisa i procedura i utvrđivati njihovu zakonitost, transparentnost, sukob interesa i dobro upravljanje. Biro može i da ima funkciju nezavisnog stručnog savjetodavnog tijela, koje savjetuje ministra i druge više zvaničnike, pogotovo onda kada se od ministra zahtijeva da odobri aktivnosti koje nisu regulirane postojećim propisima, kao što je, naprimjer, nabavka oružja za hitne potrebe vojnih operacija. On utvrđuje da li su takvi prijedlozi legalni i ekonomski opravdani i predlaže legalan i ispravan način za vršenje ovih aktivnosti. Također, Biro može da savjetuje i vojnike i vojne zvaničnike kako bi im pomogao da postupaju u skladu sa propisima i kodeksima ponašanja. Ozbiljni antikorupcijski biroi obično imaju vodeću ulogu u razvijanju i primjeni antikorupcijskih strategija. Oni mogu nadzirati i ključne faze procesa javnih nabavki. Primjer rada ovakvog biroa koji postoji u Poljskoj dat je u Okviru 17.4.

### Okvir 17.4. Izgradnja integriteta – slučaj Poljske

Prema međunarodnom Indeksu percepcije korupcije koji je dala organizacija „Transparency International“, Poljska je 2005. godine bila najkorumpiranija država Evropske unije. U to vrijeme suzbijanje korupcije u Ministarstvu nacionalne odbrane nije bilo dovoljno efikasno, jer je bilo dio sveobuhvatne borbe poljske Vlade protiv korupcije. To je imalo i svojih prednosti i mana. Pozitivno je bilo to što su u suzbijanje korupcije u sektoru odbrane bile uključene mnoge institucije, a negativno je bilo to što njihove antikorupcijske aktivnosti nisu bile usklađene. Otkrivene su mnoge koruptivne radnje, nekoliko civila i pripadnika vojske bilo je optuženo za korupciju, a ministru je podnesen specijalni izvještaj o korupciji u sektoru odbrane. Međutim, i pored ovog izvještaja, saznanja o koruptivnim radnjama nisu iskorištena za uvođenje sistematskih promjena. Ministarstvo se nije mnogo bavilo prevencijom korupcije, nije formulirana antikorupcijska politika, niti je osmišljen program izgradnje integriteta. U takvom okruženju mjere za suzbijanje korupcije nisu bile efikasne.

Ne iznenađuje stoga činjenica da je korupcija bila jedna od glavnih tema kampanja tokom predsjedničkih i parlamentarnih izbora 2005. godine. Nakon završetka izbora, poljsko Ministarstvo nacionalne odbrane donijelo je plan borbe protiv korupcije. Izradu plana podržao je ministar, koji je imenovao iskusnog stručnjaka za borbu protiv korupcije i zadužio ga da ovaj plan napravi i provede ga u djelo. Početkom 2006. godine, u okviru Ministarstva, formiran je Biro za antikorupcijske procedure, koji je bio direktno odgovoran ministru. Novo tijelo trebalo je da unaprijedi procedure za izgradnju integriteta i da razvija antikorupcijsku politiku. Da bi spriječio sukob interesa, Biro je zaposlio četvoricu civila, koji su radili van sektora odbrane i namjenske industrije. Većina je, radeći u NVO, u lokalnoj administraciji ili u sudstvu, već imala iskustvo u borbi protiv korupcije. Biro je prevashodno bio osnovan kako bi antikorupcijske dužnosti bile čvršće ugrađene u strukturu ministarstva.

Krenuvši od praktičnih reformi, Biro je odlučio da se pozabavi korupcijom u upravljačkom vrhu, budući da su za društvo potencijalni gubici na ovom nivou najviši. Cilj je bio da se pokaže kako su reforme ozbiljne i pouzdane. U namjeri da definiramo prioritete, obavili smo kratku procjenu rizika. Ona je trebalo da otkrije oblasti u kojima postoji najveći rizik od pojave korupcije, potencijalno najveći finansijski gubici i umiješanost visokih zvaničnika u korupciju. Na osnovu rezultata procjene, trebalo je prvo analizirati javne nabavke vojne opreme. Ove nabavke bile su manje transparentne od drugih. Za njih su izdvajana velika budžetska sredstva (oko 1.200.000 eura godišnje), a njima su se bavili najviši rukovodioci ministarstva i oružanih snaga.

Reforma sistema javnih nabavki sastojala se od nekoliko elemenata:

- povećanje transparentnosti objavljivanjem informacija o planiranim, tekućim i završenim javnim nabavkama na internetu;
- veća upotreba aukcija posredstvom interneta;
- poboljšanje garancija kvaliteta, u šta spada i dodatno testiranje oklopnog vozila roso-mak, jer njegova balistička otpornost nije bila dobro testirana tokom prethodnih javnih nabavki;
- uvođenje dodatnih propisa kojima se sprečava to da članovi tenderskih komisija budu u sukobu interesa;
- promoviranje postojanja veće konkurencije ograničavanjem kupovine od jednog ponuđača bez konkursa samo na slučajeve za koje postoji racionalno obrazloženje i
- obavljanje preliminarnih revizija ključne dokumentacije o javnim nabavkama, u koju spadaju tehnički zahtjevi, uslovi tendera, procedure za evaluaciju ponuda i sastavljanje nacrtu ugovora.

Pored toga, sastavljen je i novi kodeks postupanja vojnog i civilnog osoblja u odnosima sa namjenskom industrijom. Kodeks se sastojao od općih, praktičnih načela i detaljnih propisa, kao što je politika „neprimanja poklona“ i politika o nesaradnji i neučestvovanju u događajima koje sponzorira namjenska industrija.

Biro je započeo saradnju sa organizacijom „Transparency International“ (Velika Britanija), uvodeći u javnu nabavku mlaznog aviona VIP neke elemente paktova o integritetu sektora odbrane, koji propisuju nadzor i nezavisnu reviziju specifikacije opreme i ugovora.

Reforme su dovele do toga da poljsko Ministarstvo odbrane danas za manje novca kupuje opremu boljeg kvaliteta. Javne nabavke su generalno poboljšane i više su usmjerene na povećanje kapaciteta, a ne samo na kupovinu robe. Pouke izvučene iz slučaja Poljske mogu biti primijenjene u drugim zemljama. Ustanovili smo da i male promjene u ključnim oblastima mogu da imaju značajan efekat. Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije ne predstavljaju nesavladive zadatke ako se dosljedno rješavaju.

## Dodatna razmatranja: Strategija i redosljed akcija

Napori izgradnje integriteta vrlo često su reaktivni, odnosno provode se samo kada već dođe do velikog skandala koji javnost ne može da ignorira. Iako je potrebno odmah nešto preduzeti kako bi javnost povratila povjerenje u institucije odbrane, kratki vremenski rokovi često dovode do zbrkanih akcija i nejasnih rezultata, koji ove institucije još više udaljavaju od društva. U Okviru 17.5. navodimo jedan primjer:

S druge strane, proaktivnom strategijom koja ima jasne ciljeve mogu biti spriječene afere i umanjena potreba da budu iznalažena *ad hoc* rješenja. U Okviru 17.6. prikazan je primjer mape puta za razvoj takve strategije.

Zvaničnici koji budu bili zaduženi za razvijanje i primjenu strategije treba da uzmu u obzir stvarno stanje u društvu i u institucijama kako napori ne bi razvodnjeni, već usmjereni na ostvarivanje realnih ciljeva. Čak bi i termin „antikorupcijski“ trebalo oprezno upotrebljavati, posebno u situacijama kada službenici vjeruju da im je korupcija potrebna da bi preživjeli ili čak da bi obavljali legitimne profesionalne dužnosti. Naprimjer, općepoznato je da službenici koji rade na snabdijevanju često pribjegavaju robnoj razmjeni (barter) ili neformalnim dogovorima (koje često podržavaju i vojni zapovjednici) ako je formalnim sistemom nabavki nemoguće blagovremeno nabaviti najvažnije dijelove opreme. Napade na barter aranžmane, bez poboljšanja sistema zbog kog su i postali neophodni, mnogi službenici doživjeli bi kao kontraproduktivne, pa i kao neprijateljske.

Ovaj problem trebalo bi rješavati na tri nivoa. Na prvom nivou nalazi se ono što je britanski naučnik James Sherr nazvao (u slučaju Ukrajine) „realnim i urgentnim ciljem: stvoriti takve okolnosti u kojima će korupcija biti stvar ličnog izbora, a ne nužnost“.<sup>4</sup> Ovaj pristup treba kombinirati sa uvođenjem mjera koje bi spriječile pritisak na službenike nižeg ranga da učestvuju u „piramidama korupcije“, gdje bivaju prisiljeni da učestvuju u korupciji i da dio na taj način stečenih sredstava daju službenicima višeg ranga. Na drugom nivou potrebno je pojednostaviti procedure i unapređivanje upravljanja i rukovođenja. Prebaciva-

<sup>4</sup> Sherr, James. „Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?“ *Dzerkalo Tyzhnia* # 42 (570), 29. 10 – 4. 11. 2005.

### Okvir 17.5. Reakcija na skandale – primjer iz Perua

Peruanska obavještajna služba bila je tokom devedesetih godina prošlog stoljeća, zbog oružanih pobuna u zemlji, znatno proširena. Pored toga, bila je zadužena da strogo kontrolira političku opoziciju Vlade predsjednika Alberta Fujimorija. Vladimiro Montesinos, zvanično savjetnik predsjednika države, bio je zapravo stvarni šef Obavještajne službe i kontrolirao je *de facto* sve institucije nacionalne odbrane. Za svoj rad odgovarao je samo predsjedniku. Po njegovim naređenjima Obavještajna služba je podmićivala i ucjenjivala važne javne ličnosti, snabdijevala oružjem gerilce u Kolumbiji i uzimala velike svote novca od trgovaca drogom. Međutim, 2000. godine Montesinos je otpušten zbog snimka na kome se vidjelo kako podmićuje jednog državnog funkcionera, što je kasnije, u novembru 2000. godine, dovelo i do ostavke predsjednika Fujimorija.

Formirana je prelazna Vlada koja je, tokom nekoliko mjeseci prije formiranja nove vlade, preduzela niz koraka kako bi ponovo uspostavila civilnu kontrolu sektora odbrane. Reorganizirani su Ministarstvo odbrane i Obavještajna služba. Budžeti su im smanjeni, a Kongres je dobio veći nadzor nad obe institucije. Zbog korupcije, kršenja ljudskih prava za vrijeme oružanih nemira u zemlji, kao i zbog korupcije prilikom nabavke oružja tokom pograničnog rata sa Ekvadorom 1995. godine, pokrenut je krivični postupak protiv ljudi iz vrha rukovodstva sektora odbrane. Reformi su pomogli i neki penzionirani vojni zvaničnici i stručnjaci za sigurnost, a nova Vlada, izabrana u julu 2001. godine, dodatno je produbila reforme. Tokom narednih nekoliko godina Nacionalna obavještajna služba bila je nekoliko puta reformirana, čime je značajno smanjen obim njenih aktivnosti. Nadzor Kongresa nad radom ove službe pojačan je osnivanjem Komisije za odbranu i Komisije za obavještajni rad. Radi bolje zaštite povjerljivih informacija, početkom 2006. godine donesen je propis da članstvo u kongresnoj Komisiji za obavještajni rad traje pet godina i da se ne obnavlja svake godine, kao što je to bio slučaj sa članstvom u drugim komisijama koje rade u okviru Kongresa.

Javnost je generalno dobro primila ove promjene i povratila povjerenje u institucije odbrane. Međutim, sigurnosne institucije doživjele su promjene kao „kolektivnu kaznu“ za neprimjereno ponašanje bivših lidera. Zbog takvog uvjerenja, rad institucija nacionalne sigurnosti postao je transparentniji, ali manje efikasan. To je bio jedan od uzroka ponovnog oživljavanja terorizma i općeg mišljenja o tome da je zemlja ranjivija od mnogo bolje naoružanog Čilea.

Izvor: : Ortiz, dr Jorge, Instituto Peruano de Economica y Politica.

njem težišta sa *suzbijanja korupcije na unaprjeđivanje kapaciteta* povezuju se stručne službe u institucijama odbrane. Kada budu mogli dobro da žive i rade bez učešća u korupciji, zaposleni u sektoru odbrane rado će podržati treći nivo: provođenje ozbiljne antikorupcijske kampanje.

Sama činjenica da je korupcija praktično svuda prisutna čini da i ministarstva odbrane budu podjednako podložna korupciji kao i ostatak društva. Čak i u zemljama u kojima postoji endemska korupcija, povećanje očekivanja javnosti i povećanje javnog nadzora mogu biti kombinirani sa etosom obrambenih institucija, koje su okrenute obavljanju misija kako bi bilo stvoreno bar malo, izolirano ostrvo integriteta. Paradoks je, međutim, što mnoga društva, čak i ona korumpirana, smatraju da je integritet oružanih snaga i vojne službe pitanje nacionalnog ponosa i nešto što zaslužuje poštovanje. Da ironija bude veća, autoritarnim režimima ovakvo uvjerenje ne odgovara potpuno, jer korupcija često služi kao

spona između vođa odbrambenog i sigurnosnog sektora i režima, koja režimu garantira da će dobiti pomoć od ovih sektora u slučaju da mora da se bori protiv sopstvenog naroda. Demokratsko upravljanje pomaže izgradnji integriteta u sektoru odbrane, a integritet promovira demokratiju. Mudra vlada će se uključiti u ovu pozitivnu dinamiku koja jača obe strane i imati koristi od nje.

### **Okvir 17.6. „Mapa puta“ reformi koje su usmjerene na izgradnju integriteta**

Ova mapa puta reformi koje su usmjerene na izgradnju integriteta u sektoru odbrane zasnovana je na primjeru iz Poljske.

Prvo, potrebno je procijeniti rizik od pojave korupcije kako bi bila otkrivene oblasti koje je potrebno reformirati. NATO savez za ovo procjenjivanje nudi Upitnik za samoprocjenu integriteta, kao i stručnu pomoć. Nakon što su identificirane oblasti u kojima postoji najveći rizik od pojave korupcije, treba definirati prioritete rješavanja problema. Ozbiljnu reformu treba započeti od upravljačkog vrha, jer se tu visok rizik od pojave korupcije prepliće sa potencijalno velikim finansijskim gubicima, kao i sa umiješanošću visokih zvaničnika u korupciju. Zatim, treba pripremiti strategiju u kojoj će biti navedeni prioriteti i identificirane ključne oblasti koje će biti reformirane, napraviti akcioni plan, nabaviti potrebna budžetska sredstva i angažirati dovoljan broj ljudi.

Akcioni plan treba da provodi stalno zaposleno osoblje zaduženo za obavljanje ove vrste poslova. Njima su sprječavanje korupcije i izgradnja integriteta u opisu radnog mjesta. Angažiranjem novih ljudi koji nisu iz sektora odbrane i namjenske industrije može biti spriječen sukob interesa.

Prilikom pripremanja reforme, treba se usredsrediti na temeljne promjene. Drugim riječima, potrebno je prvo promijeniti zakone i procedure, a potom napraviti i kadrovske promjene. Temeljne promjene donose trajnije rezultate.

Trebalo bi uspostaviti saradnju sa antikorupcijskim institucijama u sektoru odbrane i van njega. Službe zadužene za provođenje zakona treba da podjele svoja saznanja o novim korupcijskim šemama, a odličan izvor informacija mogu biti i nevladine organizacije. Neophodno je obučavati i educirati kadar u sektoru odbrane. NATO savez i za to ima instrument, odnosno ima edukativni modul o izgradnji integriteta u sektoru odbrane. Prilikom pronalaženja rješenja, treba se osloniti na najbolje prakse drugih zemalja i institucija.

Kada reforme budu započete, bit će mnogo zahtjeva za rješavanje određenih problema. S obzirom na to da su sredstva ograničena, neće svi problemi biti podjednako uspješno riješeni. Potrebno je, stoga, postaviti prioritete. Naravno, treba dosljedno provoditi reforme: poštovanje novih pravila treba kontrolirati temeljno i tokom dužeg vremenskog perioda.

Na kraju, treba koristiti trenutke kada postoji velika politička volja da reforme budu provedene i tada provesti temeljne reforme. One mogu biti polako provođene onda kada ne postoji tako jaka politička volja. Čak i da političari odustanu od provođenja reformi, neke od njih će biti nastavljene.

## Poglavlje 18

# Uloga parlamenta i revizorskih institucija

Parlament, kao direktni predstavnik javnosti, predstavlja glavni izvor demokratskog legitimiteta. On je odgovoran za uspostavljanje zakonskog okvira u kome vlada i društvo funkcioniraju i ima glavnu ulogu u nadzoru rada izvršnih organa (naročito ministarstva odbrane i vojske), kao i u nadzoru namjenske industrije i privatnih sigurnosnih kompanija. Parlamentarni odbori treba da imaju dovoljno ovlaštenja kako bi, spram politike i prioriteta nacionalne sigurnosti, mogli da preispituju odluke o budžetu, javnim nabavkama i kadrovskim rješenjima. Da bi djelotvorno koristio svoja ovlaštenja, parlament treba da ima pristup svim potrebnim informacijama i dovoljno stručnog osoblja koje će te informacije analizirati. U mnogim zemljama u okviru parlamenta postoje revizorski uredi. Oni detaljno analiziraju državne rashode i otkrivaju zloupotrebe.

U ovom poglavlju bit će razmotreni različiti mehanizmi i pitanja o ulozi parlamenta u izgradnji integriteta, povećanju transparentnosti i unaprjeđivanju odgovornosti tokom borbe protiv korupcije.

## Parlamentarni odbori

Odbori obavljaju težačke poslove u parlamentu. Iako se na plenarnim zasjedanjima parlamenta pred kamerama govori o vrućim političkim temama i skandalima, saslušavanje funkcionera sektora odbrane, razgovori o problemima, istrage ili izvještavanje odvijaju se u parlamentarnim odborima. U mnogim parlamentima postoji odbor koji prevashodno treba da razmatra pitanja vezana za odbranu i, šire, za nacionalnu sigurnost. Međutim, kompleksnom temom neizbježno moraju da se bave različiti odbori, naprimjer, odbori za finansije, vanjsku politiku, ljudska prava i nadzor nad obavještajnim službama.

Odbor za odbranu i sigurnost:

- kreira zakone koji reguliraju sektor odbrane i sigurnosti;
- savjetuje parlament o budžetskim sredstvima i kontrolira trošenje budžetskih sredstava;
- vrši reviziju odbrambene politike vlade i njene strategije sigurnosti;
- savjetuje parlament o međunarodnim obavezama i sporazumima koje on treba da ratificira;
- savjetuje parlament o upotrebi sile i raspoređivanju trupa u misije u inostranstvu;
- kontrolira javne nabavke u sektoru odbrane;
- vrši reviziju unaprjeđenja i
- nadzire provođenje kadrovske politike i zaštitu ljudskih prava.

Da bi odbori efikasno obavljao nadzor, treba da budu ispunjena tri uslova. Prvo, oni moraju da imaju sva neophodna *ovlaštenja*, koja su jasno definirana zakonom. Tu obično spadaju ovlaštenja da:

- saslušavaju i istražuju – ministri, drugi visoki funkcioneri, vojni ili civilni stručnjaci moraju se odazvati pozivu odbora da svjedoče ili da odgovaraju na pitanja;
- traže od izvršne vlasti uvid u dokumentaciju;
- provjeravaju da li se budžetska sredstva troše transparentno i racionalno i da od nadležnih organa zahtijevaju da po potrebi vrše reviziju;
- analiziraju peticije i žalbe koje podnose pripadnici vojske ili civili u vezi sa radom sektora odbrane i sigurnosti i
- obilaze i provode inspekciju vojnih baza i drugih objekata, uključujući u to i trupe raspoređene u misijama u inostranstvu.

Drugo, odbori moraju da imaju odgovarajuće *kapacitete* da bi efikasno obavljali svoju funkciju, odnosno moraju imati kvalificiran kadar, odgovarajući budžet, pristup informacijama i sredstva da bi mogli, po potrebi, da angažiraju (i da plate) vanjske stručnjake. Bitno je kakve su profesionalne kvalifikacije članova odbora. Oni treba da budu odgovarajuće obrazovani, da imaju iskustvo i znanje, da povremeno pohađaju dodatne obuke i da se educiraju.

I najzad, nije nevažno kakav *stav* o odgovornosti države i pronalaženju nepristrasnog rješenja koje će biti za opće dobro imaju članovi odbora. Sastanci zatvoreni za javnost mogu biti način da se izbjegne vanjski pritisak, koji dovodi do donošenja pristrasnih odluka. Za izgradnju zajedničke vizije i prevazilaženje pristrasnih politika odlično može poslužiti održavanje nezvaničnih i neformalnih sastanaka i seminara. Međutim, na odlučivanje najviše utječu stavovi predsjednika odbora i način na koji ga on vodi.

Čvrsti, proaktivni stavovi također mogu doprinijeti tome da odbori vrše *preventivni nadzor*. Vrijeme uloženo u redovne ili nenajavljene posjete jedinicama na terenu, saslušanja i revizije dugoročno predstavljaju uštedu vremena i energije, koji bi inače bili reaktivno upotrijebljeni za rješavanje iskrsljanih problema.

## Revizorske službe

Parlament često informacije i analize ne dobiva samo od svojih stručnih službi, već i od nezavisnih revizorskih institucija. One su obično sa parlamentom povezane ili direktno, kao naprimjer Ured za budžet pri Kongresu SAD-a, ili specifičnom zakonskom odgovornošću i međusobnim odnosima, kao naprimjer Nacionalna revizorska institucija Velike Britanije. Kada rade efikasno, one parlamentu dostavljaju informacije koje mu pomažu da kontrolira trenutni i dosadašnji učinak izvršne vlasti. Revizorski uredi:

- vrše reviziju finansijskog stanja svih centralnih vladinih institucija i agencija;
- pružaju podršku parlamentu prilikom razmatranja budžeta tako što izrađuju budžetske prognoze, analiziraju prijedloge budžeta koje podnosi izvršna vlast, obavljaju nezavisne analize procjene troškova i predstavljaju alternativna rješenja i scenarije za raspodjelu budžeta;

- analiziraju specifične politike i programe vezane za budžet i finansije;
- omogućavaju dojavljivačima i javnosti da podnose pritužbe, te procjenjuju njihovu osnovanost i
- pomažu odjeljenjima da bolje iskoriste uloženi novac time što vrše revizije i šire primjere dobre prakse.

Uspjeh ovih aktivnosti zavisi od sposobnosti preciznog predviđanja troškova održavanja jedinica i izvršavanja zadataka. Pored računovodstvenog ili legalističkog pristupa, korisno je usredsrediti se i na „odgovornost za provođenje politika“, jer se tako stvara veza između resursa, njihovih performansi i željenih rezultata. Rad revizorskih službi je lakši i vredniji ukoliko su one povezane sa Sistemom planiranja, programiranja, budžetiranja i evaluacije (PPBES). U tom slučaju, revizorske službe moraju posebno da posvete pažnju programiranju, jer se na njemu zasnivaju odluke o srednjoročnoj raspodjeli resursa i evaluaciji programa. Evaluacija još nije dovoljno razvijena u mnogim zemljama. To je i očekivano, s obzirom na njenu zahtjevnost i političku osjetljivost.

## Početi od vrha: rizici od pojave korupcije u parlamentu

U smanjenju korupcije parlamentarci treba da učestvuju kao čuvari, da propisuju norme i standarde o transparentnosti, kontroliraju da li vlada odgovorno i ispravno donosi odluke, te da provjeravaju da li savjesno vrši revizije. Ipak, kao i u svakoj drugoj oblasti u kojoj postoje veliki izdaci, parlamentarci su u iskušenju da utječu na odlučivanje. Ponekad to čine iz lične koristi ili da bi napunili kase svojih partija. U tom smislu, sve više se pažnja obraća na korupciju tokom sklapanja poslova vezanih za sektor odbrane. Ipak, nema pouzdanih naznaka da je sektor odbrane podložniji korupciji od, recimo, sektora izgradnje i ugovora o infrastrukturi. Zapravo, u širem sektoru sigurnosti korupcije ima više u policiji i carinskim službama nego u odbrambenim institucijama, mada je i ovdje često riječ o sitnoj korupciji, u kojoj učestvuju službenici nižeg ranga i koja je nedohvatljiva parlamentu.

To ne znači da u sektoru odbrane ne postoji specifičan rizik od pojave korupcije. U njemu je krug donosilaca odluka i interesnih grupa obično uži i djeluje tajno. Stručnost nije dovoljna i – što je najvažnije – tržište je monopsono, tj. odbrambene institucije su jedini kupac, dok je broj kvalificiranih dobavljača ograničen. Složenost poslovnih transakcija između sektora odbrane i brojnih podizvođača otežava pravilno vođenje poslovnih knjiga, dok odjeljenja za javne nabavke radije posluju samo sa nekolicinom dobavljača u koje imaju povjerenja. U ovim okolnostima parlamentarci lobiraju u korist ekonomskih interesa svojih birača, kojima ponekad pomažu da dobiju odlaganje služenja vojnog roka ili neki unosan posao. Upravo ovdje postoji tanka linija između legitimnog pomaganja svojim biračima i neprimjerenog korištenja utjecaja.

Nema granica ljudskoj inventivnosti i poigravanju na tankoj žici kada treba da nađu način da utječu na nabavke, a da pri tom ne krše direktno zakon. Korupcija se može ispoljavati kao davanje nezakonitih provizija (neopravdano visokih) za izmirenje ugovornih obaveza, odnosno davanje takozvanog procenta za pružene usluge, pružanje usluga van ugovornih obaveza, kao što su plaćena putovanja za članove porodice ili druge usluge, ili kao direktno uzimanje novca ispod stola. Krupna korupcija, čiji je cilj da se utječe na od-



### Okvir 18.1. Uloga Nacionalne revizorske institucije Velike Britanije

Nacionalna revizorska institucija (NAO), na čijem se čelu nalaze glavni kontrolor i glavni državni revizor, obavlja tri glavne djelatnosti: obezbjeđuje to da se za uložena sredstva dobije odgovarajuća vrijednost, pruža podršku radu parlamenta i daje smjernice o primjeni najboljih praksi.

#### *Dobivanje odgovarajuće vrijednosti za uložena sredstva*

Prema Zakonu o nacionalnoj reviziji iz 1983. godine, NAO provjerava način trošenja državnih sredstava i izvještava o njemu. Kako bi bilo postignuto da se dobije određena „vrijednost za uloženi novac“, ona provjerava da li Vlada i državni organi efikasno i efektivno troše dodijeljena sredstva za ostvarivanje zadatih ciljeva. Provjeravaju se mnoge aktivnosti, počevši od funkcioniranja sistema za krivično gonjenje, pa do velikih projekata javnih nabavki Ministarstva odbrane; od razvijanja poslovnih vještina za provođenje državnih projekata, pa do stvaranja uslova boljeg angažiranja vanjskih resursa za održavanje autoputeva. Godišnje, NAO objavljuje oko šezdeset izvještaja. Svi izvještaji zasnovani su na dokazima i rezultat su rigoroznih analiza i velikih ovlaštenja za pristup relevantnoj dokumentaciji, koje ima NAO.

#### *Podrška radu parlamenta*

Šef NAO je državni službenik u Donjem domu britanskog Parlamenta. Rezultate svog rada ova revizorska institucija daje na uvid Parlamentu po naređenju Donjeg doma. Ona u ime Parlamenta i poreskih obveznika kontrolira da li država odgovorno troši državni novac i pomaže javnim institucijama da bolje rade. Od 2000. godine, revizorska institucija redovno preispituje racionalnost glavnih pretpostavki na kojima se zasnivaju vladine projekcije o javnim finansijama i izvještaj o rezultatima svojih analiza podnosi uporedo sa izvještajima Vlade. Tokom 2007/08. godine, ona je podnijela Parlamentu šezdeset opširnih izvještaja i izvršila reviziju preko 460 računa. Od 2008/09. godine, revizije će biti obavljane primjenjivanjem Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja.

Nacionalna revizorska institucija prilikom analiziranja javne potrošnje i pružanja usluga pomaže Odboru za javno računovodstvo (PAC), drugim odborima iz oba Doma parlamenta, kao i pojedincima. Do sada je NAO pomogla rad sedamnaest izabranih odbora. Od nedavno, ona objavljuje i kratke izvještaje o učinku kako bi pomogla odborima da provedu godišnju kontrolu učinka pojedinih sektora. Također, NAO odgovara na kompleksna i raznovrsna pitanja članova Parlamenta, što povremeno može dovesti do objavljivanja izvještaja o dobivenoj vrijednosti za uložena sredstva.

#### *Dobra praksa*

Nacionalni revizorski ured daje materijal o tehničkim informacijama, smjericama i primjerima dobre prakse koji mogu koristiti i drugi, naročito zaposleni u organizacijama javnog sektora.

#### *Pitanja vezana za sektor odbrane*

Nacionalna revizorska institucija obavlja finansijsku reviziju ovog složenog sektora, koji ima približno 90 milijardi funti fiksnih sredstava i upravlja godišnjim budžetom od oko 34 milijarde funti. Također, NAO objavljuje izvještaje o trošenju sredstava u Ministarstvu odbrane. Tu spada i analiza sposobnosti Ministarstva da finansira tekuće operacije, te da održava i razvija vojne kapacitete za obavljanje zadataka u budućnosti. Posebno je interesiraju aspekti operativne efikasnosti, podrška pripadnicima oružanih snaga, velike nabavke opreme i prateće infrastrukture, kao što je Direkcija za vojnu imovinu (*Defence Estate*), i programi za uvođenje promjena u poslovanje. U nedavno objavljenim izvještajima date su informacije o helikopterskoj eskadri činok, herkulu C-130, logističkim aranžmanima vezanim za mlazne avione, regrutiranje i zadržavanje novog kadra, i informacionu infrastrukturu u sektoru odbrane.

*Izvor:* National Audit Office. <[www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)>.

luke koje donose utjecajni pojedinci, obično se odvija uz pomoć agenata ili drugih posrednika. Time se izbjegava direktan kontakt kupca i dobavljača, što dodatno otežava otkrivanje isplata izvršenih posredstvom bankarskog sistema.<sup>1</sup> Zbog toga je važno donijeti zakonske akte, kojima će biti jasno propisano šta je dozvoljeno, a šta nije, i gdje javni službenici moraju podvući crtu tokom svojih kontakata sa dobavljačima. Mora biti ograničena vrijednost poklona koje poslanici i zvaničnici smiju da primaju. Poslanici bi trebalo da se pobrinu da svi ovi propisi ili kodeksi postupanja budu uspostavljeni i primijenjeni, te da ih se i sami pridržavaju. Moraju da izbjegavaju bilo kakvo ponašanje koje bi moglo biti smatrano neprimjerenim. Naprimjer, ne smiju sami da kontaktiraju sa poslovnim agentima ili da obilaze fabrike, nego samo u pratnji drugih kolega iz odbora za odbranu.

Senator Demokratske partije iz Montane Jon Tester otišao je 2007. godine i korak dalje i objavio je svoj dnevni raspored na internetu. Njegov čin predstavlja dobar način za smanjenje rizika od pojave korupcije: što veća transparentnost rada parlamentaraca i objelodanjivanje svojih interesa. Svaki poslanik prije dolaska na javnu funkciju treba javnosti da dostavi na uvid stanje svoje imovine, sredstva i interese. To isto treba da učini i kada odlazi sa funkcije. Treba poslanicima zabraniti da primaju anonimne donacije, koje se daju ili njima lično ili partiji kojoj pripadaju. Ove mjere su i u njihovom interesu, jer ih štite od nekorektnih optužbi za prevaru i povećavaju povjerenje javnosti u njihov rad. S tim u vezi, Međunarodni kodeks UN-a o ponašanju javnih službenika može biti korisna osnova za formuliranje pravila – naročito drugi odjeljak koji govori o sukobu interesa i diskvalifikacijama i treći odjeljak koji govori o prijavi imovine i sredstava. Prijava imovine je posebno važna u onim zakonodavnim tijelima koja ne predstavljaju stalni posao, pa je zbog toga njihovim članovima dozvoljeno da rade i druge plaćene poslove. Naprimjer, 139 članova Gornjeg doma britanskog Parlamenta (od 743 člana) nalazi se na platnom spisku raznih korporacija, u kojima obavljaju konsultantske poslove.

## Uloga parlamenta u osiguravanju transparentnosti u sektoru odbrane

Parlament ima važnu ulogu u osiguravanju transparentnosti u sektoru odbrane i za obavljanje te uloge ima na raspolaganju brojne instrumente. Poslanici mogu usmeno ili pisмено da postavljaju pitanja i da preduzimaju određene mjere ako nisu zadovoljni dobivenim odgovorima. Obavljanje informativnih razgovora sa dobavljačima, ako je potrebno i iza zatvorenih vrata da ne bi bile odavane poslovne tajne, predstavlja moćno sredstvo za postizanje transparentnosti. Provođenje parlamentarne istrage, kojom se utvrđuju činjenice i odgovornost, predstavlja dramatičniji metod, koji iziskuje dosta vremena. Samo mali broj ministara ili državnih sekretara uspijeva da preživi ovu istragu, jer se političke borbe nastavljaju i tokom nje, a predstavnici opozicije jedva čekaju da kritiziraju aktualnu vladu zbog njene nesposobnosti. Pored toga, parlamentarne istrage često bivaju razvodnjene, jer članovi istražne komisije obično nemaju iskustvo u pravnom ispitivanju. Oni su izabrani zato što su vješti političari, a ne isljednici.

---

<sup>1</sup> „The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm.” *The Economist*, 23. 12. 2006.

Istražne metode su važne, ali su regularne procedure i njihovo dosljedno provođenje najbolji lek protiv korupcije: pažljiva analiza (red po red) budžetskih sredstava izdvojenih za sektor odbrane, razmatranje troškova cijelog ciklusa novih nabavki i kombiniranje revizija sa revizorskim izvještajima kako bi bilo utvrđeno da li se finansijska sredstva koriste za ono za šta su namijenjena. Međutim, ove procedure očigledno imaju efekta samo ako parlament raspolaže dovoljnim brojem kvalificiranih stručnjaka, koji umiju da obavljaju dubinske analize. Pod uslovom da postoji, nezavisni revizorski ured bit će također mehanizam za sprječavanje zloupotreba, jer je vrlo vjerovatno da će svaka pronevjera biti objelodanjena u njihovim izvještajima.

Kada je riječ o javnim nabavkama, od Ministarstva odbrane treba zahtijevati da parlamentu dostavi informacije o potrebama vojske i alternativnim rješenjima za njihovo ispunjavanje, spiskove potencijalnih dobavljača i obrazloženje konačnog izbora dostavljača nakon javnih konkursa. Naprimjer, u Belgiji i Holandiji ministar odbrane mora da poštuje propisanu proceduru i da prvo podnese zahtjev za nabavku nekog novog sistema naoružanja potrebnog za provođenje desetogodišnjeg programa, zatim da obrazloži zahtjev, analizira alternative, podnese izvještaj o pregovorima koji se vode o njegovoj nabavci, te izvještaj o učestvovanju u proizvodnji i o kompenzaciji (kojima se bavi Ministarstvo ekonomije). Tek onda može da donese konačnu odluku. Da bi pomogla ovom procesu, Belgija je 1996. godine osnovala *ad hoc* Odbor za vojne nabavke u okviru Predstavničkog doma Parlamenta. U Holandiji pak ministar odbrane mora da poštuje konvenciju, prema kojoj Parlament prije potpisivanja ugovora mora da dobije dovoljno vremena da razmotri ugovore vrednije od 50 miliona eura (vidjeti Okvir 18.2). Uobičajeno je da Odbor za odbranu na kraju odobri nabavku, ali članovi Odbora imaju pravo da ovo pitanje stave na dnevni red zasjedanja Druge komore. U Njemačkoj se slična procedura pojačane kontrole primjenjuje u slučaju potpisivanja ugovora koji prelaze 25 miliona eura.

## Saveznici: mediji, NVO, međunarodne organizacije, stručnjaci iz sektora odbrane

Parlament se često suočava sa tim kako efikasno da upravlja ogromnim resursima kojima raspolaže, s obzirom na ograničeno vrijeme poslanika. Mediji su jedan od izvora inspiracije. U parlamentima zapadnih zemalja poslanici satima raspravljaju o skandalima ili neefikasnim potezima vlade, o kojima su saznali iz jutarnjih novina. Postojanje aktivne i znatiželjne štampe preduslov je za djelotvornu demokratiju, ali preveliko oslanjanje na vijesti koje kruže medijima ima svojih mana, jer provocira reaktivne odgovore na skandale i politizaciju. Poslanici će bolje koristiti resurse ako se povremeno distanciraju od uzbudljivih vesti, koje mediji objavljuju i koje su obično kratkog daha, i usredsrede na ostvarivanje dugoročnih političkih ciljeva. Također, međunarodne organizacije, kao što je UNDP, treba da uravnoteže finansiranje istraživačkog novinarstva. Iako je generalno dobro, istraživačko novinarstvo može ipak da doprinese stvaranju klime uzajamnog optuživanja, od koje niko nema koristi. Mediji bi trebalo da se pridržavaju sopstvenih kodeksa ponašanja.

## **Okvir 18.2. Mogući redoslijed radnji prilikom nadzora nad javnim nabavkama u sektoru odbrane**

Model redoslijeda radnji prilikom nadzora javnih nabavki, koji će ovdje biti prikazan, zasnovan je na praksi holandskog Parlamenta.

### *Zahtjev*

Ministarstvo odbrane obavještava parlament o potrebi da bude nabavljena određena oprema. Navodi vrstu opreme koju treba nabaviti, procjenu potrebne količine i obim sredstava rezerviranih za javne nabavke. Poslanike obično najviše zanima koliki dio budžeta treba izdvojiti za nove nabavke. Također, žele da im bude razjašnjeno zašto određena kupovina treba da ima prioritet. Oprema će moći da bude nabavljena samo ako to odobri parlament, ili ako bar nije protiv toga, što formulira sljedećom rečenicom: „Komisija uzima u obzir predstavljeni dokument“.

### *Pripreme studije*

Operativne zahtjeve treba pretvoriti u tehničke specifikacije. Istražuje se tržište i sastavlja spisak svih potencijalnih dobavljača. U slučaju da proizvod nije moguće nabaviti odmah, a ni u bliskoj budućnosti, planira se razvojna faza u saradnji sa namjenskom industrijom i drugim zainteresiranim zemljama. Zatim se pravi strategija za javne nabavke i postavljaju rokovi za proizvodnju i isporuku.

### *Procjena*

U ovoj fazi temeljno se proučavaju informacije koje su dostavili zainteresirani dobavljači. Razmatra se da li su oni u stanju da ispune sve specifikacije ili nude alternativna rješenja kojima bi uslovi bili ispunjeni. Da li tu opremu koriste druge snage i kakva su njihova iskustva? Kakvi su izgledi za zajedničku proizvodnju i kompenzacije (ofset aranžmane)? Rezultat ove studije treba da bude kratak spisak proizvoda koji bi mogli biti korišteni umjesto traženih proizvoda. Ove informacije treba proslijediti nadležnom odboru parlamenta na raspravu, a bilo bi dobro da budu dostupne i javnosti.

### *Kupovina*

Treba dati konačnu preporuku za kupovinu i treba na osnovu ugovorene ponude obaviti neophodne pripreme. Ukoliko je moguće, treba probno testirati proizvode na terenu. Prilikom donošenja konačne preporuke uprava za naoružanje rukovodi se različitim kriterijima. Pod pretpostavkom da nekoliko alternativnih rješenja ispunjava zahtjeve vojske, na izbor mogu utjecati i drugi faktori: naprimjer, cijena cijelog ciklusa proizvoda, različiti stepeni učinka i sigurnosti. Može biti pokrenuto i pitanje kompenzacija ili saradnje tokom proizvodnje – poslanici žele da budu sigurni da će domaća namjenska industrija biti adekvatno zastupljena i obično zahtijevaju stopostotnu kompenzaciju za svaki dolar ili euro iz budžeta odbrane, koji je potrošen u inostranstvu.

Parlament u svakoj fazi ima drugačiju ulogu, u zavisnosti od novčane vrijednosti kupovine. U Holandiji, naprimjer, o ugovorima koji vrijede manje od 5 miliona eura brinu službe koje su ih sklopile. Načelnik odbrane dužan je da ugovore koji vrijede više od 25 miliona eura uključi u ukupni budžet za odbranu i da o tome obavijesti parlament. Ugovore čija se vrijednost kreće u rasponu od 25 do 100 miliona eura mora da odobri parlamentarni odbor na početku ciklusa, ali je za dalje izvršavanje ugovornih obaveza zadužena služba koja sklapa ugovor, osim kada je riječ o politički osjetljivim projektima. Parlament mora odobriti ugovaranje projekata čija je vrijednost još veća od navedenog iznosa. Odluke o njihovom provođenju donosi isključivo Državni sekretar (zamjenik ministra), koji je zadužen za opremu. Ugovore koji vrijede više od 250 miliona eura mora da odobri cio kabinet vlade i parlament.

*Izvor: Eekelen, van Willem F. The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition. Occasional Paper No. 5. Geneva: DCAF, 2005.*

Nevladin sektor je, također, saveznik parlamenta. U mnogim zemljama postoje stotine organizacija građanskog društva, koje se bave suzbijanjem korupcije u nacionalnim ili lokalnim okvirima. Izazov je kako izgraditi konstruktivan odnos između NVO i parlamenta, umjesto odnosa u kome nevladin sektor samo iznosi optužbe. Organizacija „Transparency International“, osnovana prije petnaest godina, glavni je međunarodni saveznik u borbi protiv korupcije. Ona jednom godišnje objavljuje Indeks podmičivanja, Globalni barometar korupcije i Indeks percepcije korupcije. Takvo „imenovanje i optuživanje“ učesnika korupcije – pojedinaca, preduzeća ili čitavih nacija – do sada je imalo određeni efekat, pogotovo je utjecalo na parlamente zapadnih zemalja. Preko svojih ogranaka širom svijeta, ova organizacija može da pomogne mobiliziranje nacionalnih NVO da se konstruktivno uključe u parlamentarnu borbu protiv korupcije.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), međunarodna organizacija koju je osnovala Vlada Švajcarske 2000. godine, glavni je akter koji parlamentima pomaže da izgrade nadzorne kapacitete. On identificira i promovira najbolje nacionalne i međunarodne prakse upravljanja sektorom odbrane. Organizacija tijesno surađuje sa drugim međunarodnim institucijama kako bi različitim zemljama dala savjete i praktično pomogla programima izgradnje integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Ovi programi često se realiziraju u saradnji sa raznim parlamentarnim skupštinama, poput Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope i Parlamentarne skupštine NATO-a, kao i u saradnji sa drugim međunarodnim institucijama koje promoviraju najbolje prakse upravljanja sektorom odbrane.

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope bila je naročito aktivna prilikom pružanja podrške izgradnji nadzora sektora odbrane i sigurnosti. Ona je 2005. godine, reagirajući na mjere suzbijanja terorizma, detaljno razradila skup preporuka o nadzoru obavještajnih službi, policije, pogranične kontrole, odbrambenih institucija i „nacionalne sigurnosti i demokratije“. U preporukama je naročito naglašeno da treba:

- donijeti jasne i odgovarajuće zakonske akte, kojima bi bio reguliran rad sektora odbrane i sigurnosti; napraviti jasnu razliku između sigurnosnih i obavještajnih službi i policije;
- obezbijediti to da se oružane snage prije svega bave nacionalnom sigurnošću, a ne dodatnim djelatnostima, osim u izuzetnim slučajevima;
- obezbijediti funkcioniranje specijaliziranih parlamentarnih odbora, pri čemu najmanji preduslov treba da budu nadzor obavještajnih službi i kontrola budžeta;
- uspostaviti parlamentarni nadzor provođenja specijalnih mjera i voditi računa da time ne budu ugrožena osnovna, ustavom garantirana prava.

Također, u preporukama je konstatirano da međunarodna saradnja i mirovne misije imaju sve veći značaj i da se „ne smije dozvoliti da one na bilo koji način negativno utječu na ulogu koju parlament ima tokom odlučivanja“. Ukazano je i na činjenicu da odložena transparentnost (skidanje oznake povjerljivosti sa nekog materijala nakon isteka vremena

propisanog zakonom) može da doprinese uspostavljanju ravnoteže između povjerljivosti informacija i odgovornosti.<sup>2</sup>

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koju čine predstavnici trideset industrijaliziranih zemalja, najveći je saveznik parlamentaraca u borbi protiv korupcije. Ona je 1977. godine donijela Sporazum o borbi proti korupcije, koji je do sada potpisalo trideset i osam zemalja. U okviru OECD-a postoji i Radna grupa protiv podmićivanja, kojom predsjedava švajcarski profesor Mark Pieth. Većina zemalja članica OECD-a provodi sa znatnim rezultatima antikorupcijske zakone zasnovane na ovom Sporazumu. Naprimjer, Njemačka je 1999. godine usvojila Zakon o borbi protiv korupcije i od tada ga dosljedno primjenjuje. Kompanija „Simens“ bila je krivično gonjena zato što je potrošila 1,3 milijarde eura na podmićivanje službenika u više od pedeset zemalja, u šta spada i direktno podmićivanje nigerijskog predsjednika Sanija Abachaija. U decembru 2008. godine okončana je istraga o crnim fondovima kompanije „Simens“ (*Schwarze Kassen*), pa je ona morala da plati novčanu kaznu u iznosu od 395 miliona eura. Sporazum zemalja OECD-a omogućio je provođenje sličnih akcija i u drugim zemljama. Poslije istrage provedene u SAD, kompanija „Simens“ kažnjena je kaznom od 800 miliona dolara, dok je Italija ovoj kompaniji zabranila da godinu dana posluje sa javnim preduzećima.

Na kraju, treba istaći da provođenju djelotvornog parlamentarnog nadzora na domaćem terenu mogu dosta pomoći stručnjaci iz sektora odbrane. Zaposleni u sektoru odbrane neće biti skloni prevarama kada je riječ o kvalitetu i trajnost opreme koju nabavljaju, jer to može ugroziti život njihovih operativnih kolega. Pored toga, dobivanje odobrenja i računovodstvene procedure pažljivo su regulirani, često do najsitnijih detalja, a za realiziranje svake naredne faze procesa javnih nabavki potrebno je da ovlašteno lice potpiše odobrenje. Mnoga odjeljenja u odbrambenim institucijama imaju posebnu službu koja ispituje mogućnost prevare tokom javnih nabavki. Takve službe treba da budu nezavisne u odnosu na lanac komande i povezane sa kancelarijom glavnog inspektora. Glavni inspektor treba da bude čvrsto povezan sa parlamentom, koji treba konsultirati prilikom postavljenja generalnog inspektora.

## Nadzor namjenske industrije i izvoza oružja

Parlament često mnogo strože nadzire domaće javne nabavke nego trgovinu sa inostranstvom. Ovo je logično, s obzirom na to da je u domaće javne nabavke uključen parlament, kao direktni akter, koji raspolaže novcem poreskih obveznika. S druge strane, ekonomski podsticaji usmjereni su više na razvoj namjenske industrije, a ne na stručni nadzor. Parlamentarci su s pravom zabrinuti zbog toga da li će zadržati radna mjesta u jednoj tako inovativnoj industrijskoj grani, koja počiva na najmodernijoj tehnologiji i stručnom kadru. Osim SAD, nijedna država nema tako veliko domaće tržište koje može namjensku industriju da učini isplativom (samoodrživom). To domaće kompanije primorava da se okrenu stranim tržištima ili multinacionalnoj proizvodnji kako bi mogle da opstanu. Međutim, u mnogim zapadnim zemljama budžeti za odbranu smanjuju se više od jedne decenije, zbog

<sup>2</sup> *Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*. Recommendation 1713. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005. <<http://assembly.coe.int/>>.

čega se one sve više međusobno nadmeću za mjesto na tržištima zemalja trećeg svijeta. Trenutna ekonomska kriza u svijetu dodatno doprinosi povećanju konkurencije. Budući da su veliki poslovi u sektoru odbrane sve rjeđi – ali kada su jednom sklopljeni, osiguravaju višegodišnji posao namjenskoj industriji i sigurnija radna mjesta zaposlenima – neki zvaničnici spremni su da, ukoliko je u pitanju sklapanje unosnih ugovora, zanemare transparentnost i redovan postupak. Međutim, neki primjeri iz nedavne prošlosti pokazuju da se ovaj trend polako mijenja (vidjeti Okvir 18.3).

Pozitivno je i to što je i sama namjenska industrija počela da se bavi pitanjem korupcije. Evropska asocijacija zrakoplovne i odbrambene industrije objavila je u julu 2006. godine da osniva Međunarodnu radnu grupu za borbu protiv korupcije. Radna grupa bi u početku trebalo da obuhvati rad svih evropskih odbrambenih kompanija i njihovih asocijacija za nacionalnu odbranu, a kasnije bi biti otvorena i za saradnju sa stranim odbrambenim kompanijama. Istog dana kada je najavila osnivanje Radne grupe, Asocijacija je objavila i osnivanje Antikorupcijskog foruma namjenske industrije Velike Britanije. Postavlja se pitanje da li će on uspjeti nešto da uradi. Ostaje da to vidimo. Prema podacima datim u Izvještaju o svjetskom razvoju za 1997. godinu, 15% preduzeća u industrijaliziranim zemljama mora da daje mito kako bi moglo da posluje. U Aziji taj procenat iznosi 40%, a u Ruskoj Federaciji 60%. Smanjenje korupcije zavisi od istrajnosti vlada i parlamenata, posebno zbog činjenice da mnogi zvaničnici van Evrope i SAD očekuju mito za svoje učestvovanje u poslovnim transakcijama. Korupcija će biti smanjena samo ako rizik od učestvovanja u korupciji bude velik i po kupce i po dobavljače. Pomoglo bi kada bi se konkurentne firme zajedno zalagale za poštovanje procedura i kada bi se pridržavale kodeksa postupanja. Parlament bi tu sigurno mogao konstruktivno da pomogne.

## Zaključak

Iz razmatranja nedavno razotkrivenih slučajeva korupcije može biti zaključeno da i dalje postoji potreba za uvođenjem veće transparentnosti, kao i da je parlamentarni nadzor veoma važan, ali da ima i ograničenja. U nekoliko slučajeva izvršna vlast je uspjela da ubijedi parlament (makar i privremeno) da su viši državni interesi važniji od zahtjeva parlamenta da se primijene strože mjere. Ipak, parlamentarne akcije imale su efekta. Preduzeća u namjenskoj industriji sve više oklijevaju da pribjegu podmićivanju. I generalno, vlade i parlamenti zajedno rješavaju probleme vezane za korupciju. Skandal vezan za kompaniju „Lokhid“ (vidjeti Okvir 18.3) i slučaj kompanije *General Electric* doveli su 1977. godine do donošenja američkog Zakona o korupciji u inostranstvu. Nakon toga, SAD su izvršile pritisak na vlade drugih država da učine to isto da bi stvorile jednake uslove za suzbijanje korupcije. Poslanici, također, često predvode primjenu Konvencije OECD-a u nacionalnom zakonodavstvu. Pored toga, interparlamentarne skupštine, poput Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope i Parlamentarne skupštine NATO-a, i dalje predvode međunarodnu saradnju i primjenu standarda prilikom suzbijanja korupcije.

Građani slijepo vjeruju parlamentu i poslanicima da će predvoditi borbu protiv korupcije. U posljednjih nekoliko godina učinjeno je mnogo, ali još postoji dosta izazova. Parlament može da pomogne njihovom rješavanju tako što će parlamentarnim odborima za odbranu i revizorskim službama obezbijediti sva potrebna ovlaštenja za provođenje efikasnog nad-

zora. Oni mogu da rade na izgradnji potrebnih kapaciteta za obavljanje mandata, odnosno na razvijanju odgovarajućeg kadra, obezbjeđivanju budžetskih sredstava, omogućavanju pristupa informacijama i angažiranju vanjskih eksperata. Članovi Odbora za odbranu mogu preuzeti ulogu lidera, tako što će razvijati stručno znanje i zauzeti nepristrasan i prema javnosti otvoren stav o pitanjima nacionalne sigurnosti, koja je suštinski važna za opstanak države. Na taj način oni mogu odlučno da osiguravaju transparentnost u oblasti odbrane, a da pri tom ne narušavaju povjerljivost legitimnih državnih tajni. Uz sve to, oni mogu da povećaju efikasnost ukoliko budu njegovali mrežu domaćih i međunarodnih saveznika, koji imaju iste interese kada je riječ o suzbijanju korupcije, kao i da pomognu svojim zemljama da razvijaju prosperitetne, sigurne demokratije.

### Okvir 18.3. Izabrani primjeri velike korupcije prilikom izvoza

Najpoznatiji nedavni slučaj podmićivanja predstavlja korupcijska afera tokom poslovanja Britanskog zrakoplovnog sistema (BAE), četvrte po veličini odbrambene kompanije na svijetu, i Saudijske Arabije. Dnevne novine *The Guardian* objavile su 2003. godine vijest da je BAE, uz prešutno odobravanje nekoliko vlada Velike Britanije, u prethodnih dvadeset godina potrošio milione funti na podmićivanje visokih funkcionera iz Saudijske Arabije, kao i članova njihovih porodica, a zauzvrat dobivao unosne poslove u namjenskoj industriji. Odjeljenje za teške prevare pri Vladi Velike Britanije započelo je istragu i otkrilo postojanje 60 miliona funti namijenjenih plaćanju „posebnih usluga“, kao i dokaze o tome da je milijardu funti bilo prebačeno na račune u švajcarskim bankama dvojice posrednika povezanih sa kraljevskom porodicom u Saudijskoj Arabiji. Međutim, državni tužilac je zaustavio istragu, obrazlažući Parlamentu u decembru 2006. godine da Saudijska Arabija nagovještava da će se osvetiti tako što neće dostavljati informacije o mogućim terorističkim napadima na Veliku Britaniju. Premijer Tony Blair podržao je odluku državnog tužioca.

Ovakvih slučajeva bilo je i prilikom trgovine sa državama članicama NATO-a. Kompanija *Lockheed* pokušala je da u Holandiji, sredinom sedamdesetih godina prošlog stoljeća, podmićivanjem kupi utjecaj prilikom kupovine novog modela vojnog aviona. Princ Barnhard, muž kraljice Juliane, tražio je da mu kompanija plati 1,1 milion dolara da bi upotrijebio svoj utjecaj. Iako je nezavisna istražna komisija utvrdila da njegov postupak zaslužuje osudu, Vlada je, nakon konsultiranja sa liderima u Parlamentu, a iz straha od moguće ustavne krize (abdikacije kraljice), odlučila da princu samo oduzme funkciju Glavnog inspektora Oružanih snaga Holandije. Otprilike u isto vrijeme kada je Holandija od SAD kupovala avione F-16 jedan agent povezan sa francuskom kompanijom *Dassault* osumnjičen je za pokušaj podmićivanja člana holandskog Parlamenta. Slučaj nikada nije došao do suda.

Indija je dobar primjer zemlje kojoj je korupcija nanijela velike štete, a koja je uspjela da preduzme važne zakonske mjere kako bi je suzbila. Kupovina jaguar aviona od Velike Britanije 1978. godine i ugovori sklopljeni tokom osamdesetih godina prošlog stoljeća o kupovini artiljerijskog naoružanja marke bofors, aviona mirage 2000 i HDW podmornica ukazivala je na postojanje korupcije, iako je zvanično bilo u skladu sa potrebama sektora odbrane.

Kao odgovor na to 2001. godine angažirana je osoba besprijekornog integriteta da uvede određeni nivo transparentnosti i javne odgovornosti u rad Ministarstva odbrane. Vlada je dala uputstvo stranim dobavljačima da popune izjave o uslugama koje će njihovi predstavnici pružati, kao i o visini novčane naknade za pružene usluge, odnosno o načinu plaćanja (tarife, provizije ili



drugi oblici plaćanja). U proceduri za provođenje javnih nabavki u sektoru odbrane (DPP), ustanovljenoj 2006. godine, bili su propisani uslovi za prijavljivanje na tender i kaznene mjere koje su mnoge ponuđače odvratile od angažiranja posrednika – Indijaca ili stranaca – za promoviranje ugovora sa sektorom odbrane. (Međutim, nijedan ovlašteni domaći zastupnik nije bio registriran na osnovu ovog sve do kraja aprila 2008. godine). Procedura za provođenje javnih nabavki sadrži tri ključne klauzule: klauzulu o kompenzacijama, klauzulu o zabrani kupovine od samo jednog ponuđača bez objavljivanja konkursa i klauzulu o obaveznom transferu tehnologije u svim velikim nabavkama. Ministar odbrane Antony je 2008. godine predstavio Parlamentu i druge korake u suzbijanju korupcije i izgradnji transparentnosti, koji obuhvataju: postojanje „Sporazuma o integritetu“ između državnih organa u svim ugovorima čija vrijednost prelazi 3 milijarde rupija; kolegijalno donošenje važnih odluka o nabavkama; povećanje transparentnosti prilikom testiranja kupljene robe na terenu; donošenje propisa o održavanju sastanaka sa dobavljačima prije početka javnog nadmetanja.

*Izvor:* Parthasaraty, G. *The Era of Corruption*. 28. 3. 2001. <[www.rediff.com](http://www.rediff.com)>; Pisani odgovor ministra odbrane A. K. Antonyja u Rajya Sabha. Vidjeti <[www.thaindian.com](http://www.thaindian.com)> (22. 4. 2008).

## Poglavlje 19

# Uloga ombudsmana

U svojoj dvjesto godina dugoj historiji,<sup>1</sup> institucija ombudsmana pokazala je svoju vrijednost kako u zrelim demokratijama, tako i u onima u nastajanju. Institucija ombudsmana nije primarni instrument u borbi protiv korupcije, ali ako je pravilno organizirana i ima jaku političku podršku i iskusno, motivirano osoblje, predstavlja efikasan instrument strategije za prevenciju, neutraliziranje i iskorenjivanje korupcije u sektoru odbrane.

### Uloga ombudsmana u sektoru odbrane

Prema modernom tumačenju, osnovna funkcija ombudsmana jeste „da zaštiti ljude od kršenja ljudskih prava, zloupotrebe vlasti, grešaka, nemara, nepravednih odluka i lošeg upravljanja radi veće transparentnosti rada javne uprave i povećanja javne odgovornosti državnih službenika“.<sup>2</sup> Suština ovog tumačenja, koje su inače prihvatile sve zrele demokracije, jeste u tome da je ombudsman nezavisan u odnosu na one organizacije na koje se građani žale. Dakle, institucija ombudsmana uspostavljena je zakonom. Ombudsmana postavlja parlament i on je njegov agent. U prilog ovakvom tumačenju ide i argument da ovakav aranžman garantira nezavisnost ombudsmana, koji bi u suprotnom oklijevao da kritizira rad službi koje su odgovorne izvršnoj vlasti. Kao dio zakonodavne grane vlasti, ombudsman ne samo da pruža direktne usluge građanima, već i zakonski nadzire službe koje su u njegovoj nadležnosti. Budući da ombudsman može samo da daje preporuke, a ne da vrši pritisak na organe sudske i izvršne vlasti da preduzmu konkretne korake, njegova uloga je u skladu sa konceptom razdvajanja ovlaštenja.<sup>3</sup>

Ovo je suština prvobitnog koncepta. Kada se primijeni na odbranu, on podrazumijeva instituciju javnog zaštitnika ili vojnog ombudsmana, koji štiti prava vojnih lica i insistira na održavanju demokratske ustavnosti u odbrambenim snagama. Potrebno je naglasiti da od prvobitnog koncepta odstupaju tumačenja poput „internog ombudsmana“ ili „generalnog inspektora“ koji ima funkcije ombudsmana i koga imenuje direktor institucije. Iako možda pozitivno utječu na to da institucija dobro i ispravno funkcioniра, oni ne mogu zamijeniti institut ombudsmana. Birokratije koje imaju drugačije organizacione kulture uvele su sa različitim uspjehom modificirane verzije originalnog koncepta ombudsmana. Poznavanje

---

<sup>1</sup> Frank Orton, bivši ombudsman za ljudska prava u BiH i ombudsman u Švedskoj, kaže da je u oktobru 1713. godine švedski kralj potpisao ukaz o osnivanju institucije Kraljevskog visokog ombudsmana, koji je trebalo da kontrolira da li se sudije, vojni zvaničnici i državni službenici pridržavaju nacionalnih zakona i propisanih pravila.

<sup>2</sup> Institut međunarodnog ombudsmana. Citat preuzet sa: <[www.law.ualberta.ca/centres/loi/](http://www.law.ualberta.ca/centres/loi/)>.

<sup>3</sup> Komentar preuzet iz *Modela zakona o ombudsmanu za državne organe (Model Ombudsman Act for the State Governments)*, koji je napisala *Asocijacija ombudsmana u SAD*. U. S. Ombudsman Association. <[www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html](http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html)>.

### Okvir 19.1. Definicija ombudsmana

Slobodno prevedena riječ „ombudsman“ znači „zaštitnik građana“ ili „predstavnik naroda“. To je neutralni termin koji se u cijelom svijetu koristi za vršioce ove funkcije oba pola. Međutim, neki radije koriste termine *ombuds* ili *ombudsperson*. (vidjeti <[www.usombudsman.org](http://www.usombudsman.org)>). Koriste se i mnogi drugi nazivi za ured ombudsmana. Naprimjer, na engleskom govornom području postoje *parlamentarni komesar za administraciju* (Šri Lanka, Velika Britanija), *javni zaštitnik* (Južna Afrika) ili *glavni istražitelj* (Zambija). U mnogim zemljama zaštita ljudskih prava predstavlja osnovnu djelatnost ombudsmana, pa se ova institucija slično i zove, naprimjer, *Nacionalna komisija za ljudska prava* u Meksiku, *Zaštitnik ljudskih prava* u Poljskoj, *Ombudsman za ljudska prava* u Sloveniji i *Parlamentarni komesar za ljudska prava* u Mađarskoj.

Izvor: Bolme, Petter. *International Overview of the Ombudsman Concept*. Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008: 4.

osnovnih koncepata i specifičnih mehanizama njihove primjene olakšava uvođenje institucije ombudsmana, koja će odgovarati strategiji za izgradnju nacionalnog i institucionalnog integriteta.

Osnivanje ureda ombudsmana u sektoru odbrane treba da pomogne pronalaženju rješenja za dva najveća problema odbrane u liberalnoj demokratiji (ili onoj koja je na putu da postane liberalna): provođenje adekvatne kontrole odnosa između civilnog društva i vojnih institucija i, istovremeno, zaštita ljudskih i socijalnih prava ljudi zaposlenih u sektoru odbrane. Prema tome, pored klasičnog pitanja koje se javlja u civilno-vojnim odnosima o tome ko će nadgledati čuvare, treba pronaći odgovor i na pitanje o tome kako zaštititi prava čuvara kao građana u uniformi. Problemi koji proističu iz ovih pitanja povezani su međusobno ne samo konceptualno već i čine element strategije i politike društvenog i institucionalnog razvoja sektora odbrane.

Svuda u svijetu ured ombudsmana istražuje i daje preporuke. Prema tome, rad takvog ureda ne treba da predstavlja prijetnju nikome ko je na vlasti.<sup>4</sup> Obim aktivnosti vojnog ombudsmana zavisit će u velikoj meri od utjecaja i prirode razvoja odbrambenog okruženja. Malo je vjerovatno da će se ono „oteti kontroli“.<sup>5</sup> Korupcija može da ima mnogobrojne oblike i manifestacije, i može se javiti u bilo kojem dijelu civilno-vojnih odnosa. Samim tim bi i „ombudsman sa potpunim nadležnostima“ trebalo da bude sposoban da odgovorno izađe na kraj sa svim ozbiljnim problemima civilno-vojnih odnosa. Važno je spomenuti da je osnivanje ove kancelarije u mnogim zemljama dovelo do boljeg ponašanja pripadnika vojske prilikom izvršavanja zadataka i obavljanja dužnosti.

<sup>4</sup> U mnogim slučajevima te aktivnosti smatraju se suprotnim vojnoj subordinaciji i tvrdi se – s pravom ili ne – da narušavaju autoritet vojske, političara i lidera.

<sup>5</sup> Mokgobu, Phasoane. „Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force.“ *African Security Review* 8: 1, 1999. <<http://www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html>>.

## Modeli institucije ombudsmana

Općenito, možemo razlikovati dvije grupe institucija ombudsmana – „klasičnu“ i „organizacionu“. Obje grupe se stalno razvijaju, pa se brzo mijenjaju i linije njihovog razgraničenja.<sup>6</sup> Međutim, odnos prema odbrani je drugačiji, pa je ona shvaćena kao državna politika i kao društveni segment. Zbog toga u sektoru odbrane postoje mnoge vrste ombudsmana, koji imaju različita zaduženja i ovlaštenja. Posmatramo li praksu, možemo razlikovati tri glavna modela – klasični ombudsman, moćni institucionalni ombudsman u sektoru odbrane i slabi organizacioni ombudsman u oružanim snagama.

Imajući na umu osnovnu pretpostavku upravljanja da „mjereno može biti samo ono što je urađeno“, moć ombudsmana bit će razmotrena kao dio procesa praćenja i procjenjivanja upravljanja u sektoru odbrane, posebno prilikom formuliranja i primjene odbrambenih politika.

### Klasični model ombudsmana u sektoru odbrane

Ovaj model zasniva se na pretpostavci da u svakoj parlamentarnoj demokratiji parlament predstavlja vrhovni politički autoritet. Parlament donosi sve konačne odluke o odbrani zemlje, kao i odluke o raspodjeli resursa i institucionalizaciji mehanizama kontrole, poput kontrole budžeta, razmatranja žalbi i pritužbi, pokretanja parlamentarnih istraga itd. Među ovim mehanizmima može biti i javni zaštitnik ili vojni ombudsman. On štiti parlamentarno i društveno vlasništvo nad politikom nacionalne odbrane i naglašava demokratski konstitucionalizam oružanih snaga. Također, on štiti prava vojnog osoblja kao ljudi, građana i pripadnika vojne organizacije. U Okviru 19.2. dat je primjer klasičnog modela ombudsmana u sektoru odbrane u Norveškoj.

Uprkos različitim nazivima, klasične institucije ombudsmana u sektoru odbrane imaju neke osnovne zajedničke karakteristike:

- Da bi ombudsman mogao da štiti ljudska prava, *funkcija ombudsmana propisana je zakonom, imenuje ga zakonodavno tijelo*, koje zakonom štiti njegovu/njenu nezavisnost i povjerljivost podataka.
- Ombudsman je ovlašten *da ispituje* da li su vlada, kao i MO, obavljali svoje funkcije u suprotnosti sa zakonom i javnim moralnim normama.
- Ombudsman daje *prijedloge i preporuke* vladi za izmjenu ili za pokretanje akcija (uključujući u to i pravne mjere) radi eliminiranja nepravednog ili neprimjerenog institucionalnog postupanja.
- Rezultati rada ombudsmana *dostupni su javnosti*, a ombudsman inicira medijski *pritisak* ili *pritisak* nevladinog sektora na organe vlasti radi preduzimanja administrativnih ili zakonskih korektivnih mjera.

<sup>6</sup> Prema materijalu koji je objavila američka Asocijacija ombudsmana (TOA). Vidjeti i internet-stranicu Ombudsmana oružanih snaga Kanade: <[www.ombudsman.forces.gc.ca](http://www.ombudsman.forces.gc.ca)>.

### Okvir 19.2. Klasični model ombudsmana u sektoru odbrane u Norveškoj

Parlamentarni ombudsman u oružanim snagama Norveške primjer je *klasičnog* ombudsmana u sektoru odbrane. To je prvi parlamentarni vojni ombudsman u svijetu, koji je uspostavljen 1952. godine. U okviru norveškog Parlamenta postoje Ombudsman i Odbor ombudsmana, koji su sastavni dio njegovih nadzornih aktivnosti. Ombudsman štiti prava svih pripadnika oružanih snaga (uključujući u to i bivše pripadnike). Svako ko smatra da se prema njemu/njoj nepravedno, pogrešno ili nerazumno postupa, može iznijeti svoj slučaj Ombudsmanu. Odbor ombudsmana mora da podnosi godišnji izvještaj Parlamentu, mada može, ako je potrebno, da se obrati Parlamentu povodom bilo kog pitanja i u bilo koje vrijeme. Ombudsman savjetuje Parlament i Ministarstvo odbrane o svemu za šta je stručan i nadležan. Kao nezavisan mehanizam vojnog nadzora, Odbor ombudsmana vrši inspekcije vojnih jedinica stacioniranih u zemlji i u inostranstvu. Izvještaj o obavljenim inspekcijama, zajedno sa preporukama, Ombudsman podnosi ministru i načelniku odbrane.

Ukoliko procijeni da je potrebno, Ombudsman ima pravo da razmatra mjere ili da ih samoinicijativno preduzme povodom bilo kog problema. Ovlašten je da razmatra slučajeve u koje mogu biti uključeni svi organi vlasti, ima pristup cjelokupnoj dokumentaciji i informacijama, a može i da ispituje svjedoke i stručnjake. Ombudsman je nepristrasan i ne zavisi od ministra odbrane, ministarstva, i vojnih vlasti.

Izvor: Internet-stranica norveškog Ombudsmana pri oružanim snagama, <[www.ombudsmann.no/mil/english.asp](http://www.ombudsmann.no/mil/english.asp)>.

Ombudsman uvijek mora da bude nepristrasna, nestranačka i nepolitička institucija. Međutim, on je neizbježno i akter na političkoj sceni.<sup>7</sup> On je u poziciji da inicira političke reakcije, između ostalog, donošenjem novih zakona ili dopuna zakona, davanjem preporuka za razrješenja sa političke funkcije, razotkrivanjem nezakonite političke i administrativne prakse, kao i da inicira sektorske i strukturne institucionalne reforme. Kritiziranje ministarstva ili drugog državnog organa predstavlja kritiziranje vladajuće opcije (partije ili koalicije), što opozicija može (zlo)upotrijebiti.<sup>8</sup>

Moć *klasičnog* ombudsmana tokom izgradnje identiteta i integriteta nacionalne vojske ne počiva samo na ispitivanju slučajeva kršenja prava pojedinaca. Njegova uloga u izgradnji integriteta bila bi veća ukoliko bi on/ona uspio/uspjela da utječe na politički proces u fazi formuliranja politike, da ojača legitimnost njenog provođenja i da obavještava javnost o ostvarenim rezultatima. Ombudsman će imati ključnu ulogu u vojsci i društvu ako bude doprinio stvaranju okruženja u kome vladaju uzajamno povjerenje i podrška.

<sup>7</sup> U ovom slučaju političku scenu čine političke partije, političke institucije poput parlamenta, vlade, kabineta predsjednika države, NVO, formalne i neformalne, legalne i nelegalne procedure koje sve navedene institucije koriste da bi ostvarivale međusobne odnose na sceni.

<sup>8</sup> Bizjak, Ivan. „The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle.” Copenhagen, 2005.

## Institucionalni (organizacioni) model

Prvobitni koncept ombudsmana zasnovan je na nezavisnosti ove institucije od izvršne vlasti. Historijski gledano, većina državnih institucija u demokratskim zemljama tokom protekla dva stoljeća uspostavila je interne procedure za rješavanje žalbi i pritužbi svojih zaposlenih, što odgovara funkciji koju danas obavlja ombudsman. Klasičan model izmijenjen je time što je proširen i na takozvane ombudsmane koje su postavljali rukovodioci odjeljenja ili službi protiv kojih su podizane tužbe. Povremeno se ova funkcija smatra alternativom klasičnoj instituciji ombudsmana, stvorenoj radi garantiranja odgovornosti složenih organizacija, kao što su odbrambene institucije. Pošto su alternative osnovane kako bi bile zadovoljene specifične potrebe određene organizacije, njihovo djelovanje i ovlaštenja prilagođeni su toj svrsi. Ove alternative imaju neke zajedničke karakteristike, koje jasno ilustriraju njihove specifičnosti i ograničenja:

- Formiraju se na osnovu regulative koju propisuje ministar odbrane, pa zato nemaju jaku pravnu zaštitu i autonomiju koje garantiraju specijalni zakonski akti. Ima slučajeva da se ova vrsta ombudsmana spominje samo kao dio strukture ministarstva.
- Postavlja ih ministar odbrane i odgovorne su samo njemu/njoj. Nemaju direktan pristup zakonodavnim tijelima.
- Predstavljaju dio ministarskog lanca komande, sa svim koristima i ograničenjima, koja iz toga proističu.
- Podnose izvještaje, nalaze i preporuke, koji su obično „dostupni samo službenim licima” ili koji su još povjerljiviji.
- Pokušavaju, ako je to moguće, neformalno da riješe probleme i, ako je neophodno, imaju kapacitete da istražuju i daju preporuke, ali samo u okviru ustanovljenih vojnih procedura.

Analitičari i praktičari ne slažu se oko vrijednosti ovog modela. Jedni smatraju da su uvođenjem *institucionalnog ombudsmana* promijenjeni prvobitni koncept i ciljevi. Očigledno je da, u poređenju sa klasičnim modelom, institucionalni ombudsman ima ograničen status, moć i sposobnosti da obavlja svoju dužnost. Drugi pak misle da postojanje mnogih klasičnih i institucionalnih ombudsmana pojedinaca te kancelarija doprinosi uspostavljanju većeg stepena kontrole i transparentnosti rada izvršne vlasti.

Pored toga, iskustva različitih zemalja, koje su na različitim stupnjevima demokratskog razvoja i/ili izgradnje institucija sektora odbrane, pokazuju da je opravdana podjela modela institucionalnog ombudsmana na „jake” i „slabe”.

### *Institucionalno „jak” ombudsman*

Pod „jakom” institucijom podrazumijeva se formiranje efikasnog i pouzdanog *ureda* ombudsmana, pri čemu je naglasak na riječi *ured*. Glavne osobine „jakog” ureda ombudsmana čine njegova nezavisnost i nepristrasnost, povjerljivost i kapaciteti (normativni, kadrovski, resursi) za obavljanje pouzdanih revizija i istraga. Kod ovog modela, ombudsman pokreće inicijative i ima odgovornost. On ne čeka da mu se „klijent” (vojnik, oficir, ci-

vilni službenik ili članovi njihovih porodica) obrati, već samoinicijativno nadgleda, proučava, analizira i istražuje, a isto to čini i na specijalan zahtjev ili po naređenju.

Institucionalno jak ombudsman u sektoru odbrane može biti oformljen ako je tako propisano zakonom. On ima obavezu kontroliranja i izvještavanja o: 1) politici cjelokupnog sektora odbrane; 2) upravljanju resursima u sektoru odbrane; 3) efikasnosti oružanih snaga i 4) uvjerenjima, pravima i slobodama zaposlenih u sektoru odbrane. U Okviru 19.3. dat je primjer jakog ombudsmana u Holandiji. Ovo bi trebalo da bude veliki i funkcionalno jak ured, na čijem bi čelu trebalo da bude glavni inspektor. On se nalazi izvan vojnog komandnog sistema i odgovoran je direktno ministru odbrane. Treba da nadzire rad cjelokupnog vojnog i civilnog osoblja, kao i funkcioniranje MO i oružanih snaga. Glavni inspektor provodi istrage i daje preporuke po naređenju, na osnovu molbi ili samoinicijativno. On ima velika ovlaštenja i autoritet. Postoji jasna korelacija između njegove sposobnosti da utvrdi činjenice i njegovog stručnog kredibiliteta.

U konceptu tzv. integriranog ministarstva odbrane, u kome su organizacija i funkcioniranje administrativnog i vojnog osoblja pod zajedničkim rukovodstvom i kontrolom, ured glavnog inspektora ima mnogo veću ulogu i dužnost od ombudsmana, koji se uglavnom bavi predstavkama zaposlenih. Ovakva odbrambena institucija organizirana je na jasnoj konceptualnoj razlici između političkih, komandnih i upravljačkih funkcija i što veće objedinjenosti civilnog i vojnog znanja i iskustva. Da bi uspješno funkcionirala, neophodno je da postoje unutrašnji mehanizmi kontrole, koji treba da obezbijede kvalitetno savjetovanje i kvalitetne odnose između vojske i civila. Da bi mogao da odgovori na takve izazove, glavni inspektor, pored svog glavnog zadatka – obezbjeđivanja toga da niko ne bude ugrožen dok služi u oružanim snagama ili radi u MO – obavlja i funkciju „nezavisne kancelarije za internu reviziju“. Tako proširen model ombudsmana izuzetno je važan za prevenciju i suzbijanje korupcije, naročito u osjetljivim oblastima, kao što su javne nabavke u sektoru odbrane i raspoređivanje i upravljanje resursima. Organizacija i resursi ureda ombudsmana moraju mu omogućiti da bude veliki i sposoban, da ne zavisi od vojnog komandnog lanca i da direktno odgovara ministru odbrane.

### **Okvir 19.3. Generalni inspektor kao institucionalno „jak“ ombudsman**

Generalni inspektor holandskih Oružanih snaga primjer je jakog institucionalnog ombudsmana. On se nalazi van vojnog komandnog lanca i za svoj rad direktno odgovara ministru odbrane. U njegovom mandatu je da ministra, na njegov zahtjev ili samoinicijativno, informira i da mu daje preporuke o pitanjima vezanim za oružane snage, kao i da pokreće istrage, ili da preuzme ulogu posrednika i sudije, u vezi sa zahtjevima pojedinaca zaposlenih u oružanim snagama, odnosno bivših zaposlenih, koje su mu podnosioci zahtjeva, ili članovi njihove porodice, pismeno dostavili. Generalni inspektor daje savjete, posreduje u završnim fazama sudskog procesa, stvara mreže kontakata i iznosi probleme pred one koji mogu da ih riješe. Nezavisnost i tajnost predstavljaju dvije osnovne karakteristike njegove službe. Generalni inspektor ima velika istražna ovlaštenja, uključujući u to i pravo pristupa svakom mjestu ili dokumentu koji je u posjedu oružanih snaga, kao i ovlaštenje da pozove na saslušanje bilo kojeg pripadnika oružanih snaga.

*Izvor: National Defence and Canadian Forces Ombudsman. The Way Forward: Ombudsmen Models.*

### Okvir 19.4. Jedan primjer modela institucionalno „slabog“ ombudsmana

*Inspektorat pri Ministarstvu odbrane Republike Češke* (ova institucija postoji i u drugim državama koje su bile članice Varšavskog pakta) primjer je institucije koja „liči na kancelariju ombudsmana“. Ovo je najviše tijelo koje provodi internu kontrolu rada MO. Zaduženo je za obavljanje inspeksijskih poslova u vojsci Republike Češke, bez uvida u finansijsko poslovanje. Inspektorat saraduje sa nacionalnim inspeksijskim vlastima, poput Ureda vrhovnog revizora, Javnog zaštitnika prava – Ombudsmana, te sa državnim tijelima nadležnim za krivično gonjenje i za nacionalnu sigurnost. Inspektorat koordinira provođenje antikorupcijske strategije u vojsci i učestvuje u koordinaciji provođenja antikorupcijskih mjera. Također, nadležan je za provođenje istrage o uzrocima avionskih nesreća. Inspektoratom rukovodi direktor, koji za svoj rad odgovara direktno ministru odbrane.

*Izvor:* Internet-stranica češkog MO. <[www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152](http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152)>.

#### *Institucionalno „slab“ ombudsman*

Institucionalno „slab“ ombudsman *pomaže klijentu* da razvije, a potom i da sledi sopstvene mogućnosti rješavanja problema. Naglasak je ovdje na riječi „klijent“ (tj. na vojniku, oficiru, civilu zaposlenom u vojsci, preduzeću, građaninu itd.). Riječ je o prilično iskrivljenom konceptu ombudsmana, koji više liči na administrativni „ured za pritužbe“, nego na instituciju koja brani demokratiju i ljudska prava. Iako donekle može da bude koristan zaposlenima u sektoru odbrane i može da doprinese borbi protiv korupcije, doprinos ovog ombudsmana razvoju sektora odbrane kao efikasne i demokratske, transparentne i odgovorne institucije jeste ograničen. Ne doprinosi mnogo ni razvoju društva slobodnih i aktivnih građana, niti razvoju parlamenta kao centra demokratskog razvoja i kontrole izvršne vlasti „u ime naroda“. Ova vrsta ombudsmana uglavnom se bavi „provjerom“, razgovorima sa klijentima, pružanjem informacija, redefiniranjem problema, upućivanjem na druge instance, savjetovanjem, iznalaženjem mogućih rješenja za problem, formalnim posredovanjem, predlaganjem promjena prakse, praćenjem razvoja događaja i prebacivanjem problema na više instance.<sup>9</sup>

Iako ovaj model ombudsmana može imati donekle različite funkcije, uvijek ima jednu osnovnu karakteristiku: dužnost ombudsmana je da osigura to da javna vlast ispunjava zahtjev o zakonitom upravljanju i poštovanju ličnih prava građana.<sup>10</sup>

## **Uloga ombudsmana u izgradnji integriteta i smanjenju rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane**

Korupcija predstavlja antitezu dobrom upravljanju, koje je općeprihvaćeni preduslov ekonomskog razvoja.<sup>11</sup> Postoji staro shvatanje, koje je naročito duboko ukorijenjeno u ne-

<sup>9</sup> Ovo je „deset tačaka“ koje se spominju u publikacijama Asocijacije ombudsmana.

<sup>10</sup> Lunn, Michael *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*. Govor održan povodom proslave pedeste godina postojanja Ureda ombudsmana u Danskoj, 1.



kim institucijama odbrane, o tome da je korupcija „samo još jedan poslovni trošak, uobičajen u tržišnoj ekonomiji, pa da oni koji hoće da posluju sa sektorom odbrane, moraju to i da plate. Svi to rade!“ U stvari, korupcija negativno utječe na dobro obavljanje poslova i ostavlja dugoročne posljedice ne samo na karakter oružanih snaga, već i na cijelu naciju. Korupcija u sektoru odbrane jedan je od najvećih moralnih izazova današnjice. Iako se razlikuje od zemlje do zemlje, može se reći da je korupcija zajednički imenitelj nekih spektakularnih neuspjeha tokom javnih nabavki za odbranu, prodaje nekretnina i upravljanja imovinom, regrutiranja ili otpuštanja iz vojne službe, čak i tokom provođenja nekih aspekata strukturne reforme.

Odlučivanje u sektoru odbrane zasnovano je na političkom, administrativnom i vojnom sektoru i prožima ih tamo gdje: (1) vojni stručnjaci određuju operativne doktrine i neophodne sposobnosti; (2) civilni rukovodioci i političari odlučuju kako će biti raspoređeni resursi, zatim tamo gdje odlučuju o nabavkama, trgovini oružjem i organizacionom razvoju i (3) civilne agencije u sektoru odbrane organiziraju javne tendere i pružaju usluge. Svi sektori koji učestvuju u ovom procesu podložni su korupciji.

Štaviše, posmatrano sa društveno-političke tačke gledišta, cijenu svake potencijalno koruptivne odluke koju je donio civilni ministar odbrane, plaća društvo. Pored toga, zbog ovakvih odluka društvo više političare ne doživljava kao simbole demokratije, već kao „političare biznismene“. Vojska počinje da gubi povjerenje u civilno rukovodstvo (uprkos sumnjama da su i vojna lica umiješana u korupciju) i stiče se utisak da svaka politička partija ima svoj „lanac preduzeća“, koji radi za ostvarivanje njenih ciljeva. Također, svaka umiješanost vojske u korupciju narušava unutrašnji duh organizacije i moral ljudi u uniformama, ugled koji vojska ima u javnosti i nacionalni značaj institucija odbrane. Ukratko, korupcija razara koheziju sistema nacionalnog integriteta, pa i vojsku kao njegov stub.

John McMillan, ombudsman odbrane i commonwealtha u Australiji, na osnovu svog bogatog iskustva tvrdi: „Borba protiv korupcije nije najvažnija, niti je jedna od važnijih funkcija ureda ombudsmana. Ured nema potrebna ovlaštenja za obavljanje te funkcije, kao što su ovlaštenje za tajno praćenje, prisluškivanje telefonskih razgovora i privođenje osumnjičenih na informativni razgovor. Za obavljanje ovih funkcija potrebni su jaki resursi, koje većina ureda ombudsmana nema. Prije bi se moglo reći da ombudsman ima dvije osnovne funkcije: da se bavi žalbama i pritužbama građana na nedostatke koji postoje u odlučivanju javne vlasti i prilikom pružanja usluga te da povremeno i samoinicijativno preispituje uzroke sistemskih problema, koji se javljaju u vladi ili u određenim državnim organima“.<sup>11</sup>

I pored svega navedenog, institucija ombudsmana ima u okviru holističkog pristupa borbi protiv korupcije sljedeće vrijednosti i mogućnosti:

- Samo postojanje ureda ombudsmana, kao i činjenica da svaki muškarac ili žena zaposleni u sektoru odbrane imaju pravo da mu se obrate povodom problema koji

<sup>11</sup> Dr Ivan Krastev, ugledni bugarski stručnjak za tranziciju Bugarske ka demokratiji, izjavio je u jednom televizijskom intervjuu: „Državni zvaničnici uzimaju mito, jer nemaju razloga da ga ne uzimaju. Privatne firme daju mito, zato što nemaju drugu mogućnost.“

<sup>12</sup> Prezentacija Johna McMillana na Konferenciji UN-a o antikorupcijskim mjerama. Konferencija o mjerama za borbu protiv korupcije, dobro upravljanje i ljudska prava., Poljska, 8–9. 11. 2006.

nastaju kao rezultat određenih odluka ili njihovog rada dovoljno su jak argument za sve one u političkoj, administrativnoj ili komandnoj vlasti da se ponašaju u skladu sa zakonom i da čuvaju integritet.

- Osnivanje ureda u okviru institucija odbrane, koja ne zavisi od komandne hijerarhije, stvara onima koji misli da je pojava korupcije moguća, ili da je već na djelu, osjećanje da postoji alternativa. Tako zaposleni u sektoru odbrane imaju mogućnost izbora i znaju da strogo pridržavanje organizacionih pravila i procedura ne znači da moraju da šute o koruptivnim radnjama.
- Lak pristup ombudsmanu daje mogućnost da se rješavaju „manji” slučajevi korupcije, koji obično ostaju van domašaja sudskog, administrativnog ili vojnog kaznenog sistema. Međutim, upravo su ovi slučajevi često virusi od kojih za kratko vrijeme obole i čvrsti sistemi kao što je sistem odbrane.
- Mogućnost data ombudsmanu da sistematično i bez najave preispituje sve odluke o odbrani, što u praksi znači većinu odluka vlade, uz potencijalno veliki pristup mnogim izvorima informacija, predstavlja stalni podsjetnik organima vlasti da se njihov rad prati i izvana i iznutra i da svaka pojava korupcije ili sumnja u njeno postojanje može da bude alarm u svakoj fazi odlučivanja ili provođenja.
- Pristup ombudsmana povjerljivoj dokumentaciji i objektima sa ograničenim pristupom snažan je faktor odvratanja od falsificiranja dokumenata, dokaza i procedura, kojima se često olakšava korupcija.
- Sposobnost ombudsmana da svoj rad učini javnim i da bez izuzetka objavi imena svih političara, vojnih lica ili civila umiješanih u korupciju ili neke druge nezakonite radnje, predstavlja upozorenje svakom državnom službeniku da ne učestvuje u korupciji ukoliko ne želi da riskira svoju karijeru i čast.
- Činjenica da svi građani, ne samo zaposleni u sektoru odbrane, imaju pravo da se obrate kancelariji ombudsmana u sektoru odbrane, stvara važno osjećanje o čvrstoj povezanosti društva (kao korisnika sigurnosti i zainteresirane strane u oblasti nacionalne odbrane) i vojske (kao jednog od stubova konsolidiranog nacionalnog integriteta).

Prema tome, ombudsman za odbranu izuzetno je važan za održavanje institucije u dobrom stanju, unaprjeđenje upravljanja i sistematičan razvoj duha i morala ljudi zaposlenih u sektoru odbrane, a u skladu sa najvišim standardima struke i stepenom razvijenosti integriteta društva i nacije. Prema riječima Johna McMillana: „Mnogi ombudsmeni doživljavaju da su najvažniji za rješavanje žalbi i pritužbi, podsticanje slobode informacija i zaštitu „puhača u pištaljku“. Oni su sastavni dio demokratskih vrijednosti, kojima se jača sistem upravljanja i služe kao barijera i mehanizam odvratanja od korupcije i štetnih praksi”.<sup>13</sup>

Mnogostruka strategija, koja nastaje kombiniranjem političke, socijalne i ekonomske reforme sa jačanjem sistema nacionalnog integriteta, vjerovatno će postići bolje rezultate nego zasebne antikorupcijske mjere, bez obzira na to koliko su važne i koliko se odlučno

<sup>13</sup> Isto.

provode.<sup>14</sup> Ovo bi bila korisna pouka izvedena iz iskustava zemalja širom svijeta. Zato je institucija ombudsmana u sektoru odbrane važan element svake antikorupcijske strategije. U svijetu ne postoje dva ista modela ombudsmana (vidjeti Okvir 19.5. u kome je dat primjer vrlo specifične primjene koncepta ombudsmana). Model ombudsmana će biti uspješno primjenjivan samo ako ispunjava zahtjeve zbog kojih je i oformljen. Određene zaključke izvedene iz pozitivnih iskustava o radu institucije ombudsmana u različitim zemljama, kao i iz primjene različitih modela, treba razmatrati kada neka zemlja ili odbrambena institucija odluči uvesti ured ombudsmana:

- *Vizija:* Uvođenje ombudsmana u sektor odbrane (ili u vojsku) mora da uvjeri društvo i sektor odbrane da javna vlast (parlament, vlada, šef države i pravosudni sistem) treba da radi pošteno, efikasno, odgovorno i transparentno, kao i da treba strogo da se pridržava ustavnih okvira i da radi u skladu sa demokratskim i nacionalnim moralnim vrijednostima. Uspostavljanje i njegovanje uzajamnog povjerenja presudno je važno za civilno-vojne odnose u zemlji i u sektoru nacionalne sigurnosti. Povjerenje se doživljava kao vjera u sistem i u njegovu sposobnost da uspješno upravlja nacionalnom sigurnošću, sistemom odbrane i bilo kakvom krizom.
- *Uloga:* Ombudsman u sektoru odbrane treba da doprinosi jačanju identiteta i karaktera vojnog, civilnog i političkog rukovodstva u nacionalnoj odbrani. U tom smislu, ombudsman dijalogom, uzajamnim poštovanjem i intenzivnom i inkluzivnom razmjenom zajedničkih ciljeva i namjera gradi konsenzus.
- *Misija:* Osnovni zadatak ombudsmana je da unaprjeđuje kredibilitet i rad političkog rukovodstva u sektoru odbrane, kao i rad administrativnog i komandnog kadra, budući da jačanje identiteta i integriteta zahtijeva postizanje konkretno dobrih rezultata. Ombudsman štiti društvo u odnosima koje ono uspostavlja sa MO i oružanim snagama. Doprinosi i ispravljanju administrativnih nedostataka, tako što nezavisno razmatra osnovanost pritužbi u vezi sa upravnim odlukama ministra i podstiče stvaranje dobre javne uprave. Ona pak treba da bude odgovorna, da se pridržava zakona, da bude transparentna i predusretljiva, tako što će pomagati građanima da riješe žalbe na administrativne poteze ministarstva, razvijati principe i politike odgovornosti, pratiti da li državne službe rade po zakonu itd. Međutim, misija ombudsmana nije da se protivi odlukama vlade, ministra odbrane ili oružanih snaga ili da ih zamijeni. On postoji da bi podstakao ove organe, kao i civilno i vojno rukovodstvo nad kojim ima nadležnost, da budu svjesniji svoje odgovornosti prema društvu, vojnom i civilnom osoblju, da se ponašaju razumno. Također, on je tu i da obezbijedi da oni rade u skladu sa zakonom i najboljim upravljačkim praksama, kao i da poštuju tradicionalni duh vojske. Ombudsman u sektoru odbrane razvijat će odbrambenu organizaciju svoje zemlje kako bi ona postala zajednička i korisna svim dijelovima društva.

<sup>14</sup> Staphenurst, Rick and Kpundeh, Sahr John. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank, 1999.

### Okvir 19.5. Primjena koncepta ombudsmana prilikom unaprjeđenja integriteta nabavki u sektoru odbrane

U Koreji od 2006. godine postoji Uprava za program nabavki u sektoru odbrane (*Defence Acquisition Programme Administration – DAPA*). Uprava je formirana zbog velikih problema koje je Koreja ranije imala sa integritetom i korupcijom tokom nabavki za odbranu, kao i zbog pritiska civilnog društva da se provedu korjenite reforme radi uvođenja veće transparentnosti u društvo.

Poseban odbor formiran je 2003. godine, a njegov zadatak bio je da pripremi temeljnu reformu javnih nabavki u sektoru odbrane. Uprava za program nabavki u sektoru odbrane počela je da radi u januaru 2006. godine. Tada je donesen i novi zakon, koji je dao legitimitet njenim aktivnostima. On je trebalo da se bavi javnim nabavkama u sektoru odbrane i da poveća transparentnost, efikasnost, stručnost i odgovornost ovog procesa. Od početka su polovinu zaposlenih u Upravi činili civili, što je bio prvi važan korak ka ulasku u, do tada nedodirljivu i čak „božansku“, javnu vlast. Za Koreju je važno dostignuće bilo i uključivanje civilnog društva u ove procese.

Upravi na raspolaganju stoje instrumenti kao što su odbori za provođenje programa, sporazumi o integritetu, programi ombudsmana i politike „objavljivanja punog imena i prezimena“ (počinioca). Prema preporuci organizacije „Transparency International Koreja“, PSPD-a i Odbora za reviziju i inspekciju, postavljena su tri civilna ombudsmana. Ombudsman se pridržava principa nezavisnosti, stalnosti, participacije, transparentnosti i neutralnosti. Grupa ombudsmana sastaje se svake sedmice, daje preporuke i ispravke i objavljuje rezultate svog rada.

Ovakav sistem ombudsmana prvi je sistem tog tipa u Koreji, koji se zasniva na zakonu i prvi slučaj učestvovanja civilnog društva u praćenju javnih nabavki u sektoru odbrane. Prvi put počinju da se mijenjaju stare prakse, sa mogućnošću unaprjeđivanja saradnje.

Iz ovog procesa izvučene su sljedeće pouke:

1. Učestvovanje civilnog društva u svakom poduzetom koraku moguće je i vrlo je važno.
2. Vanjsko, participativno praćenje suštinski je važno za poboljšanje integriteta.
3. Angažiranje stručnjaka također je vrlo bitno za pouzdanost rezultata istraga.
4. Izbjegavanje konfrontacije i saradnja ključni su za postizanje dobrovoljnih promjena.
5. Održavanje promjena podjednako je važno i teško kao i njihovo postizanje.

*Izvor:* Zasnovano na prezentaciji Sung-Goo Kanga, Generalnog sekretara organizacije „Transparency International Koreja“ i Reprezentativnog ombudsmana pri korejskoj Upravi za program javnih nabavki u sektoru odbrane, koja je održana na Konferenciji NATO-a o izgradnji integriteta, u Montereyu, Kaliforniji, 25–27. 2. 2009. godine.

- *Funkcije i ovlaštenja:* Osnovna funkcija ombudsmana u sektoru odbrane, bez obzira na model, jeste ispitivanje osnovanosti svih pritužbi na rad civilne službe u sektoru odbrane. Rezultat toga ne treba da bude samo utvrđivanje da li je došlo do kršenja zakona ili prava, već on treba da doprinese uspostavljanju kohezije unutar odbrambene organizacije, kao i u cijelom društvu. Pod kohezijom podrazumijevamo jedinstvo radi postizanja zajedničkih ciljeva.

Ako su u nekoj zemlji očekivanja velika, izabrani model treba da bude što sličniji *klasičnom modelu*, što znači da bi ombudsman u sektoru odbrane trebalo da

bude ovlašten da ispituje sve sfere vladinog i javnog sektora, uključujući u to i one koje se odnose na obezbjeđivanje i korištenje materijala i usluga. Vojna služba, vanjsko-politička pitanja, vojni sudovi, državne ratne rezerve, vojno zdravstvo i uslovi za rekreaciju, između ostalog, spadaju u nadležnost rada ombudsmana. Osnovna dužnost ombudsmana je da nadgleda i da obezbijedi poštovanje ustavom garantiranih prava i zakonskih normi u svim sektorima odbrane, bez obzira na to da li te organizacije postoje unutar MO ili oružanih snaga, namjenske industrije ili civilnog društva. Ombudsman može da preispituje osnovanost pritužbi na administrativne postupke ili na uslove zapošljavanja, ali obično nema pravo da preispituje osnovanost disciplinskih postupaka ili razloge dodjeljivanja ili uskraćivanja počasti i nagrada pojedincima. Osim u posebnim okolnostima, on preispituje osnovanost žalbi aktivnih vojnih lica tek nakon što su ona iscrpila sve mogućnosti mehanizama za rješavanje internih sporova.

Ukoliko neka zemlja želi da ima *institucionalno jakog ombudsmana*, zakon mora, kako bi bio djelotvoran, da mu garantira nezavisnost i nepristrasnost rada, pravo na povjerljivost informacija kojima raspolaže, kao i mogućnost provođenja istraga i revizija. Samo u takvim uslovima ombudsman će moći da pokrene istragu i preispituje osnovanost pritužbi i žalbi, kao i da bude u obavezi da ispita svaki slučaj nezakonitog korištenja ovlaštenja, proizvoljno ili neracionalno donesenih odluka, počinjenih grešaka ili nemarnog vršenja dužnosti.

Funkcije *institucionalno slabog ombudsmana* treba da budu tako definirane da on može da radi sa ljudima sve dok njihovi problemi ne budu riješeni, čime se prevazilazi jaz između „kancelarije i klijenta“.

U nadležnosti koje su zajedničke svim različitim modelima ombudsmana između ostalog spadaju:<sup>15</sup> ispitivanje, na osnovu pritužbi ili samonicijativno, bilo kog administrativnog akta koji donosi MO, bez obzira na njegovu pravosnažnost; organiziranje i učestvovanje na konferencijama i sastancima, saradnja sa pojedincima ili agencijama prilikom ispitivanja i istraživanja, što može poboljšati funkcioniranje MO i oružanih snaga ili umanjiti rizike koji mogu da nastanu donošenjem problematičnih administrativnih akata; traženje i dobivanje informacija od svakog pojedinca ili vojne jedinice; slanje sudskih poziva za svjedočenje pod zakletvom ili za davanje na uvid dokumentacije ili za pružanje bilo kog dokaza koji može biti povezan sa slučajem koji je predmet istrage; čuvanje povjerljivosti informacija vezanih za pritužbe ili istrage; pripremanje i raspoređivanje budžeta koji je potreban za rad kancelarije ombudsmana.

- *Vrijednosti*:<sup>16</sup> *Nezavisnost i nepristrasnost* predstavljaju dvije osnovne karakteristike institucije ombudsmana i na njima mora da počiva njen rad. Nezavisnost je neophodna da bi bila osigurana stvarna i percipirana nepristrasnost, te uspostav-

<sup>15</sup> Prilagođeno i preuzeto iz Asocijacije ombudsmana u SAD. *Model Ombudsman Act for State Governments*. Dejton, Ohajo, 1997.

<sup>16</sup> Vrijednosti se, također, mogu posmatrati kao „standardi“. Vidjeti: International Ombudsman Association. *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2, 31. 3. 2008.

ljena tijesna saradnja ombudsmana i ministra. *Integritet* ombudsmana ogleda se u njegovom/njenom čvrstom poštovanju strogog etičkog kodeksa ponašanja – ombudsman svojim ponašanjem treba da uvjeri ljude u sektoru odbrane da je lojalan državi i njenom demokratskom političkom sistemu, koji štiti njihova prava i stečene privilegije, tako da i oni, zauzvrat, treba pozitivno i odgovorno da obavljaju svoje dužnosti. Ombudsman treba da bude lako *dostupan* vojnim i civilnim službenicima, kao i građanima i poslovnim ljudima. On/ona mora da ima slobodan pristup svim vojnim logorima, divizijama, jedinicama i drugim oblastima vojnog djelovanja, kao i slobodu da traži i dobije pristup kompletnoj dokumentaciji vezanoj za predmet istrage, uz garanciju da nijedan dokument neće biti zadržan. *Povjerljivost* bi trebalo da pomogne ombudsmanu da stekne povjerenje građana. Od svih koji rade u uredu ombudsmana ova funkcija zahtijeva da budu što *profesionalniji*. Ako budu radili profesionalno, bit će ojačan i profesionalizam u svim institucijama odbrane i uopće u vladi. Ombudsman bi trebalo da bude politički neutralan. Štaviše, on/ona ne smije da bude povezan/a sa bilo kakvom formalnom ili neformalnom asocijacijom unutar organizacije tako da dovede do stvarnog ili prividnog sukoba interesa ili tako da kompromitira neutralnost ureda ombudsmana.

- *Postavljenje*: Bez obzira na to o kojem modelu ombudsmana je riječ, postavljenje na ovu funkciju trebalo bi da bude rezultat konsultacija barem između ministra odbrane i parlamentarnog odbora za odbranu. Ovaj odbor je, između ostalog, ovlašten da traži, ne samo od ministra već i od bilo kog visokog zvaničnika i svakog pripadnika vojske, da svjedoči o određenim pitanjima.
- *Osoblje*: Uredi ombudsmana imaju različite modele zapošljavanja, naročito kada treba uspostaviti ravnotežu između potrebe za nezavisnim, civilnim kadrom i potrebe za stručnim vojnim znanjima i iskustvom. U Njemačkoj je za selekciju kadra nadležan Parlamentarni komesar za oružane snage. Njegov ured ima oko šezdeset zaposlenih, od kojih je približno polovina višeg srednjeg i visokog ranga, i direktno razmatra slučajeve upućene uredu komesara.<sup>17</sup> U Australiji, zaposlene u uredu Ombudsmana odbrambenih snaga čine članovi Državne službe Australije. U Holandiji, u uredu Glavnog inspektora radi šesnaest vojnih lica i trinaest civila, dok se na funkciji Glavnog inspektora i načelnika Generalštaba smjenjuju pripadnici tri različite službe.<sup>18</sup>
- *Transparentnost i odgovornost*: Informiranje organa koji postavlja instituciju ombudsmana, kao i šire javnosti o radu ovog tijela treba da bude propisano zakonom. Ombudsman bi barem jednom godišnje trebalo da podnosi izvještaj o svom radu organu koji ga postavlja na funkciju, drugim kreatorima politika i široj jav-

<sup>17</sup> Gleumes, Karl. *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

<sup>18</sup> Vidjeti internet-stranicu (<[www.ombudsman.forces.gc.ca](http://www.ombudsman.forces.gc.ca)>) ombudsmana Obrambenih snaga Kanade.

nosti.<sup>19</sup> O svojim aktivnostima ombudsman može da objavljuje brošure, praktične priručnike za građane i razne službe kojima će ih obavijestiti o načinu rada ureda, izvještaje o provedenim inspekcijama u MO i oružanim snagama, izvještaje o istragama provedenim u vezi sa upravnim odlukama MO i oružanih snaga. Također, može i da postavlja informacije na internet-stranicu ombudsmana i da ih objavljuje u elektronskim biltenima, gdje bi bili opisane skorašnje studije slučaja okončanih pritužbi, iz kojih šira javnost može izvući korisne pouke, kao i da objavljuje postere koji opisuju ulogu ombudsmana i usluge koje on pruža, te izvještaje koje je ombudsman podnio parlamentarnom odboru itd.<sup>20</sup>

## Zaključak

Institucija ombudsmana jedna je od ključnih komponenti „horizontalne“ odgovornosti političkih, izvršnih i sigurnosnih državnih sistema. Institucija ombudsmana u sektoru odbrane treba da sprečava politička, upravna i komandna tijela sektora odbrane, te vlade i državne administracije da vrše neprimjerene radnje, ali i da obezbijedi da su prava i dužnosti vojnih lica i civilnog osoblja usklađeni sa demokratskim normama i vrijednostima.

Fleksibilnost modela ombudsmana podrazumijeva da integritet u oblasti odbrane može biti mnogostruko promovirana – vođenjem istraga, objavljivanjem izvještaja, organiziranjem javnih diskusija, podnošenjem parlamentarnih izvještaja i održavanjem sastanaka sa državnim funkcionerima. U svakom slučaju, riječ je o uredu koji treba da bude potpuno samostalan prilikom rješavanja pritužbi o navodnom lošem upravljanju i prilikom ispitivanja osnovanosti takvih navoda.

Da bi ured ombudsmana efikasno osnaživao odbrambeni i nacionalni integritet, njegova funkcija mora da bude regulirana zakonom i zaštićena od proizvoljne cenzure ili ukidanja. Također, ombudsman mora da raspolaze odgovarajućim budžetskim sredstvima, da zapošljava nestranačko osoblje i da bude lako dostupan svim građanima i zaposlenima u sektoru odbrane. Ukoliko svi ovi uslovi budu ispunjeni, ombudsman će biti u stanju da izvrši pritisak na izvršnu vlast da uvažava njegove preporuke i da postupa u skladu sa njima, uključujući u to i preporuke koje se odnose na izgradnju integriteta u sektoru odbrane.

---

<sup>19</sup> Većina ureda svake godine objavljuje izvještaj koji sadrži opis aktivnosti provedenih u prethodnoj godini: broj predstavki, broj neformalno riješenih predstavki, predmete u vezi sa kojima je istraga provedena ili je u toku, preporuke i podatke o tome da li je postupano u skladu sa preporukama ili nije.

<sup>20</sup> Spisak je zasnovan na iskustvu ombudsmana u Australiji, Kanadi, Njemačkoj, Norveškoj i SAD.

## Poglavlje 20

# Namjenska industrija kao saveznik u smanjenju korupcije

Borba protiv korupcije efikasna je samo ako je namjenska industrija njen saveznik. Preduzeća koja pružaju robu i usluge sektoru odbrane sve više uviđaju značaj društveno odgovornog poslovanja i legitimizacije, koji su direktno povezani sa transparentnošću. U ovom poglavlju predstaviti ćemo politiku integriteta, koju razvijaju dva najveća snabdjevača sektora odbrane robom i uslugama, i predložiti ćemo mjere koje namjenska industrija i vlada treba da provedu radi unaprjeđenja integriteta u sektoru odbrane.

## **1. Namjenska industrija kao dio rješenja za smanjenje korupcije: primjer Sjedinjenih Američkih Država**

Postoje tvrdnje da je korupcija u nekim segmentima tržišta jednostavno cijena koja mora da bude plaćena za poslovanje na tom tržištu. Iz takvog stava proizlazi da je borba protiv korupcije uzaludna i nepotrebna. Jednostavno, treba prihvatiti da će dobivanje ili obavljanje nekog posla koštati i to je sve. Međutim, ovakvo razmišljanje, zanemaruje sva zla koja će izroditi korupcija. Ona razara povjerenje javnosti u vladu i korporacije, umanjuje kvalitet robe i usluga kupljenih novcem iz javnih fondova i podriiva efikasno funkcioniranje slobodnog tržišta. Na svu sreću, ovakvo razmišljanje sve manje može da se održi u savremenom svijetu, u kome su zemlje čvrsto međusobno povezane, te u kome korupcija velikih razmjera – koja na kraju skoro uvijek bude razotkrivena – privlači pažnju medija i predstavlja predmet opće kritike, što šteti svima onima koji su u nju umiješani.

U posljednjih nekoliko godina, namjenska industrija širom svijeta izložena je optužbama da u njoj postoji korupcija. Time je u velikoj meri poljuljano povjerenje javnosti u industriju koja, dobrim dijelom, zavisi od javnih fondova. Stoga, tvrdnja da je partnerstvo između namjenske industrije i državnih organa jedino efikasno sredstvo za suzbijanje korupcije izgleda pomalo neosnovano. Međutim, ako to osmotrimo sa druge strane, izgleda logično da podjednako mora biti napadnuta korupcija koja se javlja u ponudi – a to je namjenska industrija – i u potražnji – a to su državne agencije i njihovo osoblje.

U ovom poglavlju bit će analizirana korupcija koja se javlja u ponudi. U središtu pažnje nalaze se najbolje prakse velikih američkih korporacija, koje posluju sa sektorom odbrane, naročito kompanije *Lockheed Martin*, odnosno osiguravanje najviših etičkih standarda poslovanja.

### **Inicijativa namjenske industrije (*The Defense Industry Initiative – DII*)**

Većina velikih korporacija u SAD koje posluju sa sektorom odbrane dio je DII. Inicijativa je osnovana 1986. godine kao odgovor na urušavanje povjerenja javnosti u namjensku



industriju, do čega je došlo poslije mnogih navoda u medijima o slučajevima prevara, gubitaka i zloupotreba u ovoj industriji i u Ministarstvu odbrane. Svi potpisnici DII obavezali su se na to da će usvojiti i da će se pridržavati šest načela o samoupravljanju. Ova načela data su u Okviru 20.1.

Svaki potpisnik DII jednom godišnje popunjava detaljni upitnik o provođenju etičkih programa i praksi. Prikupljeni rezultati objavljuju se u godišnjem Izvještaju DII o javnoj odgovornosti.<sup>1</sup>

Iako svaka članica DII na osnovu ovih šest principa kreira svoj pristup, vremenom i razmjenom najboljih praksi, najveće američke kompanije koje posluju sa sektorom odbrane razvile su etičke programe, koji imaju neke zajedničke elemente.

## Elementi efikasnog etičkog programa

### a. Etički kodeksi ili kodeksi ponašanja

Svaka članica DII usvojila je etički kodeks, koji se često naziva i kodeksom ponašanja. Kodeks propisuje vrijednosti i standarde, kojih kompanija i njeni zaposleni treba da se pridržavaju. Da bi bio efikasan, kodeks treba da bude u skladu sa kulturom kompanije i da bude posvećen unaprjeđenju i održavanju integriteta. Pored toga što izražavaju vrijednosti koje firme njeguju, kodeksi mnogih američkih firmi sadrže i standarde ponašanja. U kodeksima članica DII obično su dati standardi rješavanja problema diskriminacije na poslu, uznemiravanja i pravila poslovnog ponašanja, kao i mjere za suzbijanje korupcije i primarne nezakonitih provizija.

Kodeks kompanije *Lockheed Martin*, pod nazivom „Standardi kompanije, etički kodeks i poslovno ponašanje“,<sup>2</sup> postoji od kada i sama kompanija. U njemu je naglašena posveće-

#### Okvir 20.1. Principi samostalnog upravljanja u Inicijativi namjenske industrije

1. Svaki potpisnik Inicijative mora da ima u pisanoj formi kodeks poslovnog ponašanja i da ga se pridržava. Kodeksom su utvrđeni visoki etički standardi, koji se primjenjuju na sve zaposlene u organizaciji.
2. Svi potpisnici dužni su da obučavaju svoje zaposlene o njihovoj odgovornosti koja je propisana kodeksom.
3. Potpisnici treba da hrabre svoje zaposlene da prijavljuju slučajeve internog kršenja kodeksa, pri čemu im moraju dati garanciju da zbog toga neće snositi posljedice.
4. Potpisnici imaju obavezu da samostalno upravljaju svojom organizacijom, tako što će kontrolirati poštovanje zakona saveznih država o javnim nabavkama i utvrđivati procedure za dobrovoljno prijavljivanje kršenja ovih zakona nadležnim organima.
5. Potpisnici su dužni da međusobno razmjenjuju najbolje prakse primjene DII principa i imaju obavezu da učestvuju na godišnjem Forumu najboljih praksi.
6. Svi potpisnici Inicijative odgovorni su javnosti za svoj rad.

Izvor: *Charter of the Defense Industry Initiative*. Article III: <[www.dii.org](http://www.dii.org)>.

<sup>1</sup> Godišnji izvještaji DII, počevši od 2003. godine, dostupni su na internet-stranici: <[www.dii.org](http://www.dii.org)>.

<sup>2</sup> Kodeks ponašanja: <[www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf](http://www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf)>.

nost kompanije *Lockheed Martin* očuvanju najviših standarda integriteta, kao i važna uloga koju u tome imaju svi zaposleni. Također, navedene su i vrijednosti važne kompaniji, kao i uloga koju zaposleni imaju u njegovanju tih vrijednosti. Svi zaposleni moraju pismeno da potvrde da su dobili Kodeks, da su ga pročitali i razumjeli pravila, kao i da pristaju da ih se pridržavaju.

Naprimjer, u jednom odjeljku Kodeksa, pod naslovom „Etičko poslovanje van granica SAD“, navedeno je da je kompanija *Lockheed Martin* i na svjetskom nivou posvećena očuvanju najviših standarda etičkog ponašanja. Također, navedeno je i sljedeće:

*Podmićivanje, kršenje zakona o uvozu i izvozu, te učestvovanje u nelegalnim bojkotima narušava povjerenje u tržište, podriva demokratiju, sputava ekonomski i društveni razvoj, i nanosi štetu onima čije poslovanje zavisi od stečenog povjerenja i transparentnosti.*<sup>3</sup>

Ovaj citat odražava vrijednost da treba „raditi ono što je ispravno“, koju kompanija *Lockheed Martin* njeguje. U odjeljku se zatim od zaposlenih traži da poštuju nacionalne i lokalne zakone država u kojima ova firma posluje. Zaposlenima je izričito naloženo da vode računa o antikorupcijskim zakonima i da ih se pridržavaju, o zakonima proisteklim iz Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih zvaničnika i o američkom Zakonu o vršenju koruptivnih radnji u inostranstvu, kao i o drugim međunarodnim konvencijama o borbi protiv podmićivanja.<sup>4</sup>

#### **b. Službe za etička pitanja**

Većina velikih američkih kompanija koje posluju sa sektorom odbrane ima službe za etička pitanja, koje upravljaju etičkim programom kompanije i koje ga provode. Programi poslovne etike daju smisao kodeksu ponašanja u kompaniji. Uobičajeno je da ovaj program služi najmanje za: (1) komunikaciju, obuku i pružanje pomoći prilikom usvajanja vrijednosti kompanije i prilikom postupanja u skladu sa njenim kodeksom ponašanja i (2) primjenu pravila datih u kodeksu.

Kada ispunjava ove dvije funkcije, ova služba osigurava to da očuvanje integriteta bude stalno prisutno u kulturi kompanije. Ovo je, na mnogo načina, najvažnija funkcija etičkog programa. Najdjelotvorniji način za sprečavanje neprimjerenog ponašanja ili korupcije jeste stvaranje kulture kompanije, u kojoj je svim službenicima jasno da će odgovarati za neprimjereno ponašanje.

Međutim, kultura očuvanja integriteta neće biti ukorijenjena ako službenici imaju utisak da su vrijednosti i kodeks ponašanja firme u kojoj rade samo nominalni i da ne daju pravu sliku o tome kako firma stvarno funkcionira. Zato je vrlo važno pronaći ravnotežu između potrebe da se zaštiti privatnost zaposlenih i potrebe da oni budu informirani o posljedicama kršenja kodeksa ponašanja.

Podjednako je važno i mjesto koje služba za etička pitanja ima u upravljačkoj strukturi kompanije. Ona mora biti dovoljno visoko postavljena da bi to naglasilo značaj etičkih normi i integriteta za kompaniju i da bi joj obezbijedilo nezavisnost u odnosu na druge strukture. Većina etičkih programa u kompanijama SAD odgovorna je glavnom savjetniku

<sup>3</sup> Lockheed Martin. *Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct*. Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, 2008: 12.

<sup>4</sup> Isto, 2008: 12.

kompanije ili direktno generalnom direktoru. Pored toga, veliki broj programa uspostavio je linije odgovornosti i/ili komunikacije sa upravnim odborima.

Na kraju, treba reći i to da najuspješnije službe imaju službenike za etička pitanja, koji imaju puno ili skraćeno radno vrijeme, i to u najvažnijim sektorima kompanije. Službenici zaduženi za etiku predstavljaju ljudsku stranu etičke službe i uvijek su dostupni za konsultacije ili davanje smjernica, kao i za preispitivanje slučajeva navodnog kršenja etičkog kodeksa. S obzirom na to da su dio poslovnih jedinica, službenici za etička pitanja mogu da tokom obavljanja konkretnih poslova proaktivno daju savjete.

Služba za etička pitanja u kompaniji *Lockheed Martin* za svoj rad odgovara izvršnom direktoru, generalnom direktoru i predsjedniku kompanije, kao i Upravnom odboru. Ova služba ima preko šezdeset i pet zaposlenih službenika za etička pitanja, sa punim ili skraćenim radnim vremenom, u raznim poslovnim sektorima kompanije.

#### *c. Vruće linije, dežurne linije ili kanali za prijave*

Način na koji zaposleni mogu da prijave određene probleme ili da zatraže pomoć od službe za etička pitanja predstavlja suštinski element većine etičkih programa u SAD. Većina etičkih programa u SAD uspostavila je razne mehanizme, koji zaposlenima služe da iznesu svoje probleme ili da potraže pomoć u vezi sa etičkim pitanjima. Neki od njih su: direktan razgovor sa službenikom za etička pitanja, slanje poruka elektronskom poštom određenom službeniku za etička pitanja ili na elektronsku adresu službe, postavljanje elektronskih poruka na internet-stranicu, koja je posebno namijenjena etičkim pitanjima ili slanje pisama i poruka faksom. Međutim, najvažniji kanal komunikacije je vruća ili dežurna linija. Obično je riječ o besplatnom telefonskom broju, koji zaposlenog direktno povezuje sa službom za etička pitanja. Zahvaljujući ovim dežurnim linijama, zaposleni mogu anonimno da iznesu probleme ukoliko iz nekog razloga ne žele da se predstave. Zaposlenom koji je ostavio anonimnu poruku omogućeno je i to da se ponovo javi na isti broj i da dobije informaciju o tome da li je služba učinila nešto u vezi sa njegovim/njenim problemom.

Službenici koji su uočili nezakonito ponašanje ili ih neko prisiljava da učestvuju u korupciji imaju, zahvaljujući djelotvornim kanalima za prijave, način da to iskažu, kao i da dobiju uvjerenje da će njihov problem biti riješen. Kompanija koja želi da u tom pogledu bude djelotvorna, mora vrlo jasno da stavi do znanja da je najstrože zabranjeno svetiti se službenicima koji su u najboljoj namjeri koristili ove kanale. Upravo je strah od osvete kolega ono što mnoge zaposlene sprječava da prijavljuju slučajeve neprimjerenog ponašanja.

#### *d. Obuka i pružanje pomoći*

Većina etičkih programa u SAD pruža zaposlenima obuku o poznavanju zakona i regulativa i educira ih o kodeksu postupanja u preduzeću. Obuka o poznavanju zakona vrlo je usredsređena na upoznavanje posebnih pravnih ili regulatornih rizika na koje kompanija može naići tokom svog poslovanja. Obuka o kodeksu postupanja, koja se u kompaniji *Lockheed Martin* zove „obuka za podizanje svijesti“, može da sadrži i razmatranje regulatornih pitanja, ali se uglavnom svodi na upoznavanje sa vrijednostima, kulturom i etičkim odlučivanjem u određenoj kompaniji. Nijedna od ove dvije vrste obuka ne želi da službenike kompanije pretvori u stručnjake za pravna ili regulatorna pitanja. Njihov cilj je da podignu svijest zaposlenih i da im pomognu da razumiju kada treba da zatraže savjet.

Obuka o poznavanju zakona i regulativa u kompaniji *Lockheed Martin* vrši se elektronskim putem i na više nivoa, u zavisnosti od funkcije koju polaznici obavljaju u kompaniji. Naprimjer, mehaničaru koji popravlja avione ne treba obuka o uvoznjoj i izvoznjoj trgovini, jer mu za posao koji svakodnevno obavlja nije potrebna ta vrsta znanja. Međutim, svi zaposleni moraju da prođu obaveznu obuku o zakonu o radu, zato što kompanija *Lockheed Martin* saraduje sa vladom SAD i sa njenim službenicima, pa je poznavanje ove tematike neophodno. Uz to, kursevi o poznavanju regulative moraju biti obnavljani svake godine ili svake druge godine. Spomenimo i podatak da je kompanija našla rješenje i za one zaposlene koji nemaju pristup kompjuteru, kao i za službenike sa posebnim potrebama.

Obuka kojom se podiže svijest zaposlenih održava se jednom godišnje. Za razliku od prethodne obuke koja se vrši posredstvom interneta, ova edukacija se uglavnom provodi uživo i obavlja je neko od rukovodilaca. To se postiže primjenom kaskadne obuke, tako da Bob Stevens, izvršni i generalni direktor i predsjednik kompanije *Lockheed Martin*, drži obuku osoblju svog ureda, potom oni obučavaju svoje osoblje, sve dok kompletan kadar kompanije ne bude obučen. Obuka obično traje jedan sat i sastoji se od video-projekcije i razgovora o temama koje su predstavljene na video-snimcima.

#### e. Komunikacija

Djelotvornim etičkim programima ulaže se mnogo truda u razvijanje novih načina komunikacije kako bi svi zaposleni stalno imali na umu koliko je važno pridržavati se etičkih standarda kompanije. Kompanije koriste biltene, elektronske poruke, postere, karte i internet-stranice da tokom cijele godine šalju poruke zaposlenima o etici i integritetu. Kreativna sredstva komunikacije nerijetko privuku više pažnje zaposlenih nego obavezne obuke. Mnoge kompanije u SAD sve se više okreću tehnologiji u potrazi za novim načinima za slanje etičkih poruka svojim zaposlenima. Naprimjer, neke kompanije objavljuju na internet-stranici *You Tube* video-klipove o raznim etičkim dilemama i pišu blogove o etičkim pitanjima ili aktualnim događajima, koji su primjer uspješnih i neuspješnih rješenja etičkih problema.

*Minut za integritet* predstavlja najpopularnije sredstvo komunikacije u kompaniji *Lockheed Martin* i najbolje sredstvo koje koristi služba za etička pitanja. To je serija kratkih video-snimaka koje zaposleni u ovoj kompaniji dobivaju putem interneta i služi kao dopuna godišnjoj obuci o podizanju svijesti, jer tokom cijele godine osnažuje poruke o etičnosti, diverzitetu i sveobuhvatnom liderstvu. Kompanija godišnje objavljuje tri serije ovih snimaka. Sve tri serije obrađuju događaje koji su se zaista odigrali na radnom mjestu, kao i važne teme, kao što su: ispravno međunarodno poslovanje, uznemiravanje na poslu, sukob interesa, diskriminacija i drugi oblici neprimjerenog ponašanja. Teme se obrađuju tokom tri sedmice u dvominutnim segmentima. Prva dva segmenta ostavljaju pitanja otvorenim i upućuju zaposlene da naredne sedmice prate novi segment ako žele da saznaju šta se desilo na kraju prethodnog segmenta.

#### Posebne tehnike za borbu protiv korupcije

U sljedećem dijelu navest ćemo nekoliko tehnika za borbu protiv korupcije, koje podržava jak etički program, čime se obezbjeđuje to da unaprijeđenje integriteta bude sastavni dio kulture kompanije. Ove tehnike efikasno primjenjuje kompanija *Lockheed Martin*:

- Pažnja se obraća na dijelove Kodeksa postupanja koji se odnose na borbu protiv korupcije, davanje i primanje poslovnih poklona i beneficija, sukob interesa.
- Postoji detaljno obrazložena politika kompanije u vezi sa uzimanjem nezakonitih provizija, prihvaćanjem poslovnih beneficija i poklona i postojanjem sukoba interesa.
- Date su smjernice o pravilima gostoprimstva i prikladnosti poklona i usluga u različitim zemljama u kojima kompanija posluje, koje su lako dostupne svim službenicima.
- Postoji obaveza o prijavljivanju svih poslovnih poklona, koji prevazilaze okvire date u smjernicama, kao i svih plaćanja za posredovanje u poslovanju.
- Obavlja se obuka o zakonima i regulativama i edukacija o kodeksu postupanja, posebno o njihovim dijelovima koji se odnose na borbu protiv korupcije.
- Vršiti se revizija svih aspekata borbe protiv korupcije u kompaniji.
- Rigorozno se provjeravaju svi agenti i konsultanti trećih lica prije angažiranja, pod čim se podrazumijeva najmanje provjera javno dostupnih informacija o trećim licima, njihovih referenci, podataka dostupnih u ambasadama, te obavljanje direktnih razgovora sa njima.
- Agenti i konsultanti trećih lica moraju da se pridržavaju pravila propisanih Kodeksom postupanja u kompaniji *Lockheed Martin*, a naročito standarda za suzbijanje korupcije.
- Ugovori sklopljeni sa agentima trećih lica periodično se revidiraju, u šta spada i ponavljanje temeljnih provjera.

## 2. Politika integriteta: primjer evropske firme koja saraduje sa sektorom odbrane

U posljednjih nekoliko godina sve veći broj međunarodnih kompanija uviđa da strogi etički standardi i poslovanje u skladu sa međunarodnim zakonima i propisima moraju da budu sastavni dio njihove strateške vizije. Kompanije su, reagirajući na velike promjene općeg ekonomskog i geopolitičkog konteksta, kao i na sve veći obim svog poslovanja, temeljno analizirale funkcioniranje određenih aspekata poslovanja, počevši od upravljanja ljudskim resursima, pa do marketinga i prodaje, te funkcioniranje poslovnih poduhvata i odnosa između interesnih grupa. Kompanija *Thales*, koja je 2001. godine uvela politiku korporativne odgovornosti, bila je među prvim evropskim kompanijama koje su formalno uvele promjene u svoju organizaciju.

### Složeno i promjenljivo okruženje

Kompanija *Thales* još od osnivanja uspješno se prilagođava promjenama u okruženju. Tekuća transformacija institucionalnog okvira koji regulira „industriju suvereniteta“ početkom XXI stoljeća značajna je gotovo kao i sve druge promjene koje je ova kompanija uvela.

Ova kompanija, kao i firme koje je otvorila u drugim zemljama (Velikoj Britaniji, Holandiji, Australiji itd.), decenijama posluje u strogim nacionalnim okvirima i pod jakom kontro-

lom države. Kao najveći klijent, a ponekad čak i kao dioničar, država je bila uključena i u izradu strategije ove kompanije, finansiranje istraživanja i razvoja, izdavanje izvoznih dozvola, kao i u druge aspekte poslovanja.

Danas je to kompanija koja posluje na mnogim lokalnim tržištima i više ne radi u jednom, jasno definiranom i konzistentnom nacionalnom okviru, već u globalnom strateškom prostoru. U ovom novom kontekstu, upravljanje ljudskim resursima ili obavljanje poslovnih međunarodnih transakcija postaju još složeniji.

Firme koje globalno posluju u sastavu ove kompanije i dalje se oslanjaju na tehnologije koje su osjetljive, te strateški i suštinski važne za očuvanje nacionalnog suvereniteta svake države. Ova strukturalna kontradiktornost donosi mnoge izazove transnacionalnim kompanijama i njihovim zakonodavcima, i zahtijeva korištenje drugačijih metoda upravljanja, zasnovanih na inovativnim konceptima korporativnog upravljanja.

### **Veća transparentnost i otvorenost**

Složenost međunarodnog ekonomskog okruženja dodatno kompliciraju međunarodne organizacije i nacionalni zakonodavci, koji stalno donose nove propise i zakone, i to ne uvijek dosljedno, dok interesne grupe civilnog društva, uključujući u to i nevladine organizacije, ne prestaju da traže uvođenje novih i viših standarda za poslovnu zajednicu.

U nedostatku globalnog modela upravljanja, veliki broj raznih propisa i pravila, te njihova složenost unose još veću konfuziju u poslovno okruženje, naročito ako imamo na umu da su neki „meki“ kodeksi i standardi, od kojih je većina nastala u Americi ili Velikoj Britaniji, u suprotnosti sa pravnim sistemima drugih zemalja. Kako poslovanje postaje sve više globalno i kako zakonodavni i normativni kontekst postaje sve kompleksniji, što je rezultat odlučivanja u različitim organima vlasti, tako raste i potreba za transparentnošću, pa su kompanije primorane da svoje poslovanje učine što otvorenijim i vidljivijim.

### **Etičko upravljanje**

Dok pritisak na upravljačke prakse raste širom svijeta, sfera utjecaja javnih tijela – koja jedina imaju vlast da donose „stroke zakone“ – sve je manja, jer više nijedan zakon dugoročno ne odgovara ekonomskoj stvarnosti. Zakone je potrebno stalno mijenjati i dopunjavati, ali što ih više mijenjaju, to izgleda oni postaju nejasniji. Upravo zbog toga zakonodavci sve češće kreiraju samo osnovne zakonske akte, a kompanijama prepuštaju da definiraju sopstvene kodekse, smjernice i standarde etičkog ponašanja. Koncept etičke i korporativne odgovornosti počinje tamo gdje se zakon završava.

Promjenom upravljačkog okvira kompanije dobivaju veću odgovornost, što direktno utječe na njihove interne procese upravljanja i poslovne modele. U namjeri da se prilagodi novim uslovima, kompanija „Thales“ je prije nekoliko godina uvela složenu politiku etičke i korporativne odgovornosti. U restriktivnom i normativnom pravnom okviru od rukovodilaca se stalno očekuje da odlučuju o primjenljivosti različitih standarda. Oni moraju da pronađu ravnotežu između najmanjih napora i optimalno uloženog truda, te da pažljivo odmjere mogućnosti koje imaju da bi pronašli najbolji način za dugoročno obezbjeđivanje održivog razvoja i profitabilnosti. Ove mogućnosti ključni su dio odgovornosti rukovodilaca, jer postaju sve složeniji kako raste broj zainteresiranih, te preciznost njihovih zahtjeva.

Uprava kompanije, također, mora da prihvati i pomiri moralna očekivanja svih svojih službenika, koji sve više pripadaju različitim kulturama i tradicijama kako kompanija širi svoje poslovanje na međunarodnom tržištu. Da bi upravljanje kompanijom u ovom globaliziranom kontekstu bilo efikasno, važno je da ono bude eksplicitno a ne implicitno, da usmene preporuke budu zamijenjene pisanim pravilima, te da se diskreciono odlučivanja zamijeni postupanjem u skladu sa najboljim praksama. Vrijeme je za novu paradigmu upravljanja.

### Upravljanje rizikom

Svaki poslovni poduhvat podrazumijeva određeni stepen rizika. Međutim, globalni tokovi osjetljivih tehnologija, rastuća pravna kompleksnost, novi društveni zahtjevi i postojanje sve veće konkurencije čini važnijim nego ikada prije to da rizici budu identificirani i da se njima upravlja. Pored toga, građanska i krivična odgovornost kompanija i njihovih rukovodilaca sve češće biva dovedena u pitanje, jer je poslovanje u tom svijetu sve više sporno.

Zbog svega toga, kao i zbog sektora u kojima posluje, politika korporativne odgovornosti kompanije „Thales“ zasniva se ne samo na dubinskoj analizi rizika koji proističu iz nepoštovanja zakona, već i na pravilima etičkog ponašanja i integriteta, koja podržavaju najviša upravna tijela kompanije i sa kojima su upoznati svi zaposleni. Ovim pristupom razvija se svijest upravljačkog kadra o aktualnim problemima i obezbjeđuje okvir za stalno unaprjeđivanje poslovanja, koji podstiče razvoj postojećih mjera internih politika.

### Posebni procesi

U kompaniji „Thales“ vjeruju da odgovorno poslovanje podrazumijeva, prije svega, poštovanje međunarodnih trgovinskih propisa i preduzimanje mjera da bi bio izbjegnut izvoz osjetljivih tehnologija i vojne opreme u zemlje koje su klasificirane kao rizične, što doprinosi rješavanju problema vezanih za trgovinu oružjem za masovno uništenje i globalni terorizam. Mehanizmi unutrašnje kontrole ojačani su u cijeloj kompaniji radi što efikasnijeg suzbijanja korupcije u sektoru u kojem je prilikom poslovnih transakcija riječ o velikim svotama novca, i to u zemljama gdje etički standardi nisu pretjerano poštovani.

### Rigorozne procedure za suzbijanje korupcije

U kompaniji postoji koherentan skup odredaba i strogih procedura za delegiranje odgovornosti, čime treba da bude obezbjeđeno poslovanje u skladu sa nacionalnim i međunarodnim zakonima protiv podmičivanja. Konkretno, preduzete su mjere kako operativne jedinice ne bi samostalno ulazile u ugovorne odnose sa agentima ili vanjskim pružiocima usluga radi lakšeg obavljanja međunarodnih poslovnih transakcija. Svim resursima koji podržavaju izvoz i marketing u operativnim jedinicama upravljaju odabrane i pouzdane organizacije, naročito organizacija „Thales International“. To su jedine organizacije koje je kompanija akreditirala za to da se bave složenim pitanjima u strogom regulatornom okviru. Ovakva politika unaprjeđuje efikasnost prodaje i marketinga u kompaniji „Thales“ i obezbjeđuje strog nadzor zakonitosti njenih međunarodnih poslovnih transakcija.

Procedure i smjernice važe i za sve vanjske pružaoce usluga, kao i za pojedince, konsultantske firme i kompanije koje kompaniji „Thales“ pomažu u obavljanju marketinških

poslova i prodaji sa klijentima iz javnog i privatnog sektora. Konsultanti sa kojima kompanija saraduje moraju da budu stručnjaci koji su u svojoj oblasti regionalno ili međunarodno priznati. Prilikom izbora primjenjuju se stroga pravila i procedure: kandidat mora da popuni detaljni upitnik za prijavljivanje, pruži na uvid kopije registracije firme i svih drugih zvaničnih dokumenata, naročito godišnjih izvještaja o poslovanju, dok je zadatak više uprave da pruži dokaze o primjeni svih zakonskih propisa o etičkom postupanju u međunarodnoj trgovini. Sve prikupljene informacije potom analizira i procjenjuje neko vanjsko tijelo. Faktorom rizika smatra se svaka informacija o kandidatu koja daje osnovu za dublju istragu ili informacija o kojoj mora da odlučuje viši nivo uprave. Proces izbora biva odmah prekinut ukoliko postoje informacije koje mogu biti označene kao „one koje zaustavljaju“ (*show stoppers*). Ove usluge moraju biti plaćene prema strogim procedurama. Naprimjer, novac ne može biti prenesen na račune finansijskih ustanova koje se nalaze u tzv. poreskom raju. Sva plaćanja moraju da budu srazmjerna količini pruženih usluga i da odgovaraju vrsti usluge. Sve navedene procedure zapisane su u *Priručniku najboljih praksi* i odobrava ih rukovodstvo kompanije. Procedure se stalno usavršavaju kako bi bila povećana njihova efikasnost, kao i efikasnost mjera za njihovo provođenje.

### Razvoj najboljih praksi

Poslovanje kompanije je rizično ako njena konkurencija uspijeva da uz manje etičkih izbora ispuni najmanji nivo zakonskih uslova. Potrebno je, stoga, u cijelom sektoru uvesti jedinstveni pristup razvijanju zajedničkih standarda, koje bi sve kompanije prihvatile kao najbolje prakse, čime bi bili stvoreni podjednaki uslovi za sve. Kompanija „Thales“ učestvovala je u pokretanju takve inicijative u Evropskoj asocijaciji zrakoplovne i namjenske industrije (ASD).

### Etičnost i korporativna odgovornost u kompaniji „Thales“

Uprava kompanije „Thales“ shvata da efikasno poslovanje u skladu sa zakonom mora da izađe iz okvira međunarodnih marketinških i trgovačkih operacija i da se proširi na sve poslove kojima se ova kompanija bavi. Etička i korporativna odgovornost kompanije „Thales“ iskazana je u Kodeksu ponašanja, koji se prosljeđuje svim službenicima, ali i u brojnim procesima i procedurama za rješavanje pitanja vezanih za trgovinu, zaštitu čovjekove sredine, radne odnose i socijalna pitanja. Osnovana je i posebna služba, u čijem se sastavu nalazi i Odbor za etičku i korporativnu odgovornost. On kreira politike u kompaniji „Thales“. Osnovano je i posebno odjeljenje zaduženo za provođenje ove politike. Lokalno provođenje politika – u odjeljenju i zemlji – pomaže mreža službenika zaduženih za etička pitanja.

Pored toga, pokrenute su obimne kampanje za podizanje svijesti zaposlenih, obuku i razmjenu informacija, u šta spada i program učenja na daljinu. Ove kampanje treba da unaprijede učestvovanje zaposlenih u životu kompanije na svim nivoima, kao i da obezbijede poštovanje njenih etičkih vrijednosti.

## 3. Dalje mjere za unaprjeđenje integriteta u namjenskoj industriji

Preduzeća koja u Zapadnoj Evropi i Sjevernoj Americi najviše posluju sa sektorom odbrane u posljednje vrijeme sve više usvajaju i primjenjuju etičke kodekse i standarde nulte



tolerancije prema korupciji u svim njenim oblicima. Asocijacije ovih preduzeća prikupljaju naučene lekcije i rade na unaprjeđenju standarda poslovanja. U Okviru 20.2. dat je primjer aktivnosti kojima se bavi Evropska asocijacija zrakoplovne i namjenske industrije (ASD).

Najveće firme koje posluju sa sektorom odbrane i asocijacije namjenske industrije nastavit će, kako bi spriječile korupciju u postupku ponude, da analiziraju i povećaju efikasnost kodeksa i standarda za unaprjeđenje integriteta, angažiranje ponuđača, uključujući u to i mala i srednja preduzeća, kao i za primjenu standarda u što većem broju preduzeća. Postojanje jednakih uslova poslovanja i poštene konkurencije mogu biti garantirani samo primjenom dosljednih i usklađenih standarda, koji važe za sve izvozne kompanije.

Potrebno je obezbijediti da se podizvođači, konsultanti, lobisti i svi drugi posrednici pridržavaju istih etičkih kodeksa kojih se pridržavaju i ove firme. One mogu da tvrde da u njihovoj ponudi nema korupcije samo ako se navedeni standardi poštuju u čitavom lancu nabavke.

Savjet vlastima bio bi da na javnim konkursima uzimaju u obzir samo one kandidate koji su usvojili zajedničke standarde namjenske industrije o unaprjeđenju integriteta i borbi protiv korupcije. Pored toga, treba da isključe one ponuđače koji su koristili korupciju da bi dobili ugovore i da o tome obavijeste vlade u drugim zemljama. Od asocijacija namjenske industrije očekuje se da takva preduzeća isključe iz članstva.

### **Okvir 20.2. Etička načela i antikoruptionske inicijative Evropske asocijacije zrakoplovne i namjenske industrije (ASD)**

Direktori kompanija članica Vijeća ASD-a potvrdili su 2006. godine da su riješeni da doprinesu razvoju tržišta na kome nema korupcije, tako što će svim učesnicima na međunarodnom tržištu omogućiti da se nadmeću pod jednakim i poštenim uslovima.

Predstavnici industrije izjavili su da će se pridržavati pravila sadržanih u nacionalnim zakonima koji primjenjuju *Konvenciju OECD-a iz 1997. godine o borbi protiv podmičivanja stranih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, kao i druge važeće zakonske akte. Asocijacija je formirala „Grupu za etička pitanja i suzbijanje korupcije“. Grupa je izvršila komparativnu analizu praksi koje trenutno postoje u kompanijama članicama Asocijacije. Interne etičke kodekse analizirao je nezavisni pravnik, koji također predsjedava i Komisijom za borbu protiv korupcije pri Međunarodnoj privrednoj komori (ICC).

Nakon ovih aktivnosti kreirani su „Zajednički standardi Evropske zrakoplovne i namjenske industrije“, koje je Vijeće odobrilo u aprilu 2007. godine. Članice nacionalnih asocijacija u okviru ASD-a morale su da potpišu da prihvataju ove standarde, a kompanije članice ASD-a potpisale su i Izjavu o prihvatanju standarda. Prihvatanje standarda predstavlja preduslov za učlanjenje u Asocijaciju od oktobra 2008. godine, a u pripremi je i strukturiran proces primjene pokazatelja napretka, koji preduzeća treba da podstaknu i ubijede da potpišu saglasnost sa standardima.

Asocijacija, uz podršku Međunarodne privredne komore, doprinosi inicijativama koje ova etička načela i borbu protiv korupcije žele da prošire i na zemlje koje nisu članice OECD-a.

*Izvor:* Aerospace and Defence Industries Association of Europe, *Annual Report 2007*. Brisel: ASD, 2008: 20. <[www.asd-europe.org](http://www.asd-europe.org)>; The „Common Industry Standards for European Aerospace and Defence“. <[www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf)>.

Međunarodne organizacije kao što je NATO mogu da olakšaju razvoj efikasne, uravnotežene i sveobuhvatne strategije za unaprjeđenje integriteta u preduzećima koja pružaju robu i usluge sektoru odbrane. One, također, mogu da podstaknu postojanje veće transparentnosti namjenske industrije, uključujući u to i transparentnost vlasništva, te da podrže dobavljače u sektoru odbrane u tome da ispune uslove za unaprjeđenje integriteta.

Preduzeća koja posluju sa sektorom odbrane mogu da budu pouzdani saveznici u zajedničkoj borbi protiv korupcije u odbrani samo ako državne vlasti i ponuđači, kao i međuvladine organizacije i asocijacije namjenske industrije saraduju.

## Poglavlje 21

# Uloga civilnog društva i medija

## Uvod

U ovom poglavlju bit će razmatrana nezamjenljiva uloga civilnog društva i medija u izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane i sigurnosti. Pitanje „izgradnje integriteta“ analizirano je uglavnom iz ugla reforme sektora sigurnosti (RSS). Koncept RSS-a nastao je tokom devedesetih godina prošlog stoljeća kao plod uvjerenja da su razvoj i sigurnost dvije strane iste medalje, te da unaprjeđenje sigurnosti treba da bude dio jačanja demokratskog ili dobrog upravljanja. „Dobro“ upravljanje prije svega treba da bude pravedno, okrenuto ljudima, odgovorno i transparentno. Ono podstiče šire učestvovanje i konsultiranje prilikom odlučivanja i planiranja, efektivno i efikasno upravljanje javnim sektorom, te aktivno traži i podržava učestvovanje civilnog društva. Drugim riječima, participativni procesi, borba protiv korupcije i birokratska odgovornost čine dobro upravljanje legitimnim. U dobrom upravljanju naglašeno je efektivno i učinkovito korištenje resursa i promoviranje aktivnog učestvovanja privatnog sektora i civilnog društva, koji predstavljaju protutežu interesnim grupama.<sup>1</sup>

Odbor za razvojnu pomoć OECD-a (DAC) objavio je 2004. godine, uz odobrenje svih članova, dokument o politikama, u kome se od zainteresiranih strana traži da „redefiniraju sigurnost i da realističku debatu o sigurnosti zamjene sveobuhvatnijim i kooperativnijim pristupom“.<sup>2</sup> Odbor za razvojnu pomoć (DAC) opisuje RSS kao „transformaciju ‘sistema sigurnosti’ – u koju su uključeni svi akteri, njihove uloge, odgovornosti i akcije. Oni zajedno upravljaju sistemom, a to upravljanje bolje je usklađeno sa demokratskim normama i zdravim načelima dobrog upravljanja, čime se doprinosi dobrom funkcioniranju sigurnosnog okvira“.<sup>3</sup> Izgleda da za izgradnju „institucionalne kulture integriteta“ (dvadeset i četvrto poglavlje) nije neophodno osmisliti novi koncepti: sasvim su dovoljni ciljevi i standardi postavljeni u RSS-u, koje je izradio DAC. Nedostaje, međutim, to da mnoge vlade efikasno

---

<sup>1</sup> Born, Hans; Fluri, Philipp H. and Lunn, Simon (eds.). *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. A collection of articles on foundational aspects of parliamentary oversight of the security sector. DCAF/NATO Parliamentary Assembly, 2003: Glosar, 240–241.

<sup>2</sup> OECD Development Assistance Committee. *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*. Pariz: OECD, 2004.

<sup>3</sup> OECD. *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*. Pariz: OECD, 2005. <[www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf)>.

primjenjuju postojeće standarde, posebno one o transparentnosti i odgovornosti,<sup>4</sup> i da potpuno razumiju doprinos ključnih aktera, prije svega civilnog društva.

Koncept RSS-a razvijao se tokom posljednjih godina, a za izgradnju integriteta u ovom konceptu bilo je važno civilno društvo. Mnoge države, kao i Ujedinjene nacije, sve više uviđaju da nevladini akteri, mediji i parlament mogu da obavljaju ključne civilne funkcije praćenja i nadzora. Parlamentarci ne mogu da garantiraju da će nadzor biti efikasan i da smatraju da je vlada odgovorna za sve aktivnosti i politike unutar sektora sigurnosti, jer za to nemaju dovoljno vremena, sredstava ni stručnosti. Kako navodi DAC, „uključivanje civilnog društva u programe RSS-a preduslov je za uspostavljanje šireg i inkluzivnijeg lokalnog vlasništva i, u krajnjoj liniji, za održivost“.<sup>5</sup> Kao što je već napomenuto u prethodnim poglavljima,<sup>6</sup> nezavisni nadzor koji vrše organizacije civilnog društva (OCD) i mediji neophodan je element izgradnje integriteta i suštinski je važan za efikasnu primjenu inicijativa reforme sektora sigurnosti, kojima se jača dobro upravljanje u odbrambenim institucijama i smanjuju rizici od pojava korupcije.

Međutim, općenito govoreći, konkretna uloga OCD-a i medija u RSS-u, kao i u izgradnji integriteta prilično je ograničena, ne samo u krhkim demokratijama ili u tranzicijskim državama (uglavnom zbog prirode autoritarnih režima i slabosti civilnog društva) već i u razvijenijim demokratskim društvima, posebno u državama članicama NATO-a (u kojima je polje nezavisnog djelovanja civilnog društva još ograničeno, o čemu će biti više riječi u daljem tekstu). Ovo poglavlje trebalo bi da potakne diskusiju o uzrocima ovakvog stanja, kao i o tome šta treba učiniti da bi bila ojačana uloga civilnog društva i medija tokom nadzora i reformi odbrambenih institucija.

Na početku poglavlja odvojeno su preispitane uloge civilnog društva i medija, a zatim se govori o teškoćama prilikom vršenja ovih uloga, koje su date u tri različita scenarija: u krhkim državama, u zemljama u tranziciji i u državama članicama NATO-a. Na kraju poglavlja data su rješenja i preporuke za zaštitu i unaprjeđenje sposobnost civilnog društva i medija, čime će se utjecati na izgradnju integriteta i smanjenje korupcije u odbrambenim institucijama.

## Uloga civilnog društva

Aktivno civilno društvo osnovni je preduslov demokratije. Civilno društvo ima potencijal da bude protuteža moći države, da se odupre autoritarnoj vlasti i da, zahvaljujući svojoj

<sup>4</sup> U ovoj diskusiji se pod ‘odgovornošću’ podrazumijeva ‘odgovaranje na pitanja’ – obaveza da se pruže odgovori o tome šta je do sada urađeno i šta će biti urađeno u budućnosti i zašto. Ovu definiciju koriste William Byrd i Stéphan Guimbert u radu koji je objavila Svjetska banka. „Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan.” Policy Research Working Paper 4806. The World Bank South Asia Region Poverty Reduction, Economic Management, Finance and Private Sector Development Department, 2009: fusnota 11.

<sup>5</sup> OECD. *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. 2007.

<sup>6</sup> Vidjeti, naprimjer, peto i osmo poglavlje o nacionalnim pristupima i ofset aranžmanima. Oba autora tvrde da organizacije civilnog društva učestvuju u obezbjeđivanju transparentnosti i odgovornosti.

pluralističkoj suštini, spriječiti da interesne grupe kontroliraju državu. U posljednjih nekoliko decenija, politički prostor u mnogim dijelovima svijeta, i ne samo u razvijenim demokratskim zemljama, otvoren je i proširen zahvaljujući najrazličitijim grupama civilnog društva, čiji broj stalno raste. Jedinstvena definicija civilnog društva ne postoji. Odbor za razvojnu pomoć definira civilno društvo kao „politički prostor između pojedinca i vlasti, izražen članstvom u NVO, društvenim grupama, udruženjima i drugim mrežama i organizacijama. U OCD spadaju nacionalne NVO, organizacije u zajednici, vjerske grupe, profesionalne i interesne grupe, kao što su sindikati, mediji, privatne firme, advokatske komore, grupe za zaštitu ljudskih prava, nezavisni konsultanti, univerziteti i naučni istraživački centri (*think tank*)“.<sup>7</sup>

Generalni sekretar UN-a organizirao je Panel o odnosima između UN-a i civilnog društva, na kome su učestvovala ugledne osobe. Tom prilikom data je uža definicija civilnog društva. Prema njoj, civilno društvo čine građani koji su dobrovoljno udruženi u razne grupe (u koje ne spadaju porodica, prijatelji, državne vlasti i preduzeća) radi ostvarivanja zajedničkih interesa, ideja i ideologija.<sup>8</sup> Međutim, da bismo definirali civilno društvo, u ovom poglavlju poslužili smo se tzv. modelom tri sektora, prema kojem se država sastoji od vlade, tržišta i građanstva. Prema ovom modelu, civilno društvo spada u treći sektor, koji postoji uporedo i u interakciji sa državom i profitnim preduzećima (uključujući u to i medije), a čine ga društveni pokreti, NVO, vjerske organizacije, ženske i omladinske grupe, organizacije domorodačkog stanovništva, profesionalna udruženja, akademski centri, sindikati itd., koji posluju u pojedinim zemljama ili transnacionalno.

Ovom definicijom civilnog društva nisu obuhvaćena profitna preduzeća (u koja spada većina zvaničnih medija) i organizacije koje su u sklopu državnog sektora. Međutim, kao što će kasnije postati jasno, granice između ova tri sektora postaju sve zamagljenije. Naprimjer, ima izvjesnih preklapanja funkcija OCD-a, privatnih firmi i medija, naročito od kada NVO za zastupanje ideja i nadzor koriste „nove medije“.<sup>9</sup> U daljem tekstu bit će više riječi o tome zašto civilno društvo treba da učestvuje u izgradnji integriteta i u smanjenju korupcije u sektoru odbrane, šta to podrazumijeva, kakva su dosadašnja iskustva RSS-a, kao i zašto javnost često napada NVO.

## Civilno društvo i „nova diplomatija“

Civilno društvo čini mješavina različitih organizacija i pokreta, koji mobiliziraju društvenu energiju da bi izrazili vrijednosti i vizije u koje duboko vjeruju.<sup>10</sup> Glavni element civilnog

<sup>7</sup> OECD. *OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

<sup>8</sup> United Nations General Assembly., *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, A/58/817. New York, 11. 6. 2004: 13.

<sup>9</sup> Pod terminom „novi mediji“ podrazumijeva se pojava digitalnih, kompjuterskih ili umreženih informacija i komunikacionih tehnologija u drugoj polovini XX stoljeća, kao što su internet i internet-stranice. U „stare medije“ spadaju televizijske emisije, dugometražni filmovi, časopisi, knjige i štampane publikacije.

<sup>10</sup> Brown, L. David. *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*. Sterling, VA: Kumarian Press, 2008: 1.

društva čine nevladine organizacije. Bez obzira na to da li su zasnovane prema principu članstva i da li su ili nisu formalno registrirane, NVO su obično nezavisne u odnosu na vladu i političke partije i često imaju nezavisne izvore finansiranja. Pružaju usluge (sigurnost je također važna usluga koju neko treba da pruži)<sup>11</sup> zastupanjem politika i razvoja, edukacijom javnosti i drugim neprofitnim aktivnostima. One mogu biti velike međunarodne organizacije, kao što je organizacija Amnesty International, koja ima 2,2 miliona članova i pretplatnika u preko 150 zemalja i regiona, ali i male lokalne organizacije. Naučni instituti mogu da budu NVO ili nezavisni akademski centri. Također, mogu biti akademski centri koji su povezani sa državom tako što ih, naprimjer, država finansira, odnosno centri koji angažiraju bivše ministre i zvaničnike (oni su ili njihovi članovi ili su zaposleni u ovim centrima).

U prošlosti su odnosi između države i NVO uglavnom bili napeti ili otvoreno neprijateljski. I danas su takvi u mnogim dijelovima svijeta (ili se ponovo pogoršavaju, o čemu će više biti riječi u daljnjem tekstu). Međutim, u posljednjih dvadeset godina ovaj odnos se promijenio i od otvorenih sukoba došao do saradnje povodom mnogih pitanja i na mnogim lokacijama (uključujući u to i veći dio evropskog i američkog kontinenta, kao i dijelove Bliskog istoka). Neki su ovaj konstruktivni odnos NVO i države nazvali „novom diplomatijom“.<sup>12</sup> To je djelomično zato što države sve više uviđaju da je promoviranje ljudske sigurnosti važan element nacionalne sigurnosti.<sup>13</sup>

## Civilni nadzor nad sektorom sigurnosti

U odnosu na specifičnu temu kojom se bavi ova knjiga, akteri civilnog društva – uglavnom manji broj NVO i istraživačkih instituta – mogu da sarađuju (što uglavnom sada i čine) sa vladama, parlamentima i javnošću na pet načina:

- *Educiranje javnosti i podizanje svijesti*: Nvladine organizacije (i mediji) upozoravaju javnost na ogromnu cijenu korupcije, o čemu je bilo riječi u prvom poglavlju, pridobivaju podršku za pokretanje nacionalnih i međunarodnih inicijativa za izgradnju integriteta, povećavaju transparentnost i unaprjeđuju odgovornost. Podizanje svijesti javnosti usmjereno je na to da javnost shvati da je provođenje lokalnih inicijativa reforme sektora sigurnosti dugotrajno, kao i da je ono značajno za građane i širu zajednicu. Da bi pokrenule konkretne akcije u vezi sa specifič-

<sup>11</sup> Sigurnost kao javna usluga ima neke karakteristike koje utječu na to kako će ova usluga biti pružena i koje će mogućnosti biti usvojene za unaprjeđenje odgovornosti i za finansijske aranžmane. Praćenje pružanja sigurnosnih usluga nije lako, jer su snage sigurnosti naoružane i potencijalno mogu da ugroze civilne kontrolore. Pored toga, teško je procijeniti gotovost oružanih snaga u mirnodopsko vrijeme, pa se radi toga ponekad koriste sporni mehanizmi procene učinka. Vidjeti razgovor sa Williamom Byrdom i Stéphaneom Guimbertom u publikaciji Svjetske banke: Byrd, William and Guimbert, Stéphane. „Public Finance.“ The World Bank, 2009.

<sup>12</sup> Davenport, David. „The New Diplomacy.“ *Policy Review* 116, December 2002 & January 2003.

<sup>13</sup> Po tradiciji, 'nacionalna sigurnost' treba da brani državu od vanjskih prijetnji. Suprotno tome, 'ljudska sigurnost' predstavlja zaštitu pojedinca. *Human Security Brief 2006*. University of British Columbia, Human Security Centre.

nim problemima ili sa kršenjem propisa, NVO uspješno primjenjuju strategije dioničarskog aktivizma i „javnog imenovana i sramoćenja“.

- *Katalizatori promjena i posrednici:* Nevladine organizacije i druge OCD, kao što su naučni istraživački centri (*think tank*), univerziteti i naučni instituti, mogu da budu posrednici ili graditelji mostova između dvije suprotstavljene strane. U tom pogledu, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) i organizacija Transparency International već duže od deset godina predvode uvođenje promjena i značajno doprinose izgradnji parlamentarnih kapaciteta i stručnosti, tako što izrađuju analize, izvještaje, organiziraju obuke i seminare. Mnoge grupe civilnog društva u Latinskoj Americi i centralnoj i istočnoj Evropi pomogle su uspostavljanju dijaloga sa vojskom krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, kada su novoizabrane civilne vlasti počele da restrukturiraju oružane snage. Ovi dijalozi utjecali su u početku na to da oružane snage prekinu izoliranost i pokrenuli razmjenu profesionalnih iskustava između civilnog društva, izabranih predstavnika nove vlasti i vojnih komandnih struktura. Međutim, u tome treba da učestvuje veći broj aktera civilnog društva, naročito u krhkim zemljama i zemljama u tranziciji. Oni treba da posreduju u dijalogu između države (naročito između njenih odbrambenih institucija) i određenih sektora društva, koji su ili ravnodušni ili čak neprijateljski nastrojeni prema svojim vladama.
- *Osiguravanje stručne baze i znanja:* Veliki broj različitih NVO i OCD-a vremenom je izgradio široku bazu institucionalnih stručnjaka i pojedinaca, profesionalnog kadra i iskusnih aktivista, te razvio vještine za uspješnu primjenu metodologija neophodnih za provođenje RSS-a i za dobro upravljanje. Naprimjer, NVO su zajedno sa vojskom radile na povećanju mjera sigurnosti u skladištima oružja i opreme, pružale savjete o razvijanju programa za obilježavanje i pronalaženje oružja. Također, učestvovala su i u postkonfliktnim programima razoružanja, demobilizacije i reintegracije. Iako možda nije dovoljan, s obzirom na specifičnost problema koji postoje u sektoru odbrane i o kojima je bilo riječi u drugom dijelu ove knjige, ovaj stručni i kadrovski potencijal NVO ipak može da bude koristan vladama i međuvladinim organizacijama prilikom jačanja inicijativa za smanjenje rizika od pojave korupcije i ranjivosti sektora odbrane. Veća stručna baza za RSS, također, može da doprinese uspješnom prevazilaženju „prijelazne faze“ koja vodi ka dobrom upravljanju i da ponudi pouke koje mogu primijeniti oni koji upravljaju sektorom odbrane. Međutim, izuzmemo li ograničeno korištenje ovih iskustava i tehničkih znanja, naprimjer, prilikom parlamentarnih saslušanja, možemo reći da ona ipak u velikoj meri ostaju neiskorištena. Tome doprinose nedostatak uzajamnog povjerenja i borba NVO koje se bave humanitarnim radom, zaštitom ljudskih prava i razvojem za korištenje ograničenih sredstava.
- *Osiguravanje rezultata primarnih istraživanja i razvijanje politika:* Možda je najveći doprinos organizacija civilnog društva u tome što istražuju i dokumentiraju stvarnost „prokletstva korupcije“ (prvo poglavlje) razotkrivanjem grešaka i proturječnih odluka o upotrebi vojne sile – kako odluka o interveniranju u zonama sukoba,

tako i odluka o pokretanju kopnenih vojnih operacija – te neprimjerenog, neefikasnog, a ponekad i nezakonitog, upravljanja sektorom odbrane, javnih nabavki i izvoza. Time što proširuju razumijevanje javnosti i vlada o ovim pitanjima, civilno društvo i mediji omogućavaju razvoj odgovarajućih rješenja. Ova istraživanja su tijesno povezana sa radom NVO koje se bave analitikom i politikama, kao i naučnih instituta koji nastoje da nađu nove pristupe i strateška rješenja za izgradnju integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane. Oni porede najbolje prakse iz različitih dijelova svijeta, razvijaju političke inicijative i daju praktične prijedloge za promjenu politika.

- *Praćenje praksi:* Kada vlada usvoji politiku koja je usmjerena na borbu protiv „prokletstva korupcije“, NVO postaju „psi čuvari“. One prate da li se usvojena politika provodi i preispituju odgovornost vlade u slučaju da primjena nije bila uspješna ili da postoje nedostaci. Nevladine organizacije, naročito nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava, kao što su *Amnesty International* i *Human Rights Watch*, važne su za praćenje aktivnosti snaga sigurnosti i vojske i treba da osiguraju da one ne krše ljudska prava ili međunarodno humanitarno pravo.

Kao što će biti objašnjeno u daljnjem tekstu, civilno društvo tokom svog rada nailazi na mnoge poteškoće i prepreke. Efikasne vlade i parlamenti mogli bi da obezbijede pristup dokumentaciji o relevantnim politikama i da potiču funkcioniranje nezavisnog trećeg sektora, kao i nadzor sektora odbrane. Naprimjer, efikasan nadzor može biti postignut angažiranjem naučnih istraživačkih centara (*think tank*), naučnih instituta, univerziteta i NVO, koji bi proveli istraživanje i reviziju u specifičnim oblastima sektora odbrane i sigurnosti (npr. u oblasti kriminala, javnih nabavki, kadrovskih politika). Međutim, da bi civilno društvo aktivno učestvovalo u izgradnji integriteta, posebno u stvaranju mogućnosti za vođenje debata o alternativnim rješenjima u javnom domenu, nezavisne NVO treba da budu u stanju da angažiraju i da zadrže neophodne stručnjake koji posjeduju temeljno znanje o državnoj sigurnosnoj politici, budžetima za odbranu, javnim nabavkama i resursima. Kako sada stvari stoje, vrlo mali broj NVO, čak i u zrelih demokratijama, ima takve stručnjake, što znači da je potrebno izgrađivati kapacitete NVO, ali i naći donatore koji su spremni da je finansiraju.

Grupe civilnog društva posebno su tokom posljednjih nekoliko decenija promovirale načela međunarodnog prava, koja su postavljena u Povelji UN-a i u drugim multilateralnim sporazumima i institucijama. U mnogim državama ove grupe predstavljaju korisne pomoćnike i pouzdane partnere. Građanski pokreti i NVO postali su glavni javni zastupnici u mnogim oblastima, kao što su oblast ljudska prava, zaštite životne sredine, razvoja, demokratskog upravljanja i sprječavanja sukoba. Pomogli su *razvijanje* međunarodnih normi i sporazuma i artikulirali potpuno nove moralne i političke standarde, koji su kasnije pretočeni u politike i zakone.

U primjere značajnih dostignuća civilnog društva možemo ubrojiti: kampanju za otpis dugova Jubilej 2000 (*Jubilee 2000 debt campaign*), tokom koje su vlade G7 zemalja otpisale siromašnim zemljama dugove u visini od 100 milijardi dolara; Konvenciju iz Otave za



zabranu nagaznih mina,<sup>14</sup> kao i kampanju protiv invazije na Irak 2003. godine. Također, NVO su bitno utjecale i na osnivanje Međunarodnog krivičnog suda, donošenje odluke o dodavanju opcionog protokola Konvenciji o pravima djeteta (kojim se zakonom zabranjuje nametanje vojne obaveze deci mlađoj od 18 godina), kao i na unaprjeđenje mjera za suzbijanje proliferacije i zloupotrebe malokalibarskog i lakog oružja (SALW).

## Civilno društvo i reforma sektora sigurnosti

Odjeljenje za međunarodni razvoj Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (DFID) i Direktor za saradnju u oblasti razvoja pri OECD-u objavili su 2007. godine priručnik koji sadrži „uputstva za operacionalizaciju smjernica Odbora za razvojnu pomoć OECD-a o reformi sektora sigurnosti i za prevazilaženje jaza između politika i prakse“.<sup>15</sup> U priručniku je navedeno da „organizacije civilnog društva mogu biti korisnik, neformalni kontrolor, partner, zastupnik reformi i pružalac usluga. Međunarodni akteri civilnog društva, također, mogu da doprinesu RSS-u izgradnjom kapaciteta i kreiranjem, zastupanjem, provođenjem, nadziranjem i evaluiranjem reformi“.<sup>16</sup>

Rješenje mnogih problema NVO vide u primjeni pristupa „odozdo nagore“, koji je često prikladniji i efikasniji od provođenja tzv. mjera „odozgo nadolje“. On, naprimjer, obezbjeđuje linije komunikacije sa zajednicama u kojima je utjecaj države mali, a kontakti sa državom izuzetno rijetki. U priručniku je također istaknuto da:

Programi RSS-a treba da sadrže i temeljnu analizu konteksta, uloge i položaja organizacija, s obzirom na činjenicu da se njihovi kapaciteti, efikasnost i prostor vrlo razlikuju od zemlje do zemlje. Prilikom procjenjivanja, organizacije civilnog društva moraju da uzmu u obzir i lokalne aktere, koje država nije zvanično „odobrila“, te identificirala aktere, koji se zaista bave unaprjeđenjem sigurnosti siromašnih, žena, djece i omladine, kao i druge grupe, koje se često ne spominju u debatama o sigurnosti.<sup>17</sup>

U priručniku su, također, razmotrene oblasti kojima civilno društvo svojim zalaganjem može da doprinese, kao što su mirovni procesi, raspoređivanje državnog budžeta i vršenje revizija u oblasti odbrane i sigurnosti. Teoretski, civilno društvo može da obavlja mnoge važne funkcije, naprimjer: nadzor provođenja mjera u vezi sa odbranom i sigurnošću; analizu zakonskih akata i antiterorističkih mjera, te utvrđivanje toga da li ona krše ljudska prava i vladavinu prava; nadzor aktivnosti vojske, policije i drugih službi sigurnosti i objelodanjivanje slučajeva kršenja zakona ili politika, odnosno negativnih posljedica neprimjerenih zakona i politika; provođenje istrage u slučajevima u kojima postoji sumnja da je došlo do korupcije ili zloupotrebe, kao i davanje smjernica i preporuka za unaprjeđe-

<sup>14</sup> Vidjeti, naprimjer, u: Anderson, Kenneth. „The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society.“ *European Journal of International Affairs* 2: 1, 2000.

<sup>15</sup> OECD DAC Handbook on Security System Reform. OECD, 2007.

<sup>16</sup> Isto, 2007: 226.

<sup>17</sup> Isto.

nje RSS-a. U stvarnom životu pak OCD često imaju konsultantsku ulogu,<sup>18</sup> dok plemenita načela data u priručniku gotovo svi zanemaruju.

Čak ni postojanje aktivnog civilnog društva ne predstavlja „čarobni štapić“ niti garantira uspjeh. Naprimjer, NVO sektor u Ruandi bio je, prije genocida izvršenog u ovoj zemlji 1994. godine, među najrazvijenijim u Africi. I pored toga, zemlja je zbog etničkih podjela u društvu brzo potonula u kaos i nasilje.<sup>19</sup>

## Pobuna protiv nevladinih organizacija?

Prema mišljenju nekih analitičara, početni entuzijazam koji je postojao povodom nevladinih organizacija poslije pada Berlinskog zida, krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, u posljednje vrijeme pretvara se u otvorenu pobunu na mnogo nivoa i frontova, počevši od obnavljanja sistematične represije nad civilnim društvom u autoritarnim državama, pa do općenitijih provjera ispravnosti rada OCD-a, pogotovo NVO.<sup>20</sup>

Domaća javnost, akademski krugovi, aktivisti, međuvladine organizacije (MVO), mediji, korporacije i vlade sve više dovode u pitanje pravo NVO da govore u ime drugih i da utječu na domaće i međunarodne vlade (Ovo je veoma značajno, ali prevazilazi okvire ovog poglavlja.<sup>21</sup> Za sada je dovoljno da kažemo da su integritet i odgovornost samih OCD-a osnovni preduslovi za to da ih javnost i država prihvate kao nosioce promjena i aktere koji vrše nadzor.). Neprijateljski stav prema organizacijama civilnog društva postao je izraženiji poslije napada u New Yorku 9. septembra i „rata protiv terorizma“, koji je nakon toga uslijedio. Diskurs o tome kako nedržavni akteri predstavljaju prijetnju nacionalnoj sigurnosti doveo je do uvođenja restriktivnih zakonskih mjera i propisa, kojima je otežano efikasno i

<sup>18</sup> Bendix, Daniel and Stanley, Ruth. „Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature.” *African Security Review* 17: 2, 2008: 93–104.

<sup>19</sup> Većina NVO u Ruandi, koje su bile aktivne 2004. godine novijeg je datuma i skoro potpuno zavisi od stranih donatora i države. One gotovo da nisu ni imale programe za smanjenje rasizma i etničke mržnje. Vidjeti: Uvin, Peter. *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda*. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998:164–176.

<sup>20</sup> Howell, Jude et al. „The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror.” *Development in Practice* 18: 1, 2008: 82–93. U vezi sa ovim, treba obratiti pažnju na naizgled bezazlenu rečenicu u četvrtom poglavlju ovog Zbornika: „Odgovorne organizacije civilnog društva treba smatrati partnerima i pomagačima u ostvarivanju zajedničkog cilja – institucionalnog integriteta.“ [autorov kurziv]. Međutim, slična instrukcija ne postoji kada je riječ o drugim zainteresiranim stranama.

<sup>21</sup> Za detaljne informacije vidjeti u: Jordan, Lisa and Tuijl, Peter van (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. Sterling, VA: Earthscan, 2006; i Bendell, Jem. *Debating NGO Accountability*. UN-NGLS Development Dossier. United Nations, 2006.

slobodno djelovanje mnogih NVO.<sup>22</sup> Nevladine organizacije i druge organizacije i pokreti koji dovode u pitanje represivne režime neizbježno izazivaju bijes vlastodržaca. Međutim, u posljednjih nekoliko godina, demokratske države, međuvladine organizacije i transnacionalne kompanije (TNK) počele su da koriste isti rječnik koji se koristi u borbi protiv terorizma kako bi pojačale svoje napade na kritike koje stižu iz civilnog društva. Negativna frazeologija naročito je primjetna u zonama sukoba i vezana je za grupe čiji rad na izgradnji mira, na demokratizaciji i na zaštiti ljudskih prava zapravo predstavlja kritiku državne politike.<sup>23</sup>

I kao da situacija nije već dovoljno nejasna, država (a sve više i privatni sektor) ponekad osniva sopstvene „frontalne“ NVO, koje treba dodatno da osnaže državnu politiku i da zbune javnost kako ona ne bi znala šta je pravi glas civilnog društva.<sup>24</sup> Kompanije i državni organi su čak u nekoliko izuzetnih slučajeva ubacili svoje „špijune“ u NVO.<sup>25</sup> Tako izgleda savremeni kontekst, u kome civilno društvo treba da pomogne izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane. Umjesto da slobodno obavljaju svoju funkciju „psa čuvara“, u rad mnogih NVO se sumnja i one su pod sve većim nadzorom državnog i privatnog sektora.

## Uloga medija

Glavni zadatak istraživačkog novinarstva je da razotkrije zloupotrebe i nezakonite radnje u društvu. Osim što služe kao mehanizam za uspostavljanje odgovornosti, nezavisni mediji mogu da budu instrument dobrog upravljanja, tako što će javnosti pružati tačne, uravnotežene i blagovremene informacije o temama koje su u interesu društva. Na taj način građani mogu racionalno da odlučuju o tome ko će i kako će njima upravljati. Drugim riječima, dobro novinarstvo „pomaže određivanju potencijalnih rizika od usvajanja određenih odluka ili politika, iznošenju problema u javnost, analiziranju problema i nalaženju mogućih rješenja i alternativa“.<sup>26</sup> Opće je mišljenje da stalno izvještavanje medija o događajima

<sup>22</sup> U SAD, gdje je neprijateljski stav prema učestvovanju NVO u rješavanju pitanja globalnog upravljanja postao glavna karakteristika neokonzervativne misli, u restriktivne mjere spadaju: Izvršna uredba 13224, Patriotski zakon (*Patriot Act*) i dobrovoljne smjernice Državnog trezora za dobrotvorne organizacije u okviru Finansiranja borbe protiv terorizma. Međutim, slične regulatorne mjere, kojima se proširuju ovlaštenja policije, obavještajnih službi i službi sigurnosti u vezi sa istragama i hapšenjem osumnjičenih, uz zanemarivanje sudskog nadzora i zaštite prava pojedinca, uvedene su i u mnogim drugim državama širom svijeta.

<sup>23</sup> Za više primjera vidjeti: Millar, Alistair; Cortright, David; Gerber-Stellingwerf, Linda and George A. Lopez. *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism*. A report to Cordaid from the Fourth Freedom Forum and Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame, 2009.

<sup>24</sup> Naím, Moisés. „What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society.“ *Foreign Policy*, May/June 2007: 96.

<sup>25</sup> Shah, Saeed. „BAE Ordered to Identify 'Mole' Who Passed Details on Arms Protesters.“ *The Independent*, 27. 2. 2007; Monbiot, George. „A Parallel State.“ *The Guardian*, 13. 2. 2007.

<sup>26</sup> O detaljnoj analizi odnosa između medija, sigurnosti i upravljanja sigurnošću vidjeti u: Marina Caparini: ur., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Geneva: DCAF, 2004), poglavlje 1.

predstavlja bitan element demokratske kontrole oružanih snaga. Međutim, interakcija između „sedme sile“ i politike sigurnosti predstavlja složenu temu koja ima mnogo nijansi. U ovom odjeljku osvrnut ćemo se samo neke glavne trendove i pitanja.

Mnoga tradicionalna sredstva informiranja polako bivaju zamijenjena sve modernijim tehnološkim sredstvima. Postoji moderna verzija koja zamjenjuje skoro sve vrste medija i načine informiranja: običnu televiziju zamijenila je satelitska televizija; internet-izdavaštvo zamijenilo je tradicionalno izdavaštvo; konvencionalna telefonija zamijenjena je tzv. *voice-over* internet-protokolom. Posebno značajan trend predstavlja eksponencijalni rast elektronskih informativnih medija (kako proizvodnje tako i potrošnje). Naprimjer, tokom devedesetih godina prošlog stoljeća, broj domaćinstava koja posjeduju satelitsku i kablovsku televiziju porastao je sa 85 miliona na preko 300 miliona. U tom je periodu prvi put niklo preko deset multiregionalnih televizijskih kanala, koji emitiraju samo informativni program.

U kombinaciji sa internetom, koji sada ima skoro 1,8 milijardi korisnika širom svijeta (25% ukupne svjetske populacije), danas mnogi građani mogu redovno da prate „strane medije“ kao alternativni izvor informacija o događajima u svijetu. Mnoga tehnološka dostignuća mogu mnogo pomoći novinarima, jer im omogućavaju da dobiju i održe veću „slobodu govora“ iako vlade nekih zemalja pokušavaju da na izazove koje donose nove tehnologije odgovore tako što upotrebljavaju izuzetno sofisticiranu tehnologiju (Kina je, naprimjer, u namjeri da nametne kontrolu elektronskih komunikacija, uvela državni servis koji kontrolira pristup internetu.).

Novinari se prilikom obavljanja svoje „nadzorne“ uloge susreću sa brojnim preprekama i izazovima. Ti izazovi su posebno izraženi ili ozbiljni prilikom izvještavanja o sektoru odbrane. Uloga medija posebno je slaba prilikom izvještavanja o obavještajnim službama i službama sigurnosti, i to naročito u mirnodopsko vrijeme.<sup>27</sup> Ovo djelomično može biti objašnjeno činjenicom da je relativno mali broj novinara specijaliziran za ovu tematiku – većina njih radi za velike medijske kuće (npr. BBC, velike televizijske mreže u SAD ili najveće nacionalne dnevne novine i mreže) ili za medije specijalizirane za odbrambenu tematiku (npr. *Jane's Group*) – ali i opadanjem kvaliteta ozbiljnog novinarstva koje se bavi temama značajnim za javnost, kao i sveopćim „zaglupljivanjem“ informativnih programa u posljednjih desetak godina. Međutim, ima mnogo drugih faktora koji podrivaju efikasnost medija koji bi trebalo da nadgledaju rad sektora odbrane. Izraz „prostor u kome se ratuje javnim informacijama“ (*public information battlespace*), skovan poslije terorističkog napada na zgrade Trgovinskog centra u New Yorku, najbolje iskazuje suštinu ovih prepreka i izazova, koje su postojale i u slučaju OCD-a.<sup>28</sup>

Ključno načelo rada medija jeste da oni treba da zadrže razuman nivo nezavisnosti, naročito u odnosu na državu i trenutnu vlast, ali i u odnosu na druge interesne grupe. Međutim, od terorističkog napada u New Yorku 2001. godine, zapadni zvanični mediji trpe kritike da su previše patriotski i da su podređeni vlasti. Dodatni razlog je i sve veća

<sup>27</sup> Za razliku od mirnodopskog izvještavanja o vojnim temama, ratno izvještavanje privlači veći broj novinara. Naprimjer, oko 5000 novinara je izvještavalo o ratu na Kosovu iz 1999. godine.

<sup>28</sup> Conetta, Carl. „Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a 'New Warfare'." *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, No. 9, 18. 2. 2004.

monopolizacija medija (koja je samo djelomično kompenzirana rastućom ponudom različitih sadržaja u „novim medijima“). Sprega između korporativnih interesa, određenih političkih elita i monopola nad medijima sputava i ograničava nezavisno i kritičko novinarstvo. Ona može da suzi i različite perspektivne izvještavanja medija, naročito o temama koje su vitalne za društvo. Prema tome, baš kao što antievropski orijentirani tabloidi u Velikoj Britaniji značajno utječu na održavanje rasprostranjenog, iako činjenicama nepotkrijepljenog, euroskepticizma u javnim debatama, slični mehanizmi kontrole koriste se prilikom određivanja parametara u diskursu o nacionalnoj sigurnosti. Jedan kritičar „navijačkog“ izvještavanja američkih medija o ratovima u Iraku i Afganistanu izjavio je: „Mnogi novinari i kolumnisti zvaničnih američkih medija i dalje liče na pisare sa carskih dvorova Mogula“.<sup>29</sup>

Sklonost ka prenošenju i/ili reproduciranju zvaničnih izjava i stavova, bez kritičkog preispitivanja) možda je najprisutnija u oblasti sigurnosti, kao što je prisutan i rizik od „internaliziranja“ zvaničnih stavova ili od manipulacije u izvedbi insajdera (zvaničnika, dojavljivača i tzv. spin doktora). Naprimjer, u većini država članica NATO-a komunikacija između oružanih snaga i medija organizirana je praktično isto kao i u nekoj drugoj velikoj organizaciji, budući da oružane snage imaju uprave za komunikacije i stručnjake za odnose sa javnošću. Danas je, također, postalo gotovo uobičajeno da zainteresirane strane u vojnim operacijama angažiraju lobiste, koji lobiraju za njihove interese. Ova praksa postala je popularna nakon što ju je 1990. godine prvi put primijenila Vlada u Kuvajtu, potom u bivšoj Jugoslaviji, a u skorije vrijeme koristile su je vlade u Gruziji i Afganistanu.<sup>30</sup>

Novinarima treba obezbijediti i određenu zaštitu kako ne bi bili nepravedno optuživani za klevetu, tuženi, zatvarani, pa čak ubijani zato što su, izvještavajući o korupciji, „uprli prstom“ u nekog funkcionera. Nažalost, više od trećine ukupne svjetske populacije živi u zemljama u kojima sloboda štampe ne postoji, a istraživačko novinarstvo postaje sve opasnije zbog miješanja u etničke, ideološke, vjerske ili kriminalne interese.

### Okvir 21.1. Slučajevi korupcije otkriveni istraživačkim novinarstvom

#### „Crna rupa“ ugovaranja poslova u Iraku

Zahvaljujući istraživačkom novinarstvu, informacijama dobivenim od uzbuđivača, radu državnih revizora i zabrinutih zakonodavaca, polako se otkrivala američka praksa ugovaranja poslova u Iraku. Britanski televizijski kanal „BBC Panorama“ proveo je 2008. godine istragu, na osnovu koje je otkriveno da je skoro 23 milijarde dolara izgubljeno, ukradeno ili nenamjenski potrošeno u Iraku. Razotkriveno je bezbroj slučajeva lošeg upravljanja, prevara i gubitaka: iračke firme dobivale su poslove bez konkursa, zahvaljujući svojim vezama sa američkom Vladom; angažirane firme povećavale su svoje troškove i vodile duplo računovodstvo kako bi povećale profit; milijarde dolara koje su bile namijenjene obnovi iračkih oružanih snaga navodno su završile u džepovima pojedinih funkcionera iračke Vlade.

Izvor: Harriman, Ed. „Where Has all the Money Gone?“. *London Review of Books* 27: 13, 7. 7. 2005: 3–7; Daylight Robbery: BBC Panorama, 10. 6. 2008. <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>>.

<sup>29</sup> Mishra, Pankaj. „Kissinger’s Fantasy is Obama’s Reality.“ *The Guardian*, 11. 12. 2009.

<sup>30</sup> Lee, Jaimy. „National Security Council of Georgia hires Public Strategies.“ *PR Week*, 19. 11. 2009.

### **Finansiranje talibana u Afganistanu**

Istraživački novinar Aram Roston otkrio je 2009. godine kako civilne firme u Afganistanu, koje je angažirao Pentagon, plaćaju pobunjeničkim grupama da štite od napada puteve koje je američka vojska koristila za snabdijevanje. Američki vojni zvaničnici u Kabulu rekli su Rostonu da se najmanje 10 procenata logističkih ugovora koje je sklopio Pentagon sastoji od isplata talibanima.

Izvor: Roston, Aram. „How the US Funds the Taliban.” *The Nation*, 30. 11. 2009.

### **Afera „Aitken“ – Velika Britanija**

U aprilu 1995. godine, bivši britanski ministar odbrane Jonathan Aitken izjavio je da će upotrijebiti „mač istine“ protiv lista *The Guardian*. Tužio ga je za klevetu, jer je pisao o poslovima koje je on navodno sklapao sa saudijskim trgovcima oružja. Međutim, 1999. godine proveo je sedam mjeseci u zatvoru zbog krivokletstva, jer je otkriveno da je u više navrata lagao.

Izvor: „The Aitken Affair.” Special Reports. *The Guardian*. <[www.guardian.co.uk/aitken](http://www.guardian.co.uk/aitken)>.

### **Dosje BAE – Velika Britanija**

Britanska kompanija koja se bavi proizvodnjom i trgovinom vojne opreme i oružja BAE Systems priznala je u februaru 2010. godine krivicu i platila novčanu kaznu u SAD i Velikoj Britaniji u visini od nekoliko stotina miliona dolara, pošto je otkriveno da se godinama bavila korupcijom, o čemu je list *The Guardian* pisao još 2003. godine.

Izvor: „The BAE Files.” *The Guardian*. <[www.guardian.co.uk/world/bae](http://www.guardian.co.uk/world/bae)>.

### **Operacija „West end“ (West End), Indija**

Operacija *West End* tajna je policijska operacija, koja je trebalo da razotkrije korupciju u velikim poslovima sklopljenim za potrebe sektora odbrane u Indiji. Prvo je 2001. godine indijski nezavisni informativni sedmičnjak „Tehelka“ objavio članak u kome je ukazano na mogućnost učestvovanja u korupciji nekoliko članova tadašnje vladajuće koalicije. Objavljeni su snimci na kojima se vidi kako je nekoliko političara i visokih vojnih zvaničnika bilo u dosluhu i uzimalo mito u zamjenu za potpisivanje poslovnih ugovora sa vojskom. Ministar odbrane je poslije objavljivanja snimaka dao ostavku, ali je kasnije vraćen na funkciju. Uprkos dokazima, Vlada je prvo optužila sedmičnjak „Tehelka“ za klevetu. Međutim, pet godina kasnije, u oktobru 2006. godine, indijski Centralni istražni biro podnio je tužbu protiv vodećih ličnosti umiješanih u slučaj nabavke raketa barak, uz tvrdnju da postoji osnovana sumnja da je došlo do korupcije i kriminalne zavjere.

Izvor: Tejpal, Tarun J. „The Tehelka Exposé.” [www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm](http://www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm); V. Venkatesan; „Dubious Deal.” *Frontline* 23: 21, 2006. <<http://www.hinduonnet.com/fine/fl2321/stories/20061103001804100.htm>>.

Drugi važan trend jeste povećana sposobnost medija da, radi pružanja podrške ili suprotstavljanja stranoj vojnoj intervenciji, probude „osjetljivost na ljudske žrtve“. Ovaj tzv. „CNN efekat“ zabrinjava odbrambenu zajednicu još od početka devedesetih godina prošlog stoljeća.<sup>31</sup> Započinjanje i obustavljanje vojne operacije SAD u Somaliji, kao i naglo

<sup>31</sup> Ovaj termin se ponekad odnosi na bilo kakav medijski angažman. On preciznije oslikava uvjerenje da, naročito televizijsko, izvještavanje uživo prekomjerno utječe na upravljanje krizama i raspoređivanje vojnih jedinica demokratskih zemalja u operacijama u inostranstvu. Belknap, Margaret H. „The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?” *Parameters*, 2002: 100–114.

okončanje Zaljevskog rata 1990–1991. godine (nakon što su u štampi osvanule slike incidenta na tzv. „auto-putu smrti“) djelomično se pripisuju ovom efektu. Zbog toga su vlasti uložile dodatne napore da uspostave kontrolu nad medijima i nad protokom informacija, kao i da oblikuju medijsko izvještavanje o vojnim operacijama provedenim poslije terorističkog napada u New Yorku 11. septembra 2001. godine. U to spada, naprimjer, akreditiranje novinskih izvještača koji prate vojne jedinice na terenu (prvi put primijenjeno tokom rata u Iraku 2003. godine) i koordinirano kreiranje i širenje informacija. Iako je ova restriktivna politika nastavljena i tokom rata u Afganistanu – uključujući u to i izbacivanje „nepodobnih“ novinara koji su bili u pratnji američke vojske<sup>32</sup> – strateške publikacije bile su pune tekstova o vještini kojom su talibani i pripadnici Al Qaide koristili „CNN efekat“ i osjetljivost na ljudske žrtve da bi uspostavili asimetričnu prednost u odnosu na SAD i na njihove saveznike u NATO-u.<sup>33</sup>

Konačno, tu je i tajnost, u vezi sa čim dugi niz godina postoje neslaganja. Nije sporno to što vlasti legitimno mogu da ograniče pristup informacijama ukoliko procijene da bi njihovo objavljivanje ugrozilo nacionalne ili javne interese, već to što one, pod izgovorom „zaštite nacionalne sigurnosti“, kriju informacije koje bi razotkrivanjem korupcije ili lošeg upravljanja nanijele sramotu državi ili izazvale skandal. Sekuritizacija koja je zavlдалa poslije terorističkog napada u New Yorku ponovo je u prvi plan stavila državne tajne i donekle unazadila trend postizanja veće transparentnosti, javne odgovornosti i dostupnosti zvaničnih informacija pokrenut po završetku Hladnog rata.

## Civilno društvo i mediji u krhkim državama, zemljama u tranziciji i NATO

Zbog ponižavajućih sigurnosnih praksi u mnogim „krhkim državama“,<sup>34</sup> civilno društvo i mediji nailaze na prepreke i izlažu se opasnosti čak i onda kada samo pokušaju da prate ili da zastupaju izgradnju integriteta u nacionalnim sigurnosnim institucijama. Formiranje specijalnih snaga sigurnosti i intenziviranje operacija protiv pobunjenika, navodnih kriminalaca i terorista dovelo je do naglog porasta neriješenih slučajeva ubistava i otmica radnika iz organizacija za zaštitu ljudskih prava i političkih aktivista u mnogim krhkim državama, kao što su Bangladeš, Etiopija, Kenija, Pakistan, Uganda i Zimbabve (a i u mnogim drugim državama). U Kolumbiji, Nepal, na teritorijama Palestine, u Somaliji i Šri Lanki, kao i u

<sup>32</sup> Reed, Charlie. „Pentagon Hires PR firm to Weed out ‘Negative’ Embedded Journalists.“ *Stars and Stripes*, 25. 8. 2009. <[www.reclaimthemedias.org/propaganda\\_and\\_war/pentagon\\_hires\\_pr\\_firm\\_weed\\_ou2535](http://www.reclaimthemedias.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535)>.

<sup>33</sup> Vidjeti, naprimjer: Singer, Peter. „Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan.“ The Brookings Institution, 23. 10. 2001; Nissen, Thomas Elkjer. „The Taliban’s Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities.“ Brief. Royal Danish Defence College, Decembar 2007; Foxley, Tim. „Winning the Information War.“ Blog entry, SIPRI website, 12. 5. 2009. <[www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war](http://www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war)>.

<sup>34</sup> Krhke države (koje ponekad nazivaju i „neuspjele“ ili „slabe“ države) predstavljaju one države koje generalno ne mogu da pruže sigurnost svojim građanima, ili ne mogu da je održe na svojoj teritoriji, te u kojima građani smatraju da je vlada korumpirana i nelegitimna.

drugim zonama sukoba, vlast i naoružani pobunjenici ponekad NVO doživljavaju kao političke protivnike. Nevladine organizacije nemaju pristup nekim zonama sukoba, dok su u drugim – kao što su Mogadiš i dijelovi Iraka i Afganistana – organizacije civilnog društva morale da prekinu svoje aktivnosti zbog izloženosti ekstremnim opasnostima.<sup>35</sup>

Isto tako, birokratske prepreke koje postoje prilikom zakonskog priznavanja NVO, ograničene političke slobode i nerazvijeno civilno društvo u mnogim „državama u tranziciji“,<sup>36</sup> govore o tome da nedržavni akteri u ovim zemljama ne učestvuju dovoljno u kreiranju politika za provođenje reforme vojske i sektora sigurnosti.<sup>37</sup> I ovdje su, kao što smo ranije spomenuli, represivno zakonodavstvo i pritisak na civilno društvo znatno pojačani poslije terorističkog napada u New Yorku 2001. godine. Zakoni o borbi protiv terorizma i mjere za suzbijanje „ekstremizma“ koriste se da bi bio izvršen pritisak na NVO i na političke aktiviste koji kritiziraju politiku vlade u mnogim zemljama u tranziciji, kao što su Kina, Egipat, Salvador, Indonezija, Jordan, Filipini, Rusija, Tunis, Uzbekistan i Jemen (i druge zemlje).<sup>38</sup> Iako je u Rusiji tokom devedesetih godina prošlog stoljeća bilo prilično hrabro izvještavano o reformi sektora sigurnosti, u posljednjih nekoliko godina došlo je do slabljenja civilnog društva i medija.

Uprkos tome, angažiranje civilnog sektora i nadzor sektora sigurnosti u zemljama u tranziciji moguće je ponekad ostvariti, naročito uz pomoć i podršku vanjskih MVO. Naprimjer, OSCE je na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza značajno doprinio zaustavljanju takvih negativnih trendova, time što je jačanjem dobrog upravljanja, civilnog društva i slobode štampe promovirao stabilnost. Slično tome, i EU je pokazala da u različitoj meri razumije ulogu nedržavnih aktera kao alternativnih faktora promjena u krhkim državama i državama u tranziciji. Evropska inicijativa za ljudska prava (EIDHR) i Mehanizam za brzo reagiranje (Rapid Reaction Mechanism – RRM) jedinstveni su po tome što, bez formalnog odobrenja lokalnih vlasti, finansiraju civilno društvo, demokratiju, zaštitu ljudskih prava i projekte sprječavanja sukoba.

Postoje i primjeri značajnog doprinosa aktera civilnog društva u reformi sektora sigurnosti u zemljama u tranziciji. Naprimjer, Južnoafrička mreža za upravljanje odbranom i sigurnošću (SADSEM) radi u okviru sektora sigurnosti, a finansira se donacijama. Ona želi da unapredi profesionalizam i odgovornost velikog broja aktera u sektoru sigurnosti (uključujući u to i civilno društvo) i da poboljša njihove međusobne odnose. Međutim, postoji samo nekoliko primjera iz kojih se vidi da su lokalne OCD učestvovala u nadzoru „lakšeg“ dijela RSS-a (rad policije i reforma sudstva), dok su u „težem“ dijelu RSS-a (odbram-

---

<sup>35</sup> Vidjeti, naprimjer: Millar; Cortright; Gerbert-Stellingwerf and Lopez. *Oversight or Overlooked?* 2009.

<sup>36</sup> Termin se obično odnosi na države koje su ranije bile u sastavu SSSR-a, ali ponekad i na bilo koju državu koja je u fazi prelaska iz autoritarnog ili vojnog režima u demokratsko upravljanje.

<sup>37</sup> Za više detalja o civilnom društvu i RSS-u u postkomunističkim zemljama vidjeti: Caparini, Marina; Fluri, Philipp and Ferenc Molnar (eds.). *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*. Berlin: LIT, 2006.

<sup>38</sup> Dodatne primjere vidjeti u: Millar; Cortright; Gerber-Stellingwerf and Lopez. *Oversight or Overlooked?* 2009.



bene misije i institucije opisane u ovoj knjizi) aktivnosti OCD-a bile gotovo potpuno neprimijećene.<sup>39</sup>

U jednom izvještaju navedeno je sljedeće: „U svim zemljama koje smo analizirali civilno društvo je rijetko ravnopravan partner, dok se programi uglavnom svode na ponudu sigurnosti i pravde, a mnogo manje na potražnju.“<sup>40</sup> U drugoj studiji o integriranim misijama u Burundiju, Demokratskoj Republici Kongo, Haitiju i na Kosovu, navedeno je da je u svim ovim državama „razvoju mehanizama parlamentarnog i civilnog nadzora sektora sigurnosti dat izuzetno mali značaj. Podršku jačanju kapaciteta zakonodavstva ili aktera iz civilnog društva, kao što su mediji i NVO, uglavnom pruža UNDP, mada je rijetko usredsređen na sektor sigurnosti.“<sup>41</sup>

Druga slabost vezana za RSS i dobro upravljanje jeste da se nekako uvijek podrazumijeva da samo druge zemlje treba da ih provode. Naprimjer, jedan od glavnih eksponenata RSS-a i dobrog upravljanja britansko Odjeljenje za međunarodni razvoj (DFID)<sup>42</sup> uradilo je mnogo da promovira RSS i angažira NVO u krhkim zemljama i u zemljama u tranziciji, dok je situacija u Velikoj Britaniji prilično nejasna: protiv vodeće britanske firme namjenske industrije pokrenut je niz tužbi za korupciju prilikom sklapanja ugovora o prodaji oružja u Africi, na Bliskom istoku i u Istočnoj Evropi.<sup>43</sup> Nacionalni revizorski ured opisao je program nabavki za sektor odbrane u Britaniji kao „preskup“, pošto je otkrivena „crna rupa“ trošenja sredstava MO u rasponu od 6 do 36 milijardi funti.<sup>44</sup> Prema tome, glavna pouka iz nedavnog iskustva Velike Britanije bila bi da prvo u sopstvenoj zemlji treba izgrađivati integritet i smanjiti korupciju u sektoru odbrane. Podrazumijeva se da je situacija u Velikoj Britaniji neuporedivo manje kritična nego u mnogim krhkim državama i državama u tranziciji.

---

<sup>39</sup> Rees, Edward. „Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: ‘Improvisation and Confusion’ from the Field.” External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations, 2006.

<sup>40</sup> Stone, Christopher; Miller, Joel; Thornton, Monica and Trone, Jennifer. „Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era.” Vera Institute of Justice, 2005: 9. <[www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf)>.

<sup>41</sup> Hänggi, Heiner and Vincenza Scherrer. *Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations*. Geneva: DCAF, 2007. <[www.dcaf.ch/un\\_ssr\\_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf](http://www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf)>.

<sup>42</sup> Naprimjer, vidjeti: UK Department for International Development. „Understanding and Supporting Security Sector Reform.” <[www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf)>.

<sup>43</sup> „BAE Faces Corruption Charges.” *New York Times*, 1. 10. 2009. Za detaljnije informacije vidjeti: „The BAE Files.” *The Guardian*, <[www.guardian.co.uk/world/bae](http://www.guardian.co.uk/world/bae)>. Zanimljivo je da je do sudskog preispitivanja odluke o obustavljanju istrage o ugovorima koje je BAE sklapala u Saudijskoj Arabiji, a koju je donio Ured za teške prevare, došlo zahvaljujući koordiniranoj akciji civilnog društva, organizacije *Corner House* i Kampanje protiv trgovine oružjem.

<sup>44</sup> Timmins, Nicholas. „Warning of ‘Black Hole’ in Defence Budget.” *Financial Times*, 15. 12. 2009; Lemer, Jeremy; Barker, Alex and James Blitz. „Damning UK Defence Equipment Review.” *Financial Times*, 15. 10. 2009.

## Okvir 21.2. Uključivanje civilnog društva i partnerstva u reformu sektora sigurnosti i nadzor u sektoru odbrane

Dosta organizacija civilnog društva i njihove mreže uspješno je uključeno u reformu sektora sigurnosti i nadzor u sektoru odbrane. Nabrojat ćemo neke od njih:

*Afrička mreža sektora sigurnosti (The African Security Sector Network – ASSN),*  
<[www.africansecuritynetwork.org](http://www.africansecuritynetwork.org)>

*Southern African Defense and Security Management Network (SADSEM),* <[www.sadsem.org](http://www.sadsem.org)>

Afrička mreža sektora sigurnosti osnovana je 2003. godine u Gani kako bi podržala i omogućila upravljanje sektorom sigurnosti. Preduzimala je različite aktivnosti, kao što su: istraživanja, zastupanje, izgradnja kapaciteta i uspostavljanje kontakata radi povezivanja i razmjene informacija sa partnerima i drugim akterima. U ASSN su uključeni svi akteri koji su bitni za RSS (kreatori politika, praktičari, donatori i civilno društvo), a Mreža organizira i kurseve o upravljanju sektorom sigurnosti, koje nudi i Južnoafrička mreža za upravljanje odbranom i sigurnošću (SADSEM). Južnoafrička mreža radi u okviru sektora sigurnosti i finansira se donacijama. Cilj joj je unaprjeđenje profesionalizma i odgovornosti velikog broja aktera u sektoru sigurnosti (uključujući u to i civilno društvo) i unaprjeđenje njihovih međusobnih odnosa. Obe mreže značajne su zato što nude prostor u kome zvaničnici iz domena sigurnosti mogu da kontaktiraju sa akademskim krugovima i civilnim društvom i da tako ispune važnu ulogu koju imaju u izgradnji kapaciteta i podizanju svijesti javnosti.

*Sigurniji svijet (Saferworld), UK,* <[www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)>

*Akademija za mir i razvoj (Academy for Peace and Development), Somalija,* <[www.apd-somaliland.org](http://www.apd-somaliland.org)>

*Puntland centar za istraživanje razvoja (Puntland Development Research Centre), Somalija,*  
<[www.pdrsomalia.org](http://www.pdrsomalia.org)>

*Centar za istraživanje i dijalog, Somalija,* <[www.crdssomalia.org](http://www.crdssomalia.org)>

Organizacija „Sigurniji svijet“ (*Saferworld*) počela je da radi prije više od petnaest godina u okviru regionalnog sporazuma o transferu oružja u EU. Ovaj projekat je vremenom doveo do toga da EU potpiše pravno obavezujući sporazum o kontroli izvoza oružja. U Velikoj Britaniji su, krajem prošlog stoljeća i prvi put nakon završetka Drugog svjetskog rata, izmijenjeni zakoni kojima su sankcionirani neodgovorni transferi oružja. Time je proizvođačima oružja i njihovim agentima otežano dostavljanje oružja u one dijelove svijeta gdje će to nanijeti najviše štete.

U Somaliji, u kojoj više od osamnaest godina ne postoji efikasno upravljanje, organizacija „Sigurniji svijet“ (*Saferworld*) saraduje s lokalnim organizacijama, koje se bave problemima u zajednici, poslovnim sektorom i drugim grupama civilnog društva. Zajedno predstavljaju ideje i rješenja u vezi sa bezbjednošću i razvojem države međunarodnim kreatorima politika, kao što je Vijeće sigurnosti UN-a u Džibutiju. Lokalni partneri u Somaliji jesu Akademija za mir i razvoj, Puntland centar za istraživanje razvoja i Centar za istraživanja i dijalog. I pored velikih izazova na koje tek treba odgovoriti, ostvareni su osnovni uslovi za učestvovanje OCD-a u izgradnji mira i razvoja, kao i za pružanje podrške u postizanju konsenzusa o načinima za uspostavljanje mira u Somaliji.

Da bi NATO mogao da obavlja funkciju zbog koje je i stvoren – *da štiti slobodu, zajedničko naslijeđe i civilizaciju svojih naroda, koji su zasnovani na načelima demokratije, lične slobode i vladavine prava* (Sjevernoatlantski sporazum 1949) – treba da bude otvoren, transparentan i odgovoran pred javnošću. Sistem zajedničkog odlučivanja NATO-a bio bi sasvim ispravan kada bi članovi parlamenta bili potpuno obaviješteni o odlukama koje NATO donosi i kada bi oni kontrolirali finansije. Međutim, to danas nije slučaj. Nadzor sigurno postoji u nacionalnim zakonodavnim tijelima i parlamentarnim odborima, a postoje i primjeri uspješno provedenih istraga o operacijama NATO-a u nekim zemljama (npr. u Bosni, na Kosovu i u Afganistanu). Sve to je, međutim, otežano zbog nedovoljnog pristupa relevantnim informacijama. Pored toga, po nekim shvatanjima posebno je nedovoljno razvijena najvažnija uloga nacionalnih parlamenata – davanje saglasnosti za usvajanje i provođenje politika. Mnogi parlamenti jednostavno nemaju ovlaštenja da odobravaju vojne operacije ili da odlučuju o tome koliko će one trajati.

Tako ni Parlamentarna skupština NATO-a ne može formalno da kontrolira, niti može da utječe na odlučivanje u ovom savezu. Odluke o odbrani sigurno ne treba ni da budu isključivo u nadležnosti izvršne vlasti ili moćnih međuvladinih birokratija. To važi, naprimjer, za odluke o javnim nabavkama u okviru Konferencije direktora za nacionalno naoružanje (CNAD), višeg tijela u okviru NATO-a nadležnog za saradnju država članica na projektima istraživanja i nabavke opreme.

Građani (i parlamentarci) u državama članicama NATO-a moraju da se pridržavaju propisa o tajnosti informacija, koji su doneseni u nekim sasvim drugačijim vremenima, kada je javnost imala drugačija očekivanja od učestvovanja u vanjskoj i odbrambenoj politici, kada je samo nekoliko država članica imalo nacionalni zakon o pravu na pristup informacijama i kada je Savez bio izložen mnogo ozbiljnijim neposrednim prijetnjama. Danas su okolnosti promijenjene, ali su bitni aspekti sistema koji regulira upravljanje zajedničkim informacijama ostali nepromijenjeni. Zbog toga zakonodavcima i građanima nije nimalo lako da učestvuju u formuliranju politika koje suštinski utječu na njihovu slobodu i sigurnost.

Da bi ove slabosti bile prevaziđene, u aprilu 2009. godine osnovana je nova politička mreža civilnog društva – nadgledanje NATO-a (NATO Watch). Ova mreža treba da: ohrabri NATO da usvoji politiku o dostupnosti informacija u skladu sa zakonima o pristupu informacijama, koji su već na snazi u 28 država članica; doprinese nezavisnom nadzoru i analizi politika i operativnih aktivnosti NATO-a; poveća transparentnost, podstiče angažman parlamenta i proširuje svijest javnosti i njeno učestvovanje u kreiranju politika NATO-a. Saradnici mreže u državama članicama, partnerske države i kontakt države bit će ohrabreni da ostvaruju ciljeve ovog projekta učestvovanjem njihovih predstavnika u parlamentu i nacionalnih mreža donosilaca odluka.<sup>45</sup> Grupe civilnog društva su na sastanku održanom u okviru samita NATO-a u Briselu pozvale NATO da se „ponovo poveže sa građanima“ i naglase da „produblivanje i proširivanje baze zajedničkih vrijednosti Saveza (...) podrazumijeva moderniji, otvoreniji, transparentniji i odgovorniji Savez, koji odgovara

<sup>45</sup> Za detaljnije informacije vidjeti: <[www.natowatch.org](http://www.natowatch.org)>.

zahtjevima XXI stoljeća“.<sup>46</sup> Pored toga, u dokumentu pod nazivom „Pet načela za uspostavljanje otvorenog i odgovornog NATO-a“, koji je sastavila organizacija *Access Info*, zahtijeva se da NATO pruži smjernice za proaktivno objavljivanje važnih informacija, za uspostavljanje mehanizma pomoću kojeg bi građani mogli da podnose zahtjeve za pristup informacijama, kao i za formiranje nezavisnog revizorskog tijela, koje bi u kratkom vremenskom periodu razmatralo žalbe u vezi sa odbijenim ili neuspjelim pristupom informacijama.<sup>47</sup>

## Zaključci: povećanje partnerstva između NVO i vlade prilikom izgradnje integriteta

Civilno društvo ima veoma važnu ulogu u izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane. Mnoge vlade uveliko uvažavaju legitimni doprinos NVO, drugih dijelova civilnog društva i nezavisnih medija. Organizacije civilnog društva i mediji mogu nastaviti da budu efikasni kontrolori tako što će i dalje razotkrivati i kritizirati zloupotrebe u sektoru odbrane, kao i tako što će zadobivati podršku javnosti za odgovornije upravljanje zasnovano na vladavini prava. Međutim, u zemljama u kojima ima malo takvih uzajamno korisnih partnerstava, ili ih uopće nema, vlada treba da nađe vremena i da preduzme korake kako bi uspostavila partnerstva ili proširila postojeća.

Da bi u javnosti bila stvorena takva klima u kojoj neće sve ostati samo na riječima, potrebno je mijenjati stavove i promovirati postojanje otvorenosti, savjetovanja, saradnje i povjerenja u vladi, ali i u mladim NVO i u strukturama civilnog društva. Osim naučno istraživačkih centara (*think tank*) „bliskih establišmentu“, moraju biti angažirani i akteri koji su već aktivni u civilnom društvu, počevši od medija, NVO, akademskih krugova, pa do sindikata i organizacija za prava žena. Glas šire javnosti i uloga civilnog društva suviše često su potisnuti ili zanemareni. Promjene nije moguće brzo ostvariti. Međutim, vrijedi pokušati, s obzirom na korist koju društvo i država mogu imati od njih (vidjeti četrnaesto poglavlje).

Poslije terorističkog napada na Svjetski trgovinski centar u New Yorku, SAD i neke savezničke zemlje zaključile su da su u ratu. Poznato je da su u ratnom stanju odnosi medija i civilnog društva sa vladom i oružanim snagama regulirani sasvim drugačijim pravilima. Većini građana u demokratskim zemljama savršeno je jasno da će vlada koristiti tajnovitost i prikrivati informacije sve dok traje ratno stanje. Iako nije sporno to da medijsko

<sup>46</sup> „Građanska deklaracija o sigurnosti Alijanse“, usvojena na Samitu NATO-a u Briselu 31. 3. 2009. godine. <[www.isis-europe.org/pdf/2009\\_artrel\\_308\\_natoshadow\\_execsum\\_v5.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf)>; vidjeti: „The Shadow NATO Summit Report.“ <[www.isis-europe.org/pdf/2009\\_artrel\\_309\\_natoshadow\\_v11.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf)>.

<sup>47</sup> NATO Shadow Summit Report. „Five Principles for an Open and Accountable NATO.“ Appendix 4. „Akses info“ (*Access Info* <[www.access-info.org](http://www.access-info.org)>) jeste organizacija za zaštitu ljudskih prava, čije je sedište u Madridu. Ona promovira i brani prava na pristup informacijama promoviranjem transparentnosti u nacionalnim i nadnacionalnim javnim tijelima. Ogranizacije „Nadgledanje NATO“ (*NATO Watch*) i *Access Info* predložile su da bude formirana zajednička ekspertna grupa stručnjaka iz civilnog društva i NATO-a, koja bi revidirala NATO-ovu politiku slobode informiranja.

izvještavanje i aktivnosti civilnog društva moraju biti ograničeni dok zemlja ratuje za opstanak nacije, primjena ovih pravila u „samoproklamiranim ratovima“ (u koje, po mišljenju nekih, spadaju vojne operacije u Iraku i druge sigurnosne operacije koje se vode u sklopu „rata protiv terorizma“) ne nailazi na veliko odobravanje javnosti.

Neke NVO pokušavaju, reagirajući na pritiske i restrikcije kojima je izloženo civilno društvo poslije terorističkog napada u New Yorku 2001. godine, da se izbore za pravo da slobodno rade, bez toga da im se vlast upliče u posao i da ih uznemirava. Naprimjer, Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL), čije je sjedište u SAD, osmislio je niz načela za zaštitu civilnog društva. Ona se zasnivaju na konvencijama o univerzalnoj zaštiti ljudskih prava i na deklaracijama koje su, inače, potpisale gotovo sve vlade.<sup>48</sup> Države ne samo da moraju da izbjegavaju da se miješaju u ljudska prava i osnovne slobode, već moraju i da ih štite i garantiraju njihovo slobodno izražavanje. Veoma je važno da država stvori okruženje u kome akteri civilnog društva mogu da funkcioniraju bez ograničenja.

Zauzvrat, civilno društvo, a posebno zajednice koje se bave razvojem, zaštitom ljudskih prava i građanskih sloboda, moraju više da se uključe u javnu debatu o strategijama sigurnosti i o pravilnom pristupu prevazilaženju rizika od pojave korupcije u sektoru sigurnosti. Ovi akteri civilnog društva mogli bi da osnuju međunarodnu mrežu kako bi zajednički nastupali i rješavali probleme navedene u ovoj knjizi. Organizacije civilnog društva mogu da pomognu osmišljavanju i podsticanju podrške uspostavljanju tanane ravnoteže između ulaganja u izgradnju integriteta, transparentnost i odgovornost, i očuvanja efektivnosti i efikasnosti odbrambenih snaga (vidjeti drugo poglavlje). Nevladine organizacije koje su učestvovala u RSS-u mogu dobro odgovoriti na ove izazove. Mnoge od njih stekle su iskustvo u zonama sukoba, a na osnovu njihove osnovne misije prevazilaženja socijalne isključenosti može se steći jasnija slika o tome šta je potrebno uraditi da bi mogućnosti za pojavu korupcije u sektoru odbrane bile smanjene.

Studija slučaja Južne Koreje, prikazana u devetnaestom poglavlju, pokazuje šta je sve moguće postići. Suočena sa velikom korupcijom prilikom javnih nabavki u sektoru odbrane i sa narušavanjem integriteta ovog sektora, Vlada Južne Koreje pokrenula je provođenje reformi 2003. godine. Tri godine kasnije uveden je sistem ombudsmana, prvi koji je u Koreji bio zasnovan na zakonu i ujedno prvi slučaj učestvovanja civilnog društva u nadzoru javnih nabavki u oblasti odbrane.

Organizacije civilnog društva treba aktivnije da prenose svoja znanja i iskustva kreatorima politika i javnosti, te treba da učvrste svoje vodstvo u redefiniranju političkog diskursa o izgradnji integriteta na svim nivoima debate o odbrani i sigurnosti. Grupe civilnog društva treba da pomognu oblikovanju novog narativa i uslova za vođenje debate uvođenjem novog praktičnog okvira politika, koji će biti zasnovan na činjenicama i etičnosti. One bi trebalo da koriste kanale etabliranih masovnih medija i nova sredstva komunikacije (npr. internet i društvene mreže) kako bi drugima prenijele ovo gledište i pobili lažne tvrdnje i dezinformacije. Da bi civilno društvo potpuno iskoristilo svoj potencijal, donatorska zajednica treba da preusmjeri resurse na unaprjeđenje kapaciteta NVO kako bi one mogle da obavljaju navedene funkcije.

<sup>48</sup> International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy. „Defending Civil Society.” *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10: 2, 2008: 31–33.

Nevladine organizacije ne bi trebalo da zanemaruju zahtjeve da postoji veća transparentnost i odgovornost prilikom vođenja sopstvenog finansijskog poslovanja. Legitimnost i javni integritet vrlo su važni za OCD, pogotovo za efikasnost njihove misije. Međutim, transparentnost i odgovornost koji zahtijevaju od NVO, moraju da imaju i vlade i njihove službe, kao i sam NATO. Od kada postoji NATO dešava se da poslanici nacionalnih parlamenata na pitanje o odlukama koje je donio NATO dobivaju odgovor da su te odluke povjerljive. Kada je isto pitanje postavljeno Generalnom sekretaru, on je odgovorio da je NATO zajednica suverenih država. Možda je ova „kvaka 22“ imala svrhu za vrijeme Hladnog rata, ali danas više ne služi ničemu. Savez NATO mora hitno uvesti odgovarajuće mehanizme za povećanje transparentnosti i odgovornosti svog rada.

## Poglavlje 22

# Uloga međunarodnih organizacija

Međunarodne organizacije značajno su utjecale na ogromnu promjenu shvatanja korupcije, koja se odigravala širom svijeta u posljednjih dvadeset godina. Utjecale su i na suzbijanje korupcije usvajanjem međunarodnih konvencija i standarda, promoviranjem dobrog upravljanja, praćenja i zastupanja. Iako su ovi naponi ranije bili prije svega usmjereni na iskorjenjivanje korupcije u međunarodnom poslovanju i razvoju, danas se više pažnje posvećuje korupciji u sektorima odbrane i sigurnosti. To je prirodni nastavak interesa za pitanja upravljanja sektorom odbrane, koje je naročito poraslo u posljednjih desetak godina. Ovo interesiranje posljedica je sve prisutnijeg shvatanja organizacija kao što je NATO da je djelotvorno upravljanje resursima ključno za uspješno izvođenje vojnih operacija.

U ovom poglavlju pod međunarodnim organizacijama podrazumijevat ćemo međuvladine organizacije i globalne nevladine organizacije. One raspoložu ogromnim resursima i praktičnim znanjima, koje mogu koristiti državnim službenicima i građanima koji žele da doprinesu suzbijanju korupcije u institucijama u kojima rade ili u cijelom društvu. U ovom poglavlju željeli bismo da čitaocima pružimo informacije o tome koji resursi im stoje na raspolaganju, kako da do njih dođu i kako da ih efikasno iskoriste. Prvo ćemo općenito razmotriti uloge međunarodnih organizacija i njihove pristupe u borbi protiv korupcije, a zatim i konkretno u sektoru odbrane. Potom ćemo podrobnije analizirati nekoliko uglednih institucija, te sagledati kako bi kapaciteti kojima one raspoložu mogli biti najbolje iskorišteni za uvođenje promjena u nacionalnim okvirima.

## Uloga međunarodnih organizacija: širi kontekst

Do početka devedesetih godina prošlog stoljeća, većina međunarodnih kompanija i razvojnih preduzeća na korupciju je gledala kao na redovnu (ako ne i „normalnu“) cijenu poslovanja. U nekim zapadnim zemljama bilo je uobičajeno da novac predviđen za podmićivanje bude zaveden u računovodstvenim knjigama kao legitimni trošak plaćanja poreza. Međutim, već nekoliko decenija raste svijest o tome da korupcija predstavlja ogromni teret za razvojne programe, kao i da negativno utječe na ekonomiju. U debatama vođenim povodom američkog Zakona o korupciji u inostranstvu iz 1977. godine, iznesen je podatak da je preko 400 američkih kompanija priznalo da je više od 300 miliona dolara potrošilo na podmićivanje stranih državnih službenika. To ne govori samo o nemoralu, već i o lošem poslovanju, kojim se narušava povjerenje u te korporacije. Favoriziranje privatnih aranžmana na uštrb efikasnosti podriiva integritet slobodnog tržišta.<sup>1</sup> Koliko mogu biti štetni efekti korupcije vidi se na primjeru problematične tranzicije Rusije i drugih zemalja bivšeg

---

<sup>1</sup> Unlawful Corporate Payments Act of 1977. Legislative History – House Report. <<http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/housepr.html>>.

SSSR-a ka uspostavljanju „slobodnog tržišta“. Tom prilikom programi privatizacije, koje su preporučili dobronamjerni (ali i naivni) stručnjaci sa Zapada, pretvorili su se u opću pljačku državne imovine. Javni službenici koji su direktno iskusili štetu koju korupcija donosi razvoju osnovali su 2003. godine organizaciju Transparency International. Time je stvoren način za iskazivanje rastuće zabrinutosti zbog korupcije. Od tada neprekidno raste mreža nacionalnih i međunarodnih institucija, koje edukacijom, lobiranjem i fokusiranim istraživanjima nastoje da problem korupcije – i potrebu da ona bude suzbijena – uvedu u svjetske političke agende.

Desetine najvećih međunarodnih organizacija, međuvladinih organizacija i globalnih nevladinih organizacija danas aktivno rade na suzbijanju korupcije. One popunjavaju nekoliko važnih segmenata antikorupcijskog eko-sistema (napominjemo da su ovdje, zbog nedostatka prostora, navedene samo neke organizacije):

*Osmišljavanje i globalna i regionalna primjena antikorupcijskih sporazuma i standarda.* Danas postoji preko deset takvih sporazuma, od kojih je najpoznatija Konvencija UN-a o borbi protiv korupcije (UNCAC), koja je stupila na snagu u decembru 2005. godine, a zatim i Konvencija OECD-a o borbi protiv podmičivanja stranih javnih zvaničnika prilikom međunarodnih poslovnih transakcija, koja je potpisana u decembru 1997. godine. Praćenje primjenjivanja konvencija vrlo je važno i često ovu funkciju obavljaju institucije kao što je OECD. Ništa nije manje važno identificiranje i širenje dobrih praksi. Ovaj rad podržava mreža organizacija koju, naprimjer, u Evropi čine: Vijeće Evrope, GRECO (Grupa država za borbu protiv korupcije), Evropska komisija i Koordinator OSCE-a za ekonomske i ekološke aktivnosti. Na američkom kontinentu primjenu Američke konvencije protiv korupcije podržava Organizacija američkih država. Tu su i uže specijalizirane organizacije: Grupa za finansijske akcije (FATF), vodeća organizacija za borbu protiv pranja novca razvijanjem i primjenjivanjem međunarodnih standarda; Svjetska trgovinska organizacija, koja se bori protiv korupcije u okviru Radne grupe za transparentnost tokom javnih nabavki u državnim organima.

*Parlamentarne skupštine* pomažu prilikom donošenja međunarodnih sporazuma i kreiranja pristupa za suzbijanje korupcije, lobiraju za nacionalno usvajanje ovih sporazuma i standarda i prate njihovu primjenu. Odličan primjer je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (PACE) zbog svog rada na primjeni Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji i Građanskopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji. Druga ugledna organizacija jeste Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAC), čije je sjedište u Kanadi. Ona pomaže poslanicima nacionalnih parlamenata da zaštite svoj integritet poštovanjem kodeksa ponašanja, kao i da razumiju svoju ulogu u nadzoru, te da je efikasno obavljaju. Tu spadaju i pokazatelji učinka parlamentarnog nadzora. Korupcijom se bave i druge regionalne parlamentarne skupštine, kao što je, naprimjer, Azijska parlamentarna skupština.

*Razvojne banke* postale su glavni akter u suzbijanju korupcije, kako zbog održavanja integriteta sopstvenih programa, tako i zbog uklanjanja korupcije, koja se generalno smatra ozbiljnom preprekom ekonomskog i društvenog razvoja. Ona ugrožava vladavinu prava, slabi institucije od kojih zavisi ekonomski rast i podriva javne službe od kojih zavise siromašni. U programima razvojnih banaka često postoji višestruki pristup suzbijanju korupcije, izgradnji korporativnog upravljanja i upravljanja u institucijama koje dobivaju zaj-



move, te unaprjeđenju političke odgovornosti za trošenje sredstava. Također, u njima postoje i pristupi jačanju sposobnosti civilnog društva da zahtijeva djelovanje i da nadzire poštovanje propisa. Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond dva su najveća svjetska aktera. Programe za suzbijanje korupcije imaju i regionalne razvojne banke, među kojima su Evropska banka za obnovu i razvoj, Azijska razvojna banka i Međuamerička razvojna banka.

*Glavne nebankarske međunarodne (i nacionalne) organizacije za razvoj* bave se također sve više korupcijom zbog njenog utjecaja na dobro upravljanje, koje čini srž humanog razvoja. Kako se sada više zna o štetnom utjecaju korupcije na upravljanje, borba protiv nje postaje direktnija. Institucije koje se bave identificiranjem i širenjem dobrih praksi jesu: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) i Globalna mreža za podršku reformi sektora sigurnosti (GFN-SSR). U tom smislu, NATO funkcionira i kao organizacija za razvoj, povezujući svoje antikorupcijske programe sa unaprjeđenjem upravljanja sektorom sigurnosti i demokratske civilne kontrole.

*Koordinirane akcije za provođenje zakona.* Globalne institucije, kao što su Interpol i Ured UN-a za drogu i kriminal (UNODC), značajno učestvuju u koordinaciji akcija i dopunjuju nacionalnu borbu protiv korupcije. U nastojanju da nađe rješenja u okviru jedne od ukupno šest prioriternih oblasti suzbijanja kriminala, Interpol je napravio etičke kodekse i kodekse ponašanja za svoje službenike, kao i standarde za pripadnike policije. Osmislio je Anketu o integritetu rada policije, na osnovu koje se utvrđuju sposobnosti, te sakupio *Biblioteku najboljih praksi*, koju koriste istražitelji tokom istraga slučajeva korupcije. Također, on je u svakoj državi napravio kontakte za suzbijanje korupcije. U okviru Interpola radi i Ekspertna grupa za borbu protiv korupcije (IGEC), koja zajedno sa drugim zainteresiranim međunarodnim stranama koordinira i usklađuje lokalnu i regionalnu borbu protiv korupcije. Ured UN-a za droge i kriminal i Interpol dogovorili su se da otvore prvu Međunarodnu antikorupcijsku akademiju u okolini Beča u Austriji. Evropska komisija, također, ima jake antikorupcijske programe, a imaju ih i neke regionalne institucije, naprimjer, operativne grupe za provođenje zakona u Baltičkim zemljama i na Balkanu.

*Međunarodne profesionalne organizacije* često imaju programe za održavanje integriteta i suzbijanje korupcije u oblastima za koje su nadležne. Među tim organizacijama su: Međunarodna asocijacija sudija, Međunarodna komisija pravnika, Međunarodna advokatska asocijacija i Međunarodna asocijacija tužilaca. Postoje i regionalne organizacije koje se bave revizijom, kao što je, naprimjer, Azijska organizacija vrhovnih revizorskih institucija.

*Javno zastupanje i praćenje.* Neke NVO trude se da podignu svijest javnosti i da promoviraju akcije usmjerene na suzbijanje korupcije, pa radi toga podjednako vrše pritisak na političare i na društvo. Predvodnik ovih akcija je organizacija Transparency International koja je razvila međunarodnu mrežu i koja je aktivna u više od devedeset zemalja. U radu joj pomažu druge institucije, kao što su organizacija UNICORN i Međunarodna privredna komora (ICC). Međunarodna privredna komora predstavlja poslovno udruženje koje podržava efikasno funkcioniranje globalne ekonomije, čija je karakteristika slobodna i poštena konkurencija. U okviru ICC-a radi Antikorupcijska komisija, koja podstiče samoregulaciju u preduzećima koja se suočavaju sa iznudom i korupci-

**Okvir 22.1. Spisak međunarodnih organizacija i njihove internet-strane**

|                                                                                                                                                     |                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Azijska razvojna banka (Asian Development Bank)                                                                                                     | < <a href="http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp">http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp</a> >   |
| Azijska organizacija vrhovnih revizorskih institucija (Asian Organisation of Supreme Audit Institutions)                                            | < <a href="http://www.asosai.org">http://www.asosai.org</a> >                                             |
| Azijska parlamentarna skupština (Asian Parliamentary Assembly)                                                                                      | < <a href="http://www.asianparliament.org">http://www.asianparliament.org</a> >                           |
| Vijeće Evrope (Council of Europe)                                                                                                                   | < <a href="http://www.consilium.europa.eu">http://www.consilium.europa.eu</a> >                           |
| Evropska banka za obnovu i razvoj (European Bank of Reconstruction and Development)                                                                 | < <a href="http://www.ebrd.com">http://www.ebrd.com</a> >                                                 |
| Evropska komisija (European Commission)                                                                                                             | < <a href="http://ec.europa.eu">http://ec.europa.eu</a> >                                                 |
| Grupa za finansijske akcije (Financial Action Task Force – FATF)                                                                                    | < <a href="http://www.fatf-gafi.org">http://www.fatf-gafi.org</a> >                                       |
| Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF)                            | < <a href="http://www.dcaf.ch">http://www.dcaf.ch</a> >                                                   |
| Globalna mreža za podršku reformi sektora sigurnosti (Global Facilitation Network for Security Sector Reform – GFN-SSR)                             | < <a href="http://www.ssmnetwork.net">http://www.ssmnetwork.net</a> >                                     |
| Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije (Global Organisation of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC)                 | < <a href="http://www.gopacnetwork.org">http://www.gopacnetwork.org</a> >                                 |
| Grupa država za borbu protiv korupcije (Group of States against Corruption – GRECO)                                                                 | < <a href="http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/">http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/</a> > |
| Međuamerička razvojna banka (Inter-American Development Bank)                                                                                       | < <a href="http://www.iadb.org">http://www.iadb.org</a> >                                                 |
| Međunarodna asocijacija sudija (International Association of Judges)                                                                                | < <a href="http://www.iaj-uim.org">http://www.iaj-uim.org</a> >                                           |
| Međunarodna asocijacija tužilaca (International Association of Prosecutors)                                                                         | < <a href="http://www.iap-association.org">http://www.iap-association.org</a> >                           |
| Međunarodno udruženje (International Bar Association)                                                                                               | < <a href="http://www.ibanet.org">http://www.ibanet.org</a> >                                             |
| Antikorupcijska komisija u Međunarodnoj privrednoj komori (International Chamber of Commerce (ICC) Anti-Corruption Commission)                      | < <a href="http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption">http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption</a> > |
| Međunarodna komisija pravnika (International Commission of Jurists)                                                                                 | < <a href="http://www.icj.org">http://www.icj.org</a> >                                                   |
| Međunarodni monetarni fond (International Monetary Fund)                                                                                            | < <a href="http://www.imf.org">http://www.imf.org</a> >                                                   |
| Interpol (Interpol)                                                                                                                                 | < <a href="http://www.interpol.int">http://www.interpol.int</a> >                                         |
| Sjevernoatlantski savez (North Atlantic Treaty Organisation – NATO)                                                                                 | < <a href="http://www.nato.int">http://www.nato.int</a> >                                                 |
| Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD)                                          | < <a href="http://www.oecd.org">http://www.oecd.org</a> >                                                 |
| Organizacija američkih država (Organisation of American States)                                                                                     | < <a href="http://www.oas.org">http://www.oas.org</a> >                                                   |
| Koordinator za ekonomske i ekološke aktivnosti Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju (Organisation for Security and Co-operation in Europe) | < <a href="http://www.osce.org/eea">http://www.osce.org/eea</a> >                                         |

|                                                                                                                    |                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| – OSCE Coordinator on Economic and Environmental Activities)                                                       |                                                                                                                                                             |
| Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (Parliamentary Assembly of the Council of Europe – PACE)                     | < <a href="http://assembly.coe.int">http://assembly.coe.int</a> >                                                                                           |
| Transparency International                                                                                         | < <a href="http://www.transparency.org">http://www.transparency.org</a> >                                                                                   |
| Ujedinjene nacije (United Nations)                                                                                 | < <a href="http://www.un.org">http://www.un.org</a> >                                                                                                       |
| UNICORN                                                                                                            | < <a href="http://www.againstcorruption.org">http://www.againstcorruption.org</a> >                                                                         |
| Ured UN-a za drogu i kriminal (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC)                                   | < <a href="http://www.unodc.org">http://www.unodc.org</a> >                                                                                                 |
| Razvojni program UN-a (United Nations Development Program)                                                         | < <a href="http://www.undp.org">http://www.undp.org</a> >                                                                                                   |
| Svjetska banka (World Bank)                                                                                        | < <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a> >                                                                                         |
| Svjetska trgovinska organizacija (World Trade Organisation)                                                        | < <a href="http://www.wto.org">http://www.wto.org</a> >                                                                                                     |
| Radna grupa za transparentnost tokom javnih nabavki<br>WTO Working Group on Transparency in Government Procurement | < <a href="http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral">http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral</a> > |

jom i prenosi iskustva iz poslovnog svijeta, čime želi da doprinese međunarodnim inicijativama za borbu protiv korupcije.

## Veze sa sektorom odbrane

Odbrambena zajednica stjecala je, zajedno sa razvojnom zajednicom, svijest o važnosti upravljanja i o korupciji kao direktnoj prijetnji upravljanju. Ovu situaciju dobro ilustrira primjer primjene programa „Partnerstvo za mir“ u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Tokom devedesetih godina XX stoljeća postkomunističke zemlje ponadale su se da će izvršiti brzu demokratsku transformaciju i preći na princip slobodnog tržišta. Procesu je doprinijela i vojna saradnja, jer su vojni stručnjaci radili na održavanju mira i obezbjeđivanju humanitarne pomoći. Najvažniji zadatak programa saradnje i pružanja podrške bio je postizanje interoperabilnosti – sposobnosti vojnih snaga da imaju zajedničke (ili bar kompatibilne) ciljeve, procedure i tehničke kapacitete, koji su neophodni za obavljanje zajedničkih vojnih operacija. Demokratska kontrola oružanih snaga razmatrana je prvenstveno iz ugla operativne kontrole.

U sljedećih deset godina značajno je napredovalo razvijanje operativne saradnje. Međutim, kako je vrijeme prolazilo, postalo je jasnije da je interoperabilnost samo jedan dio jednadžbe: drugi dio bila je transformacija sektora odbrane, odnosno razvijanje novih sposobnosti i metoda koji će odgovarati potrebama modernih operacija. Ova transformacija dodatno je ubrzana nakon 11. septembra 2001, kada je povećan značaj antiterorističkih operacija. Za razliku od interoperabilnosti, transformacija nije mogla biti svedena samo na saradnju vojski. Ona je zahtijevala novu viziju politika, inovativno planiranje i veća budžetska sredstva. Međutim, iako je demokratska civilna kontrola bila čvrsto operativno uspostavljena (naprimjer, predsjednik države je istovremeno i vrhovni vojni zapovjednik), odbrambene institucije odgovorne za politiku, planiranje, raspodjelu sredstava bile su slabe u mnogim zemljama. Bez efikasnog civilnog ministarstva odbrane, koje bi je

usmjeravalo ili lobiralo za vojne interese, vojska je postala žrtva sopstvene inertnosti i nezainteresiranosti političara za pitanja nacionalne sigurnosti (i budžeta za odbranu).

Zbog toga je upravljanje sektorom odbrane postalo sastavni dio saradnje u oblasti odbrane. Potvrda toga bilo je osnivanje NATO programa „Partnerstvo za mir“ (PfP), koji je namijenjen izgradnji institucija odbrane. Nakon što je dobro upravljanje uključeno u saradnju u oblasti odbrane, bilo je pitanje vremena kada će borba protiv korupcije doći na dnevni red, što se i dogodilo kada je formiran NATO „Program za izgradnju integriteta i smanjenje korupcije“ (koji je i sponzor ovog Zbornika). Iako ovaj program suzbijanje korupcije doživljava kao suštinski dio procesa reformi, ipak je više usredsređen na održavanje pozitivne dinamike transparentnosti, odgovornosti i integriteta, koji su ključni faktori efikasnog upravljanja u oblasti odbrane.

## Odabrane institucije i programi

Prilikom suzbijanja korupcije *Ujedinjene nacije* uglavnom provode Konvenciju UN-a za borbu protiv korupcije, koja je stupila na snagu u decembru 2005. godine. Konvencija je donesena da bi globalni akteri prilikom suzbijanja korupcije pronašli zajednički jezik, kao i da bi razvili djelotvorne parametre za dosljedno provođenje strategija. Ona uvodi četverostruki pristup borbi protiv korupcije, koji podrazumijeva: provođenje preventivnih mjera, kriminalizaciju, međunarodnu saradnju i povraćaj imovine.

Ured UN-a za drogu i kriminal (UNODC) rukovodi Globalnim programom za borbu protiv korupcije, koji je katalizator i sredstvo koje državama treba da pomogne da efikasno primijene odredbe Konvencije. Program pomaže državama u razvoju ili državama sa tranzicijskim ekonomijama tako što promovira primjenu antikorupcijskih mjera u javnom i privatnom sektoru, uključujući u to i visoke političke i finansijske krugove. On kodificira dobre prakse tako što pruža tehničku podršku prilikom širenja tih praksi u javnom i privatnom sektoru, kao i tako što razvija svijest javnosti. Da bi to bilo postignuto koriste se posebni instrumenti, kao što su Grupa za integritet sudstva, upitnik za samoevaluaciju i priručnik o zakonima za potpisnice Konvencije.

U posljednjih nekoliko godina Odsjek za mirovne operacije UN-a povećao je, pod pritiskom medija i članova vlade, borbu protiv korupcije. Tako je, naprimjer, proveo mnoge istrage i, povremeno, odbijao da za mirovnu misiju angažira trupe iz problematičnih zemalja.

*Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)* predstavlja međunarodnu organizaciju koju čini trideset i jedna država. Posvećena je očuvanju vrijednosti pluralističke demokratije, zasnovane na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava, kao i promoviranju otvorene i transparentne tržišne ekonomije i održivog razvoja, što predstavlja zajednički cilj.<sup>2</sup> Organizacija je postala glavni centar za vođenje globalnog dijaloga i doprinosi razvijanju pravednije, snažnije i čistije svjetske ekonomije. Raspolaze možda najpouzdanijim i najvećim izvorima uporedivih statističkih podataka, na osnovu kojih prati trendove, analizira i pravi projekcije ekonomskog razvoja, te istražuje društvene promjene

<sup>2</sup> Članice OECD-a su: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Čile (od 2010. godine), Republika Češka, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Japan, Koreja, Luksemburg, Meksiko, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugalija, Republika Slovačka, Španija, Švedska, Švajcarska, Turska, Velika Britanija i SAD.

ili trendove u trgovini, zaštiti čovjekove sredine, poljoprivredi, tehnologiji, poreskim sistemima i javnom upravljanju.

Borba protiv korupcije predstavlja jednu od važnih oblasti rada OECD-a. Korupcija je prijetnja dobrom upravljanju, demokratskim procesima, održivom razvoju i poštenom poslovanju. Organizacija se, primjenjujući multidisciplinarni pristup, bavi korupcijom u poslovanju, poreskim sistemima, razvojnoj pomoći i upravljanju u državama članicama i u drugim zemljama. Ovdje spada i suzbijanje podmićivanja „u ponudi“, sprečavanje podmićivanja prilikom odobravanja izvoznih kredita, poništavanje odluka o izuzeću od oporezivanja novca koji je dat za mito, promoviranje obavljanja odgovornih poslovnih transakcija, prevencija korupcije u javnom sektoru pružanjem razvojne pomoći itd.<sup>3</sup>

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj pomaže državama da spriječe sukobe interesa i korupciju u javnom sektoru. Napori OECD-a usmjereni su na osjetljive oblasti, kao što su javne nabavke i upravljanje ugovorima, lobiranje i političko-administrativno okruženje. Na osnovu analize dobrih praksi OECD je razvio instrumente politika, smjernice za primjenu i praktična sredstva kako bi kreatorima politika i rukovodiocima pomogao da promoviraju integritet, te podstakao otpor prema korupciji u javnom sektoru.

Kruna rada OECD-a na suzbijanju korupcije jeste donošenje Konvencije o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika tokom međunarodnih poslovnih transakcija iz 1997. godine (Konvencija protiv podmićivanja) i srodnih instrumenata koji se bave porezima, izvoznim kreditima, bilateralnom pomoći, multinacionalnim preduzećima i javnim nabavkama.<sup>4</sup> Konvencija je pravno obavezujući međunarodni sporazum o sprečavanju „aktivnog podmićivanja“ pojedinaca ili kompanija, koji obećavaju, nude ili daju mito stranim javnim zvaničnicima kako bi stekli poslovnu korist, odnosno kako bi je zadržali. Konvenciju protiv podmićivanja potpisale su sve države članice OECD-a, kao i sedam zemalja koje nisu članice. Time su se obavezale da će, u sklopu svog zakonodavstva, krivično sankcionirati podmićivanje stranih javnih zvaničnika prilikom sklapanja međunarodnih poslovnih ugovora i da će provoditi efikasne politike radi prevencije, detekcije, provođenja istraga i sankcioniranja podmićivanja stranaca.

Boreći se da eliminiira podmićivanje stranih zvaničnika tokom javnih konkursa ili tokom investicionih procesa, OECD je značajno doprinijela stvaranju pravednijih uslova za transnacionalne poslovne transakcije, u šta spada i namjenska industrija. Instrumente OECD-a za suzbijanje podmićivanja čini snažnim postojanje rigorozne, stručne kontrole, koju obavlja Radna grupa za borbu protiv podmićivanja. Detaljni izvještaji sadrže rezultate kontrole primjene i izvršavanja zakona i politika o sprečavanju podmićivanja, koju Grupa obavlja u državama potpisnicama Konvencije. Uzajamnim evaluacijama kolege u Radnoj grupi podstiču i kontroliraju jedni druge, dok su države članice time motivirane da poštuju najviše standarde prilikom primjene Konvencije.

<sup>3</sup> Za dodatne informacije vidjeti: [www.oecd.org/corruption](http://www.oecd.org/corruption).

<sup>4</sup> OECD, "Key OECD Anti-Corruption Documents," <[www.oecd.org/document/42/0,3343,en\\_2649\\_37447\\_41799402\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html)>.

## Okvir 22.2. Konvencija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj o borbi protiv podmićivanja i interesi nacionalne sigurnosti

U članu 5. Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja propisano je da na istragu i krivično gonjenje u slučaju podmićivanja stranih javnih zvaničnika ne smiju utjecati viši ekonomski interesi nacije, potencijalne posljedice po odnose sa drugim državama ili identitet fizičkih, odnosno pravnih lica umiješanih u podmićivanje. Ovaj član priznaje tužiocu mogućnost upotrebe diskrecionog prava, ali ih svodi na profesionalne razloge (npr. težina dokaza), iz kojih su isključeni neprimjereni utjecaji političke prirode. Primjenljivost člana 5. Konvencije testirana je u Velikoj Britaniji, kada je prekinut postupak koji je pred sudom vođen zbog navodnog podmićivanja visokog stranog državnog funkcionera, uz obrazloženje da je riječ o zaštiti nacionalne i međunarodne sigurnosti.

*Činjenice.* U periodu od jula 2004. godine do decembra 2006. godine britanski Ured za teške prevare (SFO) provodila je istragu povodom navoda da kompanija *BAE Systems* podmićuje partnere u Saudijskoj Arabiji kako bi dobila ugovore o isporuci vojnih aviona al jamama. U oktobru 2005. godine kompanija *BAE Systems* pokušala je da ubijedi državnog tužioca da prekine istragu, obrazlažući svoj zahtjev time da bi dalja istraga loše utjecala na odnose Velike Britanije i Saudijske Arabije, kao i da bi spriječila dobivanje jednog od najvećih izvoznih ugovora u posljednjih deset godina. U julu 2006. godine, kada je SFO trebalo da dobije uvid u račune u jednoj švajcarskoj banci, osobe koje su diskretno opisane kao „predstavnicu Saudijske Arabije“ direktno su zaprijetile Jonathanu Powellu, šefu kabineta britanskog premijera: ako istraga ne bude obustavljena, Britanija neće dobiti ugovor o izvozu letjelica tipa tajfun, a prethodno dobri obavještajni i diplomatski odnosi bit će prekinuti. Ministri su rekli premijeru da će ove prijetnje vjerovatno biti provedene u djelo, što će loše utjecati na britansku trgovinu oružjem i sigurnost britanskih građana i pripadnika službi. Procijenivši da bi to, ukoliko bude ostvareno, predstavljalo ozbiljno ugrožavanje života, direktor SFO je u decembru 2006. godine odlučio da prekine istragu. U aprilu 2008. godine, pošto su dva NVO-a uputila zahtjev za sudsku reviziju odluke, Visoki sud Velike Britanije zaključio je da je istraga o predmetu „al jamama“ bila nezakonito obustavljena, što je, prema riječima Vrhovnog sudije Mouzesa i sudije Salivena, „uspješan pokušaj vlade jedne strane države da spriječi izvršenje pravde u Velikoj Britaniji“. U julu 2008. godine Gornji dom britanskog Parlamenta, najviši apelacioni sud u zemlji, podržao je žalbu SFO i ukinuo odluku Visokog suda. Odluku je obrazložio time da je direktor SFO postupio u skladu sa svojim diskrecionim ovlaštenjima, napomenuvši da tumačenje toga da li je član 5. moguće primijeniti na pitanja nacionalne sigurnosti treba prepustiti OECD-ovoj Radnoj grupi protiv podmićivanja.

*Izveštaj Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj.* U svom izvještaju o Velikoj Britaniji, Radna grupa protiv podmićivanja istakla je da je član 5. neprimjerenost tumačiti u kontekstu izvještaja o napretku zemlje. Stoga se izvještaj usredsredio na procedure primjene člana 5. Iznijeti su sljedeći zaključci: i) kada je obustavljanje istrage obrazloženo razlozima zabranjenim članom 5, tužilaštvo mora da provede test „strogne kontrole“ da bi bilo utvrđeno da li je odluka zakonski donesena; ii) istraga ne smije biti obustavljena zbog nacionalne sigurnosti prije nego što budu iscrpljena sva alternativna rješenja, koja odobrava cijela vlada.

Prekidanje istrage u slučaju „al jamama“ razotkrilo je brojne nedostatke istražnog sistema i krivičnog gonjenja u osjetljivim slučajevima, u koje su uključeni nacionalni interesi, posebno onda kada se primjenjuje diskreciono pravo tužioca. Postalo je očigledno da mora biti provedena temeljna reforma zastarjelog zakonodavstva kojim je regulirana borba protiv podmićivanja.

Također, postalo je jasno da treba dodatno proučiti član 5. Konvencija OECD-a, kao i dati njegovo stručno i konačno tumačenje kako bi bio razjašnjen obim izuzetaka od krivičnog gonjenja u slučajevima podmićivanja stranih državnih službenika.

*Izvor:* OECD Working Group on Bribery. Phase 2bis Report on the UK. <[www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf)>; The UK High Court judgment. <[www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html](http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html)>; The UK House of Lords judgment. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention. <[http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2009/oecd\\_pr\\_2009](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009)>.

*Vijeće Evrope (VE) i GRECO* postoje da bi podržavali i razvijali pluralističku demokraciju, ljudska prava i vladavinu prava. Vijeće Evrope učestvuje u suzbijanju korupcije upravo zato što ona predstavlja prijetnju osnovama na kojima ove vrijednosti počivaju. U borbi protiv korupcije SE primjenjuje pristup, koji je sastavljen od tri međusobno povezana elementa: (1) postavljanje evropskih normi i standarda; (2) praćenje primjene i poštovanja standarda i (3) podržavanje zemalja i regiona prilikom izgradnje integriteta realiziranjem programa tehničke saradnje.

Vijeće Evrope razvilo je brojne pravne instrumente za: kriminalizaciju korupcije u javnom i privatnom sektoru, postizanje odgovornosti i plaćanje odštete nanijete korupcijom, reguliranje ponašanja državnih funkcionera i finansiranje političkih partija. Ovi instrumenti treba da unaprijede lokalne i međunarodne kapacitete država za borbu protiv korupcije.

Praćenje poštovanja ovih standarda povjereno je Grupi država za borbu protiv korupcije (GRECO). Vijeće Evrope osnovalo je GRECO 1999. godine kako bi nadgledao da li države primjenjuju antikorupcijske standarde, koje je ova organizacija propisala. Grupa država danas ima 46 članica – 45 evropskih država i SAD. Ona treba da unaprijedi sposobnost svojih članica da suzbijaju korupciju. To je moguće ostvariti dinamičnim procesom uzajamne evaluacije i utjecaja. On se zasniva na praćenju toga da li države primjenjuju antikorupcijske standarde SE, a potom i na podsticanju provođenja zakonodavnih, institucionalnih i praktičnih reformi. Grupa država, također, osigurava platformu za razmjenu najboljih praksi sprječavanja i otkrivanja korupcije.

Kako bi doprinio izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u institucijama odbrane, NATO je u julu 2008. godine osnovao Fond za izgradnju integriteta. Fond treba da poveća kapacitet država korištenjem tri glavna instrumenta:

- Instrumenta za samoprocjenu, kojim se mjeri trenutno stanje integriteta i primjene antikorupcijskih programa u institucijama odbrane;
- Kurseva o izgradnji integriteta namijenjenih civilnom i vojnom osoblju;
- Stvaranja zbornika koji promovira najbolje prakse (upravo ga čitate).

Fond za izgradnju integriteta saraduje sa mnogim partnerima, kao što su britanska Akademiju odbrane, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Ženevski centar za sigurnosnu politiku i organizacija Transparency International.

Fond je prirodni nastavak Partnerskog akcionog plana NATO-a za izgradnju institucija u sektoru odbrane (PAP/DIB). On je pokrenut u julu 2004. godine kako bi podržao partnere prilikom razvijanja i održavanja efikasnih institucija odbrane koje se nalaze pod demokrats-

kom civilnom kontrolom. U planu je postavljeno deset ciljeva (vidjeti Okvir 22.3), koje treba da ostvare države koje izgrađuju svoje institucije odbrane. Da bi ti ciljevi bili lakše postignuti, one treba da preduzmu tri bitna koraka:

- Treba da integriraju izgradnju institucija odbrane u procese planiranja odbrane u okviru partnerstva (Proces planiranja i revizije, poznatiji kao PARP, u okviru programa „Partnerstvo za mir“);
- Treba da razvijaju aktivnosti radi lakše razmjene iskustava, kao što je, naprimjer, izrada Referentnih kurikuluma, koji sadrže dublje ciljeve učenja i pružanje podrške prilikom kreiranja ovakvih kurikuluma;
- Treba da pruže pomoć prilikom izrade programa bilateralne podrške u oblasti odbrane i sigurnosti.

Fond, također, pomaže državama da ispune međunarodne obaveze, kao što su primjena Konvencije UN-a za borbu protiv korupcije, Konvencije OECD-a za borbu protiv podmićivanja, strategije Svjetske banke za suzbijanje korupcije, kao i primjena antikorupcijskih instrumenata drugih međunarodnih i regionalnih organizacija.

### **Okvir 22.3. Ciljevi Akcionog plana za izgradnju institucija u oblasti odbrane programa „Partnerstvo za mir“**

Ciljevi Akcionog plana su:

- kreiranje efikasnih i transparentnih aranžmana za demokratsku kontrolu aktivnosti u oblasti odbrane;
- učestvovanje civilnog sektora u razvijanju politike odbrane i sigurnosti;
- provođenje efikasnog i transparentnog zakonodavnog i sudskog nadzora sektora odbrane;
- unaprjeđenje procjena sigurnosnih rizika i zahtjeva vezanih za nacionalnu odbranu, uz paralelno razvijanje i održavanje jeftinijih i interoperabilnih kapaciteta;
- poboljšanje upravljanja ministarstvima odbrane i drugim službama koje su u sastavu aparata prinude;
- usklađivanje sa međunarodnim normama i praksama u oblasti odbrane, uključujući u to i kontrolu izvoza;
- uspostavljanje efikasnih i transparentnih procedura finansiranja, planiranja i raspodjele sredstava u oblasti odbrane;
- efikasno upravljanje troškovima u sektoru odbrane, kao i društveno-ekonomskim posljedicama restrukturiranja sektora;
- postojanje efikasne i transparentne kadrovske strukture i prakse u odbrambenim snagama i
- postojanje efikasne međunarodne saradnje i dobrih susjedskih odnosa u oblasti odbrane i sigurnosti.

Izvor: Partnership Action Plan for Defence Institution Building. <[www.nato.int](http://www.nato.int)>.



Intenzivna saradnja između NATO-a i Ukrajine u oblasti odbrane i sigurnosti poslužila je kao inkubator za kreiranje inovativnih projekata u okviru Specijalnog partnerstva između NATO-a i Ukrajine. Iz tih projekata mogu se izvući korisne pouke koje mogu biti i šire primijenjene.

U najuspješnije novine spada osnivanje Zajedničke radne grupe NATO-a i Ukrajine za reformu sigurnosti (JWGDR) 1998. godine. Ova radna grupa više od decenije pomaže Ukrajini da iskoristi iskustva koja su zemlje NATO-a stekle tokom reformi sektora odbrane i sigurnosti. Pomoć se sastoji od mnogih aktivnosti, počevši od organiziranja stručnih radionica, pa do održavanja godišnjih ministarskih konsultacija. Pokazalo se da je to bilo naročito vrijedno prilikom pružanja podrške Ukrajini da razvije sopstveni plan reforme kako bi bile primijenjene dobre međunarodne prakse. Istovremeno, pokazalo se da je potrebno da Ukrajina, u saradnji sa zemljama NATO-a, pribavi međunarodnu podršku za taj plan, u šta spada i kreiranje novih programa u skladu sa potrebama Ukrajine. U zajedničko upravljanje uključene su i redovne procjene napretka.

Vrijedno je spomenuti nekoliko inicijativa koje je pokrenula Zajednička radna grupa NATO-a i Ukrajine za reformu sigurnosti (JWGDR):

- pružanje stručne pomoći prilikom izrade ključnih dokumenata o nacionalnoj sigurnosti, koji su dio mape puta za reforme, u šta spadaju i pregled odbrane iz 2003. i 2009. godine i Strategija nacionalne sigurnosti iz 2006. godine;
- pružanje stručne podrške prilikom sastavljanja „bijelih knjiga“, kojima se osigurava javna vidljivost (transparentnost) politike u oblasti odbrane i u sektoru sigurnosti, kao i njene primjene;
- angažiranje brojnih tehničkih savjetnika u ukrajinskom Ministarstvu odbrane, kao i osnivanje Zajedničkog koordinacionog odbora koji upravlja zajedničkim aktivnostima;
- saradnja sa parlamentom u vezi sa demokratskom kontrolom, koja podrazumijeva organiziranje seminara i radionica, pružanje stručne pomoći prilikom izrade zakonskih akata i objavljivanje zakonodavnog kodeksa o odbrani i sigurnosti;
- osnivanje Radne grupe za civilnu i demokratsku kontrolu obavještajnog sektora, koja okuplja desetine pripadnika obavještajnih službi i stručnjaka iz NATO zemalja i Ukrajine. Grupa se bavi funkcioniranjem obavještajnih službi u demokratskom sistemu;
- provođenje programa profesionalnog razvoja, u okviru kog je obučeno stotine civila zaposlenih u ukrajinskim institucijama odbrane i sigurnosti;
- osnivanje Mreže partnerstava za razvoj ekspertize civilnog društva kako bi bilo promovirano učestvovanje civilnog društva u aktivnostima vezanim za odbranu i sigurnost, što se postiže povezivanjem stručnjaka iz Ukrajine i NATO zemalja.

Provođenje većine ovih projekata koordinirao je Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) jedna je od vodećih institucija u svijetu koja se bavi reformom sektora sigurnosti (RSS) i upravljanjem sektorom

sigurnosti (USB). Njeno osnivanje inicirala je švajcarska Vlada 2000. godine. Ova organizacija funkcionira kao međunarodna fondacija sa 53 države članice. Ona u nacionalnim i međunarodnim okvirima razvija i promovira odgovarajuće demokratske norme, zastupa dobre prakse, provodi istraživanja u vezi sa politikama RSS-a i pruža savjetodavne usluge i programe praktične pomoći zemljama sa kojima saraduje. Organizacija ima sljedeće programe:

- Program za upravljanje u sektoru sigurnosti
- Program za savjetodavnu podršku vladama
- Program podrške parlamentima
- Program za civilno društvo
- Program za reformu sektora odbrane
- Program za reformu policije
- Program pogranične sigurnosti
- Program za razvijanje odgovornosti obavještajnih službi
- Program za rodna pitanja, pomoć deci i pitanja sigurnosti.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga prvenstveno se bavi zemljama Zapadnog Balkana i državama koje su nedavno stekle nezavisnost. Međutim, u posljednje vrijeme sve se više okreće zemljama Bliskog istoka i dijelovima Afrike, Azije i Južne Amerike.

Organizacija Transparency International (TI) predstavlja nestranačku globalnu mrežu koja povezuje međunarodne NVO sa svojim lokalnim ograncima u preko 90 zemalja. Nacionalni ogranci TI povezuju relevantne aktere iz državnih organa, civilnog društva, poslovnog svijeta i medija radi promoviranja transparentnosti tokom izbora, u javnoj upravi, tokom javnih nabavki i tokom poslovanja. Pored toga, ogranci TI organiziraju kampanje kojima lobiraju uvođenje antikorupcijskih reformi.

Organizacija Transparency International pomaže svojim ograncima da steknu vještine, sredstva, iskustvo, stručna znanja, kao i da dobiju široku podršku za lokalnu borbu protiv korupcije. Ona, također, pokreće globalne i regionalne inicijative.

U globalne prioritete TI spadaju politika, javne nabavke i privatni sektor. Organizacija, također, podržava primjenu međunarodnih antikorupcijskih konvencija, radi na smanjenju siromaštva i podržava razvoj. Ne provodi istrage o navodnim slučajevima korupcije, niti razotkriva pojedinačne slučajeve, ali povremeno saraduje sa organizacijama koje to čine.

Počevši od 2000. godine ogranak TI u Velikoj Britaniji bavi se korupcijom u oblasti odbrane. U početku je njegov rad bio usmjeren na izvoz oružja. Uspeo je da poveže vlade zemalja koje izvoze oružje sa kompanijama koje posluju u sektoru odbrane kako bi zajedno razmotrile koje konstruktivne mjere treba preduzeti da bi bila smanjena korupcija u ovoj oblasti. U ove mjere spada i mogućnost formiranja konzorcija za borbu protiv korupcije u oblasti odbrane, jačanje primjene Konvencije OECD-a, sklapanje sporazuma o integritetu javnih nabavki, kao i uspostavljanje tješnje saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama.

## Okvir 22.4. Zajednički program NATO-a i Ukrajine za stručno usavršavanje

NATO savez i Ukrajina uočili su 2005. godine da postojeća obuka kadra u sektoru odbrane nije dovoljno dobra. Vojni kadar je redovno obučavan u zemlji ili u inostranstvu, dok njihove civilne kolege nisu imale nikakvu obuku. To je dovelo do neravnoteže u sistemu.

Da bi riješila ovaj problem, Ukrajina je zatražila pomoć, te su tako NATO i Ukrajina 2006. godine izradili Zajednički program za stručno usavršavanje, koji je bio namijenjen civilnom kadru u sektoru odbrane. Pronađeni su lokalni sponzori i formiran je programski tim u Uredu za vezu NATO-a u Kijevu. Kao dio tima za implementaciju programa angažiran je službenik kadrovskog odjeljenja pri ukrajinskom Ministarstvu odbrane. Za svoj rad odgovarao je nacionalnom programskom menadžeru u Uredu NATO-a. Formiran je i lokalni upravni odbor, koji su činili predstavnici svih glavnih aktera – Uprave MO (pomoćnik ministra), Kadrovske službe MO, Nacionalnog vijeća za odbranu i sigurnost – kao i specijalni savjetnik za odbranu iz Velike Britanije (koja je predvodila projekat), načelnik Ureda za vezu NATO-a i rukovodilac programa. Rukovodilac programa je, u ime Upravnog odbora, tri ili četiri puta godišnje podnosio izvještaj upravnom odboru glavnih donatora u Briselu.

Obuka i obrazovanje predstavljaju važne dijelove programa, pa je do sada preko 1.000 ukrajinskih državnih službenika pohađalo kurseve u zemlji i u inostranstvu. Pošto su ovi kursevi izuzetno traženi, postoji znatna opasnost od pojave korupcije (koja je već poprimila endemske razmjere tokom nacionalne selekcije). Kako bi bio sačuvan integritet procesa, programom su uvedene sljedeće procedure:

1. Uslovi za učestvovanje u obuci utvrđuju se godinu dana prije vremena predviđenog za ostvarivanje ciljeva transformacije MO. Ovim je postignuto to da su rukovodioci motivirani da šalju prave ljude na obuke.
2. Zahtjevi obuke prilagođavaju se kursevima i potencijalnim polaznicima (ili funkcijama koje obavljaju) i sastavni su dio godišnjeg plana, koji se podnosi na uvid višem rukovodstvu MO.
3. Osoblje programa, u saradnji sa MO, identificira potencijalne kandidate koji ispunjavaju određene preduslove, imaju odgovarajuću funkciju i dozvolu supervizora. Kandidati zatim treba da prođu:
  - a) selekciju, u šta spadaju i testiranje znanja stranih jezika i intervjui. Izbornu komisiju čine predstavnici različitih zainteresiranih strana, obavezno po jedan ukrajinski zvaničnik i zvaničnik NATO-a.
4. Programom se zajednički upravlja i postoji zajedničko vlasništvo nad rezultatima, uz provođenje redovne evaluacije koja se podnosi značajnijim akterima.

U vezi sa tim, za očuvanje integriteta donesenih odluka bila je presudna podrška rukovodilaca iz sektora odbrane, a bilo je i nekoliko slučajeva strogog kažnjavanja onih koji su pokušali da zaobiđu propise.

Onedavno, TI saraduje sa NATO savezom na realiziranju Projekta *Trust Fund* koji podrazumijeva eksplicitno bavljenje korupcijom i rizicima od pojave korupcije u oblasti odbrane. Ova organizacija je, također, pokrenula inicijativu za bolje mjerenje učinka programa izgradnje integriteta u oblasti odbrane.

## Međunarodne organizacije kao katalizator promjena

U borbu protiv korupcije uključen je veliki broj međunarodnih organizacija, međuvladinih organizacija i globalnih organizacija civilnog društva. Državnom službeniku u sektoru odbrane ili građaninu koji se zalaže za reforme problem predstavlja kako da iskoristi ovo iskustvo da bi bile ubrzane pozitivne promjene. Do sada su se kao uspješna pokazala sljedeća tri pristupa:

1. *Međunarodni standardi*: Nacionalna institucija koja želi uvesti promjene započinje saradnju sa međunarodnom institucijom koja je kreator određenog međunarodnog standarda. To, recimo, može biti antikorupcijski standard OECD-a ili etički standard poput Smjernica UN-a za sprječavanje sukoba interesa kod javnih zvaničnika, odnosno standard integriteta određenog procesa, kao što je, naprimjer, revizija. Cilj je javno ispuniti standard korištenjem mehanizama koji omogućavaju dobivanje povratne informacije kako bi se stekli prestiž i ugled na radnom mjestu, kao i povećala efikasnost, što sve predstavlja rezultat ispunjavanja međunarodnog standarda. Kada tijesno sarađuju sa timom za evaluaciju, inspekcije predstavljaju ne samo odličnu priliku za dobivanje povratne informacije već i za skretanje pažnje javnih zvaničnika na provođenje kompliciranih reformi.
2. *Zajednički programi*: Nacionalna institucija traži od međunarodne organizacije da joj pomogne prilikom rješavanja određenog problema koji je bitan rukovodstvu te institucije, ali koji prevazilazi lokalna sredstva i koji nije moguće riješiti bez tuđe pomoći. Ovakva saradnja vodi stvaranju zajedničkog programa, sa mehanizmima zajedničkog upravljanja, odnosno formiranju timova za implementaciju i upravnih odbora koji usmjeravaju procese. Također, provode se zajedničke evaluacije i zajednički podnosi izvještaj o radu nadležnom tijelu, čijim zasjedanjima redovno prisustvuju viši rukovodioci obe institucije. Na ovaj način rad lokalnih institucija može biti usklađen sa međunarodnim standardima integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Provođenje zajedničkih projekata, također, može biti efikasan mehanizam kojim se prenose norme, vrijednosti i metode rada. Time se povećava i transparentnost, jer slobodan protok informacija koji postoji na „zapadnom” dijelu lanca izvještavanja primorava lokalnog partnera da svoje izvještaje podnosi podjednako pošteno i tačno (vidjeti primjer u Okviru 22.4).
3. *Premošćivanje barijera*: Često u nacionalnoj instituciji ili u društvu postoje akteri koji imaju motivaciju i resurse (barem ljudstvo) i koji su potencijalni saveznici prilikom izgradnje integriteta. Međutim, mogućnosti da se do njih dode često su ograničene zbog prirode birokratije ili društva, naprimjer, zbog uzajamnog nepovjerenja ili zbog birokratskih propisa. Međunarodne organizacije mogu ovim prirodnim saveznicima pomoći da se sretnu i upoznaju, da podjele znanja i iskustva, da steknu uzajamno povjerenje i da zajednički rade na umrežavanju. U tom smislu, korisno je da lokalne vlasti podstiču međunarodne organizacije da uspostavljaju veze u društvu i državnom aparatu kako bi dobile nabolje informacije i stekle najkorisnije kontakte, što će im pomoći da budu korisni posrednici. Međunarodne organizacije su obično dobro pozicionirane tako da mogu da po-

vežu lokalne zvaničnike i NVO stručnjake ili aktiviste sa njihovim međunarodnim kolegama. Razvijanje ove mreže može snažno utjecati na: 1) formiranje profesionalne i dobro integrirane klase stručnjaka i 2) unaprjeđenje stručnosti u civilnom društvu, što će omogućiti postojanje efikasnijeg nezavisnog nadzora.

U svim navedenim slučajevima za uspjeh je ključan ljudski faktor, odnosno posvećenost, pouzdanost i dobar odnos partnera dovode do uspjeha. Kada je riječ o međunarodnim organizacijama, za uspjeh je prije svega potrebno da imaju lokalnog partnera, koji može strpljivo da radi sa svim zainteresiranim stranama, da pomogne u prevazilaženju razlika, da zauzme čvrst stav kada je to potrebno i – na kraju – da preuzme vlasništvo nad procesima, prvo zajednički, a onda, pod idealnim uslovima, i samostalno. To znači da lokalni partner treba polako da preuzima odgovornost za implementaciju projekta. Postoji velika mogućnost da je čitalac koji je pročitao Zbornik do ove strane upravo taj partner.



## Dio IV

# Provođenje programa izgradnje integriteta

U posljednjem dijelu ovog Zbornika ispitani su praktični aspekti osmišljavanja i provođenja programa izgradnje integriteta u sektoru odbrane. Tom prilikom naročito je značajno prihvatiti osobnosti organizacione kulture sektora odbrane u konkretnoj državi, osnažiti one njene osobine koje doprinose jačanju integriteta pojedinaca i organizacije i koje odvrćaju od učestvovanja u korupciji. Ove dobre prakse mogu potom biti podijeljene sa drugim javnim organizacijama u toj zemlji.





## Poglavlje 23

# Kako doći do promjena

Ne postoje dvije organizacije u sektoru odbrane koje se suočavaju sa istim problemima vezanim za integritet i korupciju. Inicijative za izgradnju integriteta mogu zahtijevati različite nivoe i vrste angažiranja, počevši od manjih izmjena određenih postupaka, naprimjer, onih usredsređenih na povećanje transparentnosti i integriteta postupaka nabavke, pa sve do sveobuhvatnih nastojanja da se unaprijedi integritet svih osnovnih poslovnih procesa u sektoru odbrane i da se provedu korjenite promjene stavova i ponašanja ljudi koji čine organizaciju.

U ovom poglavlju usredsređeni smo na drugi navedeni slučaj. Čitaocu će time biti omogućeno da razumije već isprobane strategije i procese upravljanja promjenama, zajedno sa svim njihovim prednostima i slabostima. Također, čitalac će moći da se upozna sa preprekama na koje može naići tokom ovog procesa, kao i sa prijedlozima o tome kako pristupiti kreiranju i provođenju programa izgradnje integriteta.

Ovaj program zasnovan je na dobrom razumijevanju postojećeg stanja i trendova u vezi sa integritetom u sektoru odbrane i sa rješavanjem rizika od pojave korupcije, kao i u vezi sa opredjeljenošću za promjene, vizije i strategije.

## Procjena postojećeg stanja

Rukovodioci organizacija u sektoru odbrane često iniciraju uvođenje promjena pod pritiskom skupštinskih odbora ili javnog mnijenja onda kada dođe do nekog konkretnog slučaja korupcije. Oni suviše često teže tome da do rezultata dođu brzo i lako iako inicirane promjene imaju tek privremeni efekat i ne donose velike – ako uopće i donose – pozitivne rezultate.

Stoga je prije izrade programa za izgradnju integriteta potrebno dobro procijeniti status integriteta. Ovakva procjena trebalo bi da dovede do:

- identificiranja oblasti i aktivnosti u sektoru odbrane, u kojima su prisutni rizici od pojave korupcije;
- razumijevanja razloga za stvarno ili za potencijalno koruptivno postupanje;
- ostvarivanja uvida u stavove o korupciji koje imaju pripadnici oružanih snaga, drugi zaposleni u ministarstvu odbrane i cijelo društvo i
- procjenjivanja spremnosti da se prihvate mjere unaprjeđenja integriteta i ostvare promjene.

Pored toga, sveobuhvatna i dobro strukturirana procjena integriteta u sektoru odbrane, koja bi obuhvatala najširi skup zainteresiranih strana, doprinijet će:

- razumijevanju uzročno-posljedične povezanosti i međuzavisnosti mjera za unaprjeđenje integriteta i različitih praksi;

- uviđanju toga ko bi mogli biti vjerovatni saveznici i protivnici mjera za izgradnju integriteta i
- identificiranju mogućih pokretača promjena.

Za procjenu postojećeg stanja koriste se studije internih i javnih izvora, usmjerene diskusije sa ljudima iz sektora odbrane i van njega, strukturirani upitnici i intervjui. Mehanizam za samostalnu procjenu i upitnik NATO-a – jedna od najranijih uspješnih mjera inicijative NATO za izgradnju integriteta – može biti naročito koristan tokom ove inicijalne procjene. U Okviru 23.1. date su osnovne informacije i reference o ovom mehanizmu, koji je dostupan svim zemljama i institucijama u sektoru odbrane radi primjene mjera za borbu protiv korupcije.

### Okvir 23.1. Mehanizam NATO-a za samostalnu procjenu

Zemlje članice NATO-a i organizacija Transparency International, predvođene Poljskom, izradile su dokument pod nazivom *Postupak za samostalnu procjenu integriteta* u oblasti odbrane i sigurnosti. Ovaj mehanizam dostupan je svim zemljama koje žele da ga koriste i već je primijenjen u više zemalja članica NATO-a i država partnera.

Ovaj dokument državama pruža model po kome mogu da procjene snagu sopstvenog integriteta u ovoj oblasti. Usredsređen je na odgovore koje daju ministarstvo odbrane i druga tijela na detaljan upitnik. Te odgovore potom razmatra vanjski tim za stručnu reviziju. Upitnik se odnosi na glavne stubove sistema integriteta u sektoru odbrane i na rizike od pojave korupcije u svakom od njih. Sadrži, također, i smjernice o tome kako popuniti upitnik i kako pokrenuti praćenje procesa, koji obuhvata reforme i provođenje planova za izgradnju integriteta i smanjenje korupcije. Stručni tim razmatra odgovore i organizira terensku posjetu kako bi utvrdio glavne prednosti i slabosti ovog postupka, nakon čega sačinjava skup preporuka i primjedbi za praćenje. Ovaj postupak može biti proveden jednokratno ili može biti ponavljan kao dio ciklusa.

Postupak samostalne procjene integriteta obuhvata sljedeće teme:

1. demokratska kontrola i angažiranje javnosti;
2. nacionalni propisi i politika borbe protiv korupcije;
3. politika borbe protiv korupcije u sektoru odbrane i sigurnosti;
4. osoblje – postupanje, politika, obuka, disciplina;
5. planiranje i budžetiranje;
6. operacije;
7. nabavke;
8. saradnja sa firmama iz sektora odbrane i drugim dobavljačima i
9. pitanja vezana za konkretnu državu.

Izvor: Pyman, Mark. *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*. Foreword by Lord George Robertson of Port Ellen. UK: Transparency International, 2009. Potpuni opis postupka i upitnik mogu se naći na adresi: Transparency International. „Integrity Self-Assessment Process.“ <<http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool>>.

## Formiranje snažne koalicije

Stvaranje utiska o hitnosti jedan je od najkorisnijih rezultata procjene rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane.<sup>1</sup> U usmjerenim intervjuima i studijama često se iznose ubjedljivi primjeri i kvalitativni podaci koji mogu pomoći ljudima, inače nesvjesnim korupcije ili njenog šireg i dugoročnijeg utjecaja na učinak i etos organizacije, da uoče ovaj problem.

To, također, stvara osnovu koja osigurava posvećenost višeg, i vojnog i civilnog, rukovodstva borbi protiv korupcije u cijelom sektoru odbrane, a ne samo čelnika onih organizacionih jedinica za koje se smatra da su najviše podložne korupciji.

Važno je već u ovoj fazi razmotriti ko bi mogao biti pokretač (agens) promjena, kao i zatražiti podršku parlamenta i građanskog društva, a naročito ekspertnih grupa iz sektora odbrane, kao i grupa aktivista i medija. Potencijalnim saveznicima u suzbijanju korupcije u sektoru odbrane mogu se smatrati i predstavnici dobavljača tehnologija, proizvoda i usluga.

Svaki uspješan pokušaj izgradnje integriteta i smanjenja korupcije u sektoru odbrane mora biti zasnovan na snažnoj koaliciji političkog rukovodstva ministarstva odbrane, vojnog vrha, poslanika i najznačajnijih predstavnika građanskog društva, uz podršku većih dobavljača u sektoru odbrane i uz strog nadzor nezavisnih kritički nastrojenih medija.

## Izrada i saopćavanje vizije i strategije

Da bi bilo moguće provesti složene aktivnosti, poput izgradnje integriteta i smanjenja korupcije u sektoru odbrane, potrebno je da postoje vizionari koji mogu strateški da pristupe problemu i da efikasno saopće javnosti svoju viziju i strategiju.

Prije svega, vodstvo organizacije u sektoru odbrane mora da postavi u pravilan okvir problem izgradnje integriteta i pristup značajnom smanjenju mogućnosti za pojavu korupcije u sektoru odbrane. Ako je okvir isuviše uzak, to najvjerovatnije neće dugoročno i sistemski utjecati na korupciju u sektoru odbrane. Isuviše širok okvir, kao naprimjer „promoviranje demokratskih i odgovornih institucija u sektoru odbrane“, doveo bi do gubitka fokusa i ne bi mogao obezbijediti podršku koja je neophodna za uspjeh inicijative. U drugom poglavlju ovog Zbornika dat je primjer toga kako problem integriteta i pristup njegovom rješavanju mogu biti uspješno postavljeni u okvir.

Sljedeći korak bio bi formuliranje vizije. Vizija bi trebalo da bude prilagođena konkretno svakoj državi i svakom sektoru odbrane i relevantna za stanje integriteta i prijetnju od pojave korupcije. Neki će možda željeti da korumpirani zvaničnici iz sektora odbrane završe u zatvoru, dok će drugi pozivati na stvaranje sektora „bez korupcije“. Ne postoji općevažeći recept za formuliranje vizije, ali ona mora biti konstruktivna i mora predstavljati sliku budućnosti koja je i izazovna i ostvariva. U Okviru 23.2. navedene su smjernice za izradu izjave o viziji.

---

<sup>1</sup> Ovaj i više narednih koraka zasnivaju se na djelu: Kotter, John P. *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

### Okvir 23.2. Izjava o viziji

Bert Nanus viziju definira kao „realnu, vjerodostojnu, privlačnu za budućnost jedne organizacije“. Ova kratka definicija naglašava sljedeće ključne odlike izjave o viziji:

- *Realna*: Vizija mora biti zasnovana na stvarnosti da bi nešto značila organizaciji.
- *Vjerodostojna*: Vizija mora biti uvjerljiva da bi bila relevantna. Postavlja se pitanje kome vizija treba da bude uvjerljiva. Najvažnije je da bude uvjerljiva članovima organizacije. Ako oni smatraju da nije vjerodostojna, vizija neće imati smisla, niti će služiti svrsi. Jedna od svrha vizije jeste da podstakne članove organizacije da teže izuzetnosti, kao i da odredi pravac i svrhu njihovog rada. Neuvjerljiva vizija neće ispuniti nijedan od ovih ciljeva.
- *Privlačna*: Da bi mogla da nadahne i motivira pripadnike jedne organizacije, vizija mora biti privlačna. Ljudi moraju poželjeti da postanu dio planirane budućnosti organizacije.
- *Okrenuta budućnosti*: Vizija nije dio sadašnjosti, već budućnosti. Vizija ne predstavlja ono gdje se organizacija nalazi sada, već ono gdje želimo da bude u budućnosti.

Ovakva izjava o viziji može da postigne sljedeće:

- *Ona može privući ljude i učiniti da budu posvećeni ostvarivanju vizije*. Organizacija treba da ima viziju, jer ona motivira zaposlene. Kada organizacija teži ostvarivanju svoje vizije – što podrazumijeva više od pukog postojanja izjave o viziji – to kod zaposlenih budi entuzijazam, jer doživljavaju da organizacija namjerava da napreduje. To povećava posvećenost članova organizacije ostvarivanju te vizije.
- *Ona daje smisao radu i zalaganju članova organizacije*. Vizija omogućava zaposlenima da se osjećaju kao da su dio veće cjeline i samim tim daje smisao njihovom radu. Prava vizija bit će značajna svakom pripadniku organizacije ukoliko vidi da sve ono što čini doprinosi ostvarivanju te vizije.
- *Ona uspostavlja visok standard izuzetnosti*. Vizija je veoma značajna zbog toga što uspostavlja visok standard izuzetnosti. Zapravo, dobra vizija teži postizanju izuzetnosti. Vizija koja ne teži postizanju izuzetnosti nikoga u organizaciji neće motivirati, niti zainteresirati. Postizanje ovako visokog standarda izuzetnosti može biti i trajni cilj, koji će podsticati razvoj programa unaprijeđenja izgradnje integriteta, a može predstavljati i mjeru vrijednosti organizacije.
- *Ona povezuje sadašnjost i budućnost*. Prava vizija organizaciju iz sadašnjosti vodi ka budućnosti. Vrlo je lako zbog krize svakodnevice izgubiti iz vida pravac kojim organizacija treba da ide. Dobra vizija može usmjeriti organizaciju ka budućnosti i pružiti joj pozitivne smjernice.

*Izvor: Nanus, Bert. Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization. San Francisco: Jossey-Bass, 1992; „Strategic Vision.“ In: Strategic Leadership and Decision Making. Washington, DC: National Defense University Press, 1997.*

Collins i Porras definiraju viziju drugačije. Konceptualno, oni smatraju da vizija ima dva dijela: vodeću filozofiju i materijalnu sliku. Vodeća filozofija definirana je kao „sistem osnovnih motivacijskih pretpostavki, načela, vrijednosti i principa“, koji se zasniva na osnovnim

uvjerenjima, vrijednostima i svrhama organizacije, dok materijalnu sliku daje jasno definirani opis misije organizacije.<sup>2</sup>

Vizija, međutim, nije sama po sebi dovoljna da organizaciju iz sadašnjosti odvede u željenu budućnost. To zahtijeva postojanje strategije koja je izvodljiva i prilagođena organizacionoj kulturi. U Okviru 23.3. predstavljen je pregled osnovnih strategija upravljanja promjenama, kao i činilaca koji utječu na izbor određene strategije.

I vizija i strategija promoviranja integriteta i smanjenja rizika od pojave korupcije moraju biti jasno saopćene svim članovima organizacije u sektoru odbrane. Pošto su u snažne koalicije za borbu protiv korupcije uključeni i vanjski akteri, vizija i strateški pristup moraju biti saopćeni širem sektoru odbrane i sigurnosti, kao i društvu u cjelini.

Otkako je ovo pitanje prvi put formulirano, više puta je naglašeno da je za upravljanje promjenama veoma važna komunikacija. Jasnoća, stalnost i neprekidnost komunikacije predstavljaju najefikasnija sredstva za postizanje uspjeha. Komunikacija mora biti i uzajamna, odnosno lideri i pokretači promjena moraju i da slušaju i da govore. Za komunikaciju su, također, vrlo važni i aktivizam i sponzorstvo.<sup>3</sup>

Direktno učestvovanje ministra odbrane u javnoj komunikaciji predstavlja jasan znak lične opredijeljenosti. To šalje snažnu poruku pripadnicima organizacije iz sektora odbrane, ali i cijelom društvu, naročito onda kada ministar redovno saopćava svoje prioritete i dostignuća u unaprijeđenju integriteta u ovom sektoru.

Da bi proveli strategiju izgradnje integriteta, pokretači promjena mogu razmotriti manje ili više formalan plan, tj. program. Kada je o ovome riječ, praksa se dosta razlikuje. Primjenjivani su formalni programi koji imaju jasno iskazane ciljeve, formirane su određene organizacije sa izričitim mandatom, kao što su, naprimjer, agencije za borbu protiv korupcije pri ministarstvima odbrane Poljske i Ukrajine, te izdvojena potrebna sredstva. Da li je ovo efikasan pristup, ostaje da se vidi.

Bez obzira na to koliko su formalne, ove i druge osobine upravljanja programima, kao što su lična i organizaciona opredijeljenost, te redovno podnošenje izvještaja o napretku, uz unaprijed dogovorena mjerila napretka i rezultate, predstavljaju osobine koje posjeduje većina programa za izgradnju integriteta.

### Okvir 23.3. Osnovne strategije upravljanja promjenama

Iskusni praktičari u upravljanju organizacionim promjenama izdvajaju četiri osnovne strategije upravljanja promjenama:

1. *Empirijsko-racionalna*: Ljudi su racionalna bića i slijedit će svoj lični interes kada im neko na njega ukaže. Promjene se zasnivaju na razmjeni informacija i davanju podsticaja.

<sup>2</sup> Collins, James C. and Porras, Jerry I. „Organizational Vision and Visionary Organizations,” *California Management Review* 34: 1, 1991: 30–52.

<sup>3</sup> Guy, Gregory R. and Beaman, Karen V. *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR. NY: The Conference Board, 2005.

2. *Normativno-reedukativna*: Ljudi su društvena bića i pridržavat će se kulturnih normi i vrijednosti. Promjene se zasnivaju na redefiniranju i reinterpretiranju postojećih normi i vrijednosti, kao i na obavezi razvijanja novih vrijednosti i normi.
3. *Prinudna*: Ljudi u osnovi poštuju propise i, općenito, radić će ono što im je rečeno ili ono na šta će biti prisiljeni. Promjene se zasnivaju na provođenju vlasti i na kažnjavanju.
4. *Prilagodljiva životnom okruženju*: Ljudi se protive gubitku i narušavanju onog što je ustaljeno, ali se i lako prilagođavaju novim okolnostima. Promjene se zasnivaju na izgradnji nove organizacije i postepenom prelaženju ljudi iz stare u novu strukturu.

Ne postoji primjer jedne najbolje strategije promjena. Oni koji predvode promjene najbolje će učiniti ako primijene i kombiniraju određene elemente svake od njih. Izbor jedne ili više strategija zavisi od nekoliko činitelja, među kojima su:

- *Zahvat i razmjera*. Oni mogu da variraju, počevši od manjih promjena, naprimjer, prilagođavanje postupaka u jednoj organizacionoj jedinici, pa do većih, kao što je potpuna transformacija čitave organizacije. Što su zahvat i razmjera veći, to je vjerovatnije da će biti potrebno veće kombiniranje strategija, dok će prinudna strategija biti vodeća.
- *Stepen otpora*. Snažan otpor zahtijeva kombiniranje prinudne strategije i strategije koja je prilagodljiva životnom okruženju. Slab otpor ili saglasnost sa promjenama omogućavaju to da bude primijenjena kombinacija empirijsko-racionalne i normativno-reedukativne strategije.
- *Ciljna grupa*. Za veće grupe potrebno je primijeniti sve četiri strategije, takoreći „ponešto za svakoga“.
- *Ulog*. Visok ulog zahtijeva primjenu sve četiri strategije. Kada je ulog visok, ništa ne smije biti prepušteno slučaju.
- *Vremenski okvir*. Ukoliko su rokovi kraći, potrebno je primijeniti prinudnu strategiju. Duži vremenski rok omogućava korištenje mješavine empirijsko-racionalne, normativno-reedukativne strategije i strategije koja je prilagodljiva životnom okruženju.
- *Raspoloživa stručnost*. U zavisnosti od toga koliko ima raspoloživih stručnjaka i kakvo iskustvo imaju u upravljanju promjenama, primjenjuje se određena kombinacija gore navedenih strategija. Ako nema dovoljno stručnjaka, potrebno je osloniti se na prinudnu strategiju.
- *Zavisnost*. Ovo je klasičan primjer situacije koju možemo iskazati izrazom „mač sa dvije oštrice“. Ako organizacija zavisi od svojih ljudi, ograničena je sposobnost rukovodstva da zapovijeda ili da zahtijeva. Nasuprot tome, ako ljudi zavise od organizacije, mijenja se njihova sposobnost da se protive ili suprotstavljaju. Uzajamna zavisnost skoro uvijek zahtijeva neku vrstu pregovora.

Ukratko, ljudi upravljaju organizacionim promjenama približno kao što upravljaju svakim drugim burnim, neurednim i haotičnim događajem. Njima zapravo ne upravljaju, već se protiv njih bore. To podjednako zavisi od liderskih sposobnosti i od vještina upravljanja.

*Izvori*: Nickols, Fred. *Change Management 101: A Primjer*. Distance Consulting, 2007. <[www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf](http://www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf)>. Strategije su u izmijenjenom obliku preuzete iz: Bennis, Warren G. and Benne, Kenneth D.; Chin, Robert. (ed.). *The Planning of Change*. 2nd Edition. Austin, TX: Holt, Rinehart and Winston, 1969.

Ostale osobine dobro planiranog, sistemskog postupka provođenja organizacionih promjena predstavljene su u Okviru 23.4.

Bez obzira na konkretan pristup,iskusni profesionalci u oblasti upravljanja promjenama uočili su sljedeće zajedničke osobine uspješnih inicijativa upravljanja promjenama:

- pažnja posvećena uklanjanju prepreka promjenama;
- rano demonstriranje uspjeha;
- korištenje početnih uspješnih rezultata za ubrzanje promjena i
- ugradnja novih praksi u organizacionu kulturu.<sup>4</sup>

## Uklanjanje prepreka promjenama

Rijetko kada se javlja otvoren otpor inicijativama za izgradnju integriteta. Ponekad postoji skriven otpor, a dešava se da se jave i različite prepreke. Pokretači promjena savjetuju kako ukloniti takve prepreke promjenama, pri čemu se naročito treba usredsrediti na:<sup>5</sup>

### Okvir 23.4. Primjer planskog i sistemskog provođenja promjena

Tipičan planski, sistemski (i sistematski) proces organizacionog razvoja često prati opći pristup, koji je opisan u daljnjem tekstu. Postoje mnoge varijacije, kao naprimjer. kombiniranje određenih faza i/ili dijeljenje nekih na više faza. U ovom primjeru pretpostavlja se – a to je obično slučaj – da rukovodstvo organizacije zadužuje nekog, unutar organizacije ili van nje, ko će pokrenuti promjene i upravljati njima.

#### *Faza 1: Razjašnjavanje očekivanja i uloga tokom provođenja promjena*

Ova faza se ponekad naziva „fazom ugovaranja“ odnosno „ulaznom fazom“. Ovdje obično počinje odnos između onog ko pokreće promjene (početni pokretač promjena), bilo da je unutrašnji bilo da je vanjski konsultant, i njegovog klijenta. Stručnjaci smatraju da je tokom provođenja organizacionih promjena ova faza jedna od najvažnijih, ako ne i najvažnija. Aktivnosti preduzete tokom ove fazi temelj su uspješnog provođenja organizacionih promjena. Kvalitet provođenja ove faze obično je dobar pokazatelj toga kako će se odvijati čitava inicijativa. Ova faza pruža odgovore na niz pitanja, u koja spadaju i sljedeća:

- Ko je trenutni klijent?
- Kako je definiran „uspjeh“?
- Koliko je klijent spreman za promjene?

#### *Faza 2: Zajedničko otkrivanje prioriteta promjena*

Što pokretač promjena i članovi organizacije klijenta bolje saraduju, to je vjerovatnije da će uvođenje promjena biti uspješnije. Pokretač promjena i klijent saraduju u ovoj fazi da bi bolje razumjeli koji je prioritet promjena i kako taj cilj što efikasnije može biti postignut. Zajedno prikupljaju informacije, analiziraju ih kako bi došli do nalaza i zaključaka, a potom na osnovu tih informacija daju preporuke. Ponekad se informacije veoma brzo prikupe, naprimjer kada je

<sup>4</sup> Kotter, 1996.

<sup>5</sup> Dininni, Jeanne. „Guide to Management Theory of John Kotter.“ *Work.com How-to Guides to Your Business*. 2009.

potrebno pripremiti veliki sastanak na kome će biti planirani dalji koraci. U drugim slučajevima prikupljanje informacija je obimnije, naprimjer, kada treba procijeniti čitavu organizaciju i izraditi temeljan plan promjena, provođenje intervjua itd.

Ljudi ponekad zanemaruju značaj ove faze otkrivanja ili je potpuno preskaču, te upravljanje promjenama započinju izradom ambiciozne i temeljne vizije promjena. Mnogi smatraju da nije moralno pokretati projekat organizacionih promjena bez potpunog istraživanja (ili otkrivanja) postojeće situacije u organizaciji klijenta. Može biti veoma štetno ukoliko se najveći dio napora za postizanje promjena usmjeri na postizanje kvalitetne vizije, bez otkrivanja, makar i djelomičnog. Tako mogu biti rješavani samo simptomi trenutnih problema, a ne i njihovi uzroci. Uz to, projekat bi mogao da se pretvori u zastupanje uzbudljive vizije koja, iako mnoge nadahnjuje i motivira, može biti potpuno nerealna, naročito ukoliko organizacija o kojoj je riječ mora da rješava mnogo važnih gorućih problema.

Ova faza, također, obuhvata:

- formiranje projektnog tima;
- zajedničko planiranje i prikupljanje podataka;
- zajedničko analiziranje rezultata istraživanja;
- zajedničku izradu nalaza i zaključaka i
- zajedničku podjelu nalaza i preporuka u organizaciji klijenta.

#### *Faza 3: Zajedničko planiranje aktivnosti organizacionog razvoja radi ostvarivanja prioriteta*

U ovoj fazi razjašnjavaju se preporuke o tome kako treba rješavati prioritetna pitanja. Istovremeno se te preporuke razvijaju u različite akcione planove. Planovi se ponekad povezuju u globalni plan upravljanja promjenama. Stoga se početne aktivnosti u ovoj fazi često preklapaju sa završnim aktivnostima prethodne faze otkrivanja, odnosno predstavljaju njihov nastavak. Akcioni planovi sada zajedno mogu da pruže jasnu i realnu viziju promjena. Oni daju „mapu puta“ za upravljanje prelaskom iz postojećeg u željeno buduće stanje.

Ova faza također obuhvata:

- izbor aktivnosti organizacionog razvoja kojima će biti rješavani problemi otkriveni u prvoj fazi;
- zajedničku izradu akcionih planova;
- zajedničku izradu planova evaluacije i
- zajedničku izradu planova učenja.

#### *Faza 4: Upravljanje promjenama i zajednička evaluacija*

Tokom ove faze naglasak je stavljen na održavanje i evaluaciju napora uložениh u postizanje promjena, u šta spada i savladavanje otpora članova organizacije, a ponekad i mijenjanje samog pokretača promjena. U ovoj fazi:

- klijentu se stalno saopćavaju akcioni planovi;
- klijent provodi akcione planove;
- klijent i pokretač promjena održavaju tempo tokom provođenja promjena i
- klijent i pokretač promjena zajedno prate i procjenjuju projektne aktivnosti i željene rezultate.

Izvor: McNamara, Carter. „Organizational Change and Development.“ *Free Management Library*. <[www.managementhelp.org/org\\_chng/org\\_chng.htm#anchor556912](http://www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912)>.



1. samozadovoljstvo, izazvano arogancijom;
2. imobilizaciju radi samozaštite, izazvanu strahom;
3. prkos, izazvan bijesom i
4. oklijevanje, izazvano pesimizmom.

Dobra strategija komunikacije u koju su uključeni najviši vojni zvaničnici predstavlja snažan mehanizam za uklanjanje prepreka promjenama. Konkretniji pristupi mogu biti primijenjeni prilikom rješavanja problema koje mogu da izazovu pojedine ciljne grupe.

Osnaživanje članova organizacije predstavlja još jedan mehanizam za zaobilazanje ili uklanjanje prepreka. Riječ je o čitavom nizu tehnika – počevši od podsticanja ljudi da izvještavaju o sukobima interesa i o drugim rizicima od pojave korupcije, preko prenošenja odgovornosti i sredstava za postizanje konkretnih ciljeva izgradnje integriteta, pa sve do imenovanja članova organizacije koji će biti vođe timova zaduženih za nadziranje procedura i praksi u čitavim oblastima u kojima postoji značajan rizik od pojave korupcije, kao što su, naprimjer, nabavke u sektoru odbrane, ofset aranžmani itd.

Osnaživanje može biti naročito efikasno onda kada najviše rukovodstvo institucija u sektoru odbrane priznaje dostignuća pojedinaca i timova i dokazuje da je trajno opredijeljeno za izgradnju integriteta.

I, na kraju, nije neophodno ukloniti sve prepreke da bi nešto bilo preduzeto. Lideri i pokretači promjena mogu se opredijeliti za to da uklone samo neke moguće prepreke, da smanje utjecaj drugih ili čak da zanemare pojedine prepreke uvjereni da su pozitivni razlozi za promjene važniji od mogućih prepreka.

## Rano demonstriranje uspjeha

Posebno je značajno na početku dati zamah promjenama i ubijediti skeptike u ozbiljnost namjere, kao i u ostvarivost strategije izgradnje integriteta. Stoga su pokretači promjena stalno pod pritiskom da moraju započeti provođenje strategije ili programa izgradnje integriteta čim ona bude najavljena. Od njih se očekuje da dokažu da je program uspješan.

Iskusni praktičari savjetuju pokretače promjena – kao i lidere institucija u sektoru odbrane – da se ne ponašaju destruktivno. Pod tim, naprimjer, misle da se ne usredsređuju previše na detalje, da ne reagiraju negativno na kritike, da ne zaključuju brzopleto ili da ne kontroliraju previše zaposlene (tzv. „mikromenadžment“). Takvi postupci podrivaju šanse da provođenje promjena uspije.

„Lako dokazivi uspjesi“ (*quick wins*) ne znače nužno da je došlo do značajnih promjena u funkcioniranju organizacije. Oni ne moraju mnogo kvantitativno da utječu ni na rizike od pojave korupcije. Značajno je prvenstveno dokazati posvećenost provođenju strategije, pokazati odlučnost uprkos tome što postoji otpor i dokazati održivost strategije borbe protiv korupcije, koja je zasnovana na izgradnji integriteta, povećanju transparentnosti i unaprjeđenju odgovornosti.

Naprimjer, kada je angažiranje nezavisnih posmatrača tokom nabavki u sektoru odbrane dio strategije izgradnje integriteta (vidjeti, naprimjer, sedmo poglavlje Zbornika), nije neophodno čekati velike nabavke, kao što je naprimjer kupovina aviona ili brodova. Da li je ovaj pristup efikasan, može biti provjereno i tokom manjih nabavki – vrijednih možda tek

par stotina hiljada eura – koje će i dalje biti na „radaru“ specijaliziranih medija i nevladinih organizacija. Uspjeh ovog inovativnog pristupa doprinijet će tome da inicijativa zaživi, a pomoći će i pokretačima promjena da predvide buduće prepreke i da, u skladu sa njima, prilagode strategiju izgradnje integriteta.

## Korištenje početnih uspjeha za ubrzanje promjena

Koliko god da su početni uspjesi izgradnje integriteta i smanjenja rizika od pojave korupcije mali, oni moraju biti konsolidirani i moraju se proširiti da bi bilo ostvareno više željenih promjena.

Željeno konačno stanje može, međutim, biti promijenjeno. Provođenje programa izgradnje integriteta predstavlja dinamičan proces. Često dolazi do izmjena, jer je potrebno primijeniti ono što je naučeno iz stečenog iskustva. Može se ispostaviti da je inicijativa isuviše ambiciozno osmišljena ili da ona jednostavno nije dovoljna.

Pored toga, tokom upravljanja promjenama, baš kao i tokom svakog drugog oblika rukovođenja, mora postojati revizija planova ili izmjena procesa u skladu sa novostečenim iskustvima. Baš kao što „nijedan ratni plan ne preživi kontakt sa neprijateljem“,<sup>6</sup> tako ni plan upravljanja promjenama ne može da preživi kontakt sa stvarnošću u kojoj treba da bude primijenjen.<sup>7</sup>

Postoje, ipak, određene konstante kada je riječ o uspješnoj primjeni ovih planova. Među njima je i potreba da bude:

- identificiran i nagrađen rezultat koji je u skladu sa ciljevima programa izgradnje integriteta;
- nastavljeno razjašnjavanje i saopćavanje opsega i razloga za promjene;
- omogućeno zaposlenima u sektoru odbrane i vanjskim akterima da pružaju povratne informacije;
- nastavljeno identificiranje mogućeg otpora i njegovog obrazloženja i
- identificirana kompetencija neophodna za brže dostizanje cilja i institucionaliziranje integriteta, kao i da u nju bude ulagano.

## Ugradnja novih praksi u organizacionu kulturu

Prema Koterovom djelu o upravljanju promjenama, na kraju željenu promjenu – u ovom slučaju izgradnju integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane – treba učiniti neopozivom.

To može biti postignuto onda kada novi standardi i, što je još bitnije, novo postupanje karakteristično za integritet i nultu toleranciju prema korupciji postanu dio vanjskih stavova, uvjerenja i običaja organizacije u sektoru odbrane, kao i njenih vanjskih partnera, u koje spadaju i parlament, namjenska industrija, mediji i tako dalje.

<sup>6</sup> Ovu izreku pripisuju feldmaršalu Helmutu fon Moltkeu (Helmuth von Moltke 1800–1891). Doslovno prevedena sa nemačkog jezika rečenica glasi: „Nijedan plan operacija ne obuhvata sa sigurnošću i stanje nakon prvog susreta sa glavninom snaga neprijatelja.“

<sup>7</sup> Guy and Beaman 2005.

### Okvir 23.5. Obuka NATO-a za izgradnju integriteta

Velika Britanija predvodi ovu inicijativu za obuku budućih lidera sektora sigurnosti, koja je osmišljena kao petodnevni program obuke za izgradnju integriteta. Obuka je, naravno, usvojena u okviru Inicijative NATO-a za izgradnju integriteta.

Program obuke namijenjen je ministarstvima odbrane i pripadnicima oružanih snaga, a osmišljen je za osoblje čina pukovnika. Obuku provode predavači Akademije odbrane Velike Britanije, Ženevskog centra za sigurnosnu politiku, NATO-a, Švedskog koledža sigurnosti i organizacije Transparency International, kao i predavači po pozivu iz više državnih i međunarodnih institucija.

Predavanja se bave vrstama korupcije i dijelovima sektora odbrane koji su ranjivi, te korupcijom u vojnim i mirovnim operacijama, kao i ulogom medija, odnosno upravljačkom dimenzijom suzbijanja korupcije u odbrani. Ona su usredsređena na praktične probleme, različita nacionalna iskustva, kao i na utjecaj oficira i civilna srednjeg ranga na provođenje promjena.

Program obuke učesnicima treba prvenstveno da omogući da:

1. razumiju šta je to korupcija;
2. razumiju korupciju u sektoru odbrane;
3. razumiju kako da na političkom i funkcionalnom nivou, kao i sopstvenim postupanjem izgrade integritet i suzbiju korupciju, i
4. povjeruju u to da ovaj problem može biti riješen.

Učesnici ovog programa obuke bave se i transparentnošću i dobrim upravljanjem, kao i pravilnim postupanjem prilikom kontaktiranja sa namjenskom industrijom, javnošću i građanskim društvom. Oni razmjenjuju lična iskustva i uče jedni od drugih. Za same polaznike najvažniji dio programa predstavlja njihova prezentacija teme „Kako ću unaprijediti integritet“.

Prvi pilot program proveden je u julu 2008. godine u Akademiji odbrane Velike Britanije. Bio je namijenjen grupi od osamnaest polaznika iz Ukrajine, Gruzije, Azerbejdžana, Jermenije, Rumunije, Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Poljske, Velike Britanije, Norveške i Švajcarske.

Ovu obuku su do danas pohađali polaznici iz preko dvadeset zemalja u Školi NATO-a u Oberamergauu, u Centru za obuku za operacije podrške miru u Sarajevu, kao i u Nacionalnoj akademiji odbrane Ukrajine u Kijevu. Program je sa velikim entuzijazmom prihvatilo oko trideset visokih vojnih oficira i državnih službenika, a u svakom kursu tokom obuke učestvovalo je i do petnaest predavača po pozivu, kao i međunarodnih eksperata za borbu protiv korupcije.

*Izvor:* Program obuke NATO-a za izgradnju integriteta. <<http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>>.

Za institucionaliziranje ovakve organizacione kulture veoma može biti važna obuka budućih lidera sektora odbrane. U Okviru 23.5. opisan je program obuke koji je, u okviru Inicijative NATO-a za izgradnju integriteta, ponuđen budućim liderima sektora odbrane u državama članicama NATO-a i zemljama partnerima. U Okviru 23.6. dat je primjer korištenja metode „igre uloga“, koja se uspješno koristi tokom obuke naredne generacije lidera sektora odbrane i sigurnosti u brojnim zemljama partnerima.

Ukratko, ovaj Zbornik pruža brojne primjere za rješavanje konkretnih problema vezanih za korupciju, kao i praktične pristupe unaprjeđenju integriteta. U ovom poglavlju bavili smo

se konceptima o upravljanju promjenama. Ipak, ne postoji gotovo rješenje koje može biti primijenjeno na sektor odbrane svake države. Provođenje ideja i primjera dobre prakse koji su predstavljeni u ovoj knjizi zahtijeva maštu i strateško razmišljanje, liderske kvalitete i istrajnost, u kombinaciji sa primjenom načela dobrog upravljanja u sektoru odbrane.

### **Okvir 23.6. Vježba „igra uloga“: snažan mehanizam za obuku**

Obuku, kao mehanizam za političke reforme, mora da podržava vlast. Ona mora da dopre do pravih ljudi i da unaprijedi njihova znanja i vještine, kao i stavove. Međutim, nikada nije lako utjecati na stavove ljudi, jer su oni često duboko ukorijenjeni i podsvesni. Ukoliko želimo da pozovemo polaznike obuke da promijene svoje stavove, prvo moramo da ih navedemo da te stavove prepoznaju. Potom, treba im pomoći da shvate šta dovodi do ovih stavova. Na kraju, treba ih podstaci da vježbaju zastupanje drugačijih stavova. Ništa od toga ne može biti postignuto konvencionalnim metodama učenja. Ludost je vjerovati da to može biti ostvareno prezentacijom koja je urađena u programu Power Point.

Međutim, zamislite vježbu „igre uloga“ u kojoj poslanik opozicije kritizira plan nabavke mlaznih lovačkih aviona, a ministar odbrane objašnjava zašto su zračnim snagama ti avioni potrebni. U stvarnom životu, jedan od učesnika zaista je političar iz redova opozicije, dok drugi radi za državu u sektoru odbrane, ali u vježbi svako od njih igra ulogu onog drugog. Oni tako mijenjaju svoju poziciju i zauzimaju mjesto svog suparnika, što im omogućava da vide kako neko drugi igra njihovu ulogu. Pored toga, oni neposredno, konkretno i dramatično rješavaju probleme nabavke oružja. To može poslužiti kao dopuna onome što su ranije naučili na konvencionalnoj obuci.

Na kraju prvog dana, jedan polaznik je nakon uvodnog dijela obuke o demokratskom upravljanju rekao: „Znam ovo, to smo učili na fakultetu“. Drugog dana igrao je glavnu ulogu u vježbi „igre uloga“. Poslije toga je izjavio: „Jučer sam mislio da razumijem o čemu govorite, ali zapravo nisam. Tek SADA razumijem“.

Tokom vježbe „igre uloga“, polaznik koji je igrao ulogu člana skupštinskog anketnog odbora rekao je voditelju vježbe da će otići kući. On je bio zatečen i želio je da zna zašto. „Ne podnosim ovog arogantnog ministra odbrane“, rekao je polaznik. Voditelj je istakao da je gluma bila realna, sa čim se polaznik složio. Potom je voditelj dodao da takvo arogantno ponašanje služi edukaciji, sa čim se saglasio i polaznik. „Toliko je realno da ne mogu da ga podnesem iako učimo mnogo toga“, rekao je polaznik i otišao kući.

Kada se po završetku ove vježbe raspravljalo o njenom toku, polaznik koji je igrao ulogu korumpiranog ministra rekao je: „Gadi mi se moj lik. Nikada nisam mislio da ću moći da igram takvog prevaranta“. Kada su drugog polaznika upitali da li je njegova realna gluma prirodni dar ili je inspiriran okolnostima vježbe, odgovorio je: „Ja sam očajan glumac. Moju glumu inspirirala je ova igra“.

Vježba „igra uloga“ pomaže i povezivanju grupe, što znatno olakšava dalji rad na časovima. Na kraju, uzbuđenje koje izaziva vježba ima trajno dejstvo. Nakon što zaborave i predavače i obuku, polaznici će se još dugo sjećati ove vježbe. Predavač može da pruži samo posredne dokaze, ali mi čvrsto vjerujemo da je „igra uloga“ sastavni dio „najbolje prakse“ u programima obuke, koji treba da bude nešto više od pukog prenošenja znanja i unaprjeđivanja vještina.

*Izvor: Faltas, Sami. Centre for European Security Studies. <[www.cess.org](http://www.cess.org)>; Faltas, Sami and Merijn Hartog, „The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine.“ *Connections: The Quarterly Journal* 7: 2, 2008: 81–91.*

## Poglavlje 24

# Svijest o kulturnim razlikama pri provođenju programa izgradnje integriteta

Osmišljavanje i provođenje efikasnih strategija i programa izgradnje integriteta zavisi od sposobnosti uočavanja konkretnih utjecaja određenih elemenata organizacione kulture, kao i od sposobnosti da se ojačaju one osobine te organizacione kulture koje doprinose integritetu pojedinaca i organizacije i koje predstavljaju branu korupciji.

### Zašto je kultura bitna?

U mnogim postkomunističkim državama, kao i u zemljama u tranziciji i razvoju, korupcija je dostigla tolike razmjere i toliko oštetila politiku, privredu, društvo i građane te je zbog toga *sekuritizirana*.<sup>1</sup> Vlade koje su se smjenjivale jedna za drugom nisu do sada uspjele da pronađu pravo rješenje za sekuritizirani problem korupcije. One često dolaze na vlast obećavajući da će „slomiti kičmu“ korupciji. Međutim, na kraju mandata svake od njih sve, i objektivni pokazatelji i percepcija javnosti, ukazuje na to da korupcija ne samo što nije suzbijena, već se još šire i dublje uvukla u sve pore društva. To smanjuje vjeru građana u demokratiju, slabi društveno tkivo, produbljuje raslojenost društva i stvara dodatne kanale za neposredan i skriven utjecaj oligarhijskih i kriminalnih struktura na upravljanje zemljom. Stoga, suzbijanje korupcije postaje osnovni prioritet nacionalne sigurnosne politike.

Ovo se u velikoj mjeri odnosi na sektor odbrane, a rješavanje tog problema postaje i sve hitnije. Prema rezultatima svih nedavnih studija percepcije, koje je provela organizacija TI, oružane snage predstavljaju jedan od tri najmanje korumpirana sektora. To samo po sebi stvara legitimitet organizacija u sektoru odbrane i obezbjeđuje im podršku javnosti. Međutim, sektor odbrane predstavlja područje tradicionalno zatvoreno za javnosti, pa čak i za parlamentarnu kontrolu. Dakle, ako ne postoje adekvatni mehanizmi demokratske kontrole ili nulta tolerancija na korupciju, ovaj se sektor lako može pretvoriti u močvaru prljavih interesa i polje za eksperimentiranje na kojem se izmišljaju i „potvrđuju“ novi mehanizmi korupcije.

U prethodnim poglavljima ovog Zbornika dati su primjeri dobre prakse unaprjeđenja integriteta organizacija, procesa i pojedinaca iz sektora odbrane i smanjenja rizika od pojave korupcije u ovom sektoru. Međutim, primjenjivanje takve dobre prakse u drugim zemljama često nema isti efekat i, bez obzira na postojanje dobre namjere, često su shvaćene kao imitacija inicijativa koje jednostavno nisu pogodne za lokalno okruženje.

---

<sup>1</sup> Postoje problemi koji se odnose na sigurnost i koji su presudno značajni za sigurnost, te samim tim postaju *sekuritizirani*.

Duboke kulturne razlike jedan su od razloga neuspjeha prenošenja dobrih praksi. U mnogim se situacijama primjena modela koji se na početku uspješno imitira završava fijasom ili ne donosi zadovoljavajuće rezultate. To je posljedica zanemarivanja lokalnih osobnosti, tradicije, iskustva, organizacije i kulture.

Drugim riječima, *kultura je bitna*. Prije uvođenja vanjskih modela i praksi trebalo bi ih prevesti i protumačiti kako bi u obzir bile uzete domaće osobine, shvatanja i stereotipi. Trebalo bi se, također, postarati da modeli i prakse koji su preporučeni budu pravilno protumačeni kako lokalni stavovi i percepcije ne bi na njih negativno utjecali.

## Šta ljude i organizacije čini različitim?

Kulturne razlike izražavaju se na sedam nivoa:

1. *Između istoka i zapada*, odnosno između zapadnih individualističkih i istočnih kolektivističkih društava. Pored toga, pojedine slovenske i/ili pravoslavne zemlje mogu biti smatrane društvima koja se nalaze „negdje između“.
2. *Između dvije obale sjevernog Atlantika*. Među ovim zajednicama nema značajnih razlika, ali se ipak od završetka Hladnog rata njihova shvatanja i strateški prioriteti često razmimoilaze.
3. *Između zapadne i istočne Evrope, koje su bile odvojene prvo postojanjem Berlin-skog zida, a potom i virtualnom Gvozdenom zavjesom*. Bez obzira na istinske i, u mnogim slučajevima, kolosalne napore bivših socijalističkih zemalja da se vrate u evropske demokratske tokove, naslijeđe ranijih političkih i društvenih institucija ostavilo je traga na stavove i shvatanja društva i pojedinaca. Istočna Evropa od 1989. godine nastoji da usvoji, najčešće nekritički, zapadnoevropske standarde i prakse, dok zapadni Evropljani obično ne primjećuju obrasce komunikacije i samoorganizacije lokalnih zajednica, odnose u porodici i susjedске odnose, saosećanje i solidarnost među generacijama, modele uzajamne pomoći u domaćinstvima i među prijateljima, kao i modele napredovanja malim koracima ka ostvarivanju zajedničkih ciljeva. Postoje obrasci ponašanja neformalnih zajednica koji se nalaze između *pojedince* – koji nisu imali nikakav društveni i funkcionalni značaj u totalitarnim društvima i *države* – koja je pokušavala da prodre u sve sfere života i da ih regulira.
4. *Između institucija vlasti i običnih građanina*. U istočnoevropskim društvima postoji dvojni, a u sebi proturječan odnos građana prema vlasti. Očekuju od „vlasti“ da riješi sve njihove probleme ili, u najmanju ruku, one najvažnije. Vlast je aktivni subjekat vladanja, dok su obični građani pasivni objekti. Međutim, građani vide da oni koji su na vlasti ostvaruju svoje ciljeve i ambicije, kao što su, naprimjer, bolji životni standard i privilegije.
5. *Između institucija u sektoru sigurnosti* (odnosno institucija ovlaštenih da upotrebljavaju silu) *i drugih državnih institucija*. Posjednici sile sebe i dalje smatraju organima višeg reda, u čije ime društvo treba da se odriče svojih potreba, jer „ko ne hrani svoju vojsku, hranit će tuđu“. Drugim riječima, smatra se da su sredstva namijenjena ovim strukturama zagarantirana bez obzira na to koliko su efek-

tivno i učinkovito upotrijebljena. Militarističko shvatanje održava ideju da je nacionalna sigurnost svetinja, da je zaštita suvereniteta i nezavisnosti, bez obzira na to da li postoje relevantne prijetnje, teška misija i glavni prioritet zemlje i njenih oružanih snaga, za koje moraju postojati sredstva čak iako će to ugroziti funkcioniranje javnog zdravstva, obrazovanja, nauke i zaštite životne sredine. U Okviru 24.1. date su dvije široko prihvaćene definicije organizacione kulture i njenih elemenata.

6. *Između sektora odbrane i drugih institucija sektora sigurnosti.* Previše pripadnika sektora odbrane i dalje smatra da taj sektor – za razliku od, naprimjer, policije i civilne zaštite – nema obavezu da podnosi izvještaje o rezultatima i ishodima svojih aktivnosti.
7. *Između vojnih i civilnih lica u sektoru odbrane.* Zemlje centralne i istočne Evrope značajno su napredovale u uspostavljanju demokratskih civilno-vojnih odnosa. Ipak, vojska i civili rijetko kada doživljavaju da su tim u borbi protiv korupcije. Umjesto toga, oni često krive drugu stranu da nema dovoljno integriteta.

Svih sedam nivoa u kojima se izražavaju nacionalne i organizacione kulturne osobine zaslužuju da im bude posvećena pažnja i da budu uloženi naponi u unaprjeđenje integriteta, obuku prevodilaca i ljudi zaduženih za komunikacije, kao i da budu uspostavljeni integrirani sistemi za prevenciju i rano upozoravanje. U zavisnosti od odabranih kriterija i pokazatelja, svakom od ovih sedam nivoa može biti dodijeljen konkretan ponder. Napori, potom, mogu biti usmjereni na to da se umanje štete nastale zbog „distorzije“ prilikom prenošenja dobrih praksi, te da se umjesto toga uvećaju koristi.

## Kulturni slojevi i stavovi o korupciji

Prilikom razmatranja inicijativa za izgradnju integriteta, pokretači promjena moraju uzeti u obzir četiri osnovna sloja stečenih stavova i stereotipa o korupciji. To je naročito značajno kada postoji nastojanje da se utvrdi veza između ponašanja i kulturnih osobina koje utječu na percepciju korupcije, da se usvoje efikasne strategije za borbu protiv korupcije, kao i da se izmjene stavovi aktera o njoj.

- *Historijski sloj* rezultat je utjecaja dugog historijskog i kulturnog iskustva. Tokom dugih perioda svoje historije, narodi centralne i istočne Evrope bili su podanici carstava kojima je upravljano iz dalekih sjedišta. Ljudi su bili u stalnom kontaktu sa tradicijama i pravilima koja su ih primoravala da korupciju prihvate kao glavni ili čak jedini uslov za komunikaciju sa lokalnim predstavnicima carstva. Naprimjer, pod osmanlijskom vlašću bilo je nemoguće ponašati se drugačije. U to vrijeme, korupcija je bila drugo ime vlasti i način njenog funkcioniranja. Takvo vjekovno iskustvo neizbježno je trajno utjecalo na pojedinačne i društvene stereotipe i stavove, koji su, opet, utjecali na izbor životnih strategija.

Da bi bile riješene takve „distorzije“, koje promoviraju toleranciju i prihvatanje korupcije, potrebni su strpljenje i istrajnost. Ključna je primjena takozvanih *mekih* mjera, kao što su liderstvo, edukacija, kodeksi etike i lični primjeri. Više koristi od toga može imati čak i upotreba poticajnih mjera, kojima se nagrađuju postignuća

u izgradnji integriteta. Političko rukovodstvo ima ogromnu odgovornost, jer svaki slučaj korupcije pojačava osjećanje da je korupcija prirodna stvar.

- *Komunistički sloj* nastao je pod utjecajem sovjetskog tipa totalitarne vlasti, sa jednopartijskim sistemom, državnim vlasništvom nad svim bitnim sredstvima, komandno-administrativnom ekonomijom i ograničenim ljudskim pravima. Komunistički sistem odgojio je sopstvenu korupciju, zbog trajne nestašice roba, usluga i prilika (što je zahtijevalo pronalaženje alternativnih načina za njihovo nabavljanje, a samim tim i stvaralo korupciju). Neprestano su se množile i obnavljale različite vrste monopola, koje su uvijek bile na snazi, zahvaljujući mentalitetu i abnormalnom monopolu jedne jedine partije.

### Okvir 24.1. O definiciji organizacione kulture

Prema jednoj općeprihvaćenoj definiciji, organizaciona kultura predstavlja:

Skup uvjerenja, vrijednosti i normi, zajedno sa simbolima poput dramatisiranih događaja i ličnosti, koji predstavlja jedinstveno obilježje date organizacije i oblikuje kontekst u kome ona djeluje i biva izložena djelovanju.

Drugi ugledni teoretičari koji se bave organizacionom kulturom radije daju opću definiciju, kojom se ne eliminiraju činioци koji su, u stvari, dio korporativne kulture:

Obrazac zajedničkih osnovnih pretpostavki, koje je grupa usvajala kako je rješavala svoje probleme adaptacije na vanjske uslove i unutrašnje integracije i koji je bio dovoljno uspješan da bio smatran valjanim, a samim tim i prenesen novim članovima kao pravi način opažanja, mišljenja i osjećanja u vezi sa tim problemima.

Ove dvije definicije slične su sadržine. Drugim riječima, kako se grupe razvijaju, suočavaju se sa dva glavna izazova: integriranje pojedinaca u efikasnu cjelinu i efikasno prilagođavanje na vanjsku sredinu radi preživljavanja. Pronalaženjem rješenja za ove probleme grupe na neki način kolektivno uče i tako stvaraju skup zajedničkih pretpostavki i uvjerenja, koji nazivamo „kultura“.

Elementi organizacione kulture mogu biti:

- izrečene i neizrečene vrijednosti;
- otvorena i implicitna očekivanja o tome kako će se ponašati članovi;
- običaji i rituali;
- priče i mitovi o historiji grupe;
- priče o poslu – tipičan jezik koji se koristi u grupi, kao i kada se priča o njoj;
- atmosfera – osjećanja koja izaziva način na koji članovi komuniciraju jedni sa drugima, sa strancima i sa vanjskim okruženjem, kao i sa fizičkim prostorom koji zauzimaju i
- metafore i simboli, koji mogu biti podsvjesni, ali koji mogu biti otjelotvoreni i u drugim elementima kulture.

*Izvori:* Morgan, Gareth. *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997; Schein, Edgar. *Organizational Culture and Leadership*. In: Shafritz, Jay and Ott, J. Steven (ed.). *Classics of Organization Theory*. Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001; „Organizational Culture.“ <[www.soi.org/reading/change/culture.shtml](http://www.soi.org/reading/change/culture.shtml)>.



Možemo smatrati da su stereotipi o korupciji, nastali u periodu vladavine historijskih carstava, nametnuti izvana, kao i da su jedan od simbola strane dominacije. Nasuprot tome, korupcija koja postoji u totalitarnim društvima predstavlja unutrašnju, domaću praksu. Ona se provodi namjerno i predstavlja lični izbor do kog dolazi radi ostvarivanja ciljeva koji nisu nužno vezani za preživljavanje. Iz tog razloga, totalitarna korupcija je do izvjesne mjere štetnija za društvo i pojedinca. Ona se izražava u stavovima, kao što je, naprimjer, ovaj: „Protivim se korupciji koju čine drugi, ali kada bi se meni ukazala prilika, iskoristio bih je.“ Protiv ovih slojeva, nastalih tokom totalitarnog perioda, koji promoviraju korupciju ne može se boriti sporadično, već ta borba mora biti sistematična i istrajna. Čini se da ovdje može biti više postignuto kontrolom, policijskim mjerama, otkazima i drugim vrstama kazni.

- *Tranzicioni sloj* nastao je pod utjecajem perioda tranzicije društva ka demokratiji u izuzetno kratkom i veoma dinamičnom historijskom periodu. Ovo vrijeme bilo je vrijeme tranzicije od totalitarnog društva ka društvu koje funkcioniše u skladu sa demokratskim principima i načelima liberalne tržišne ekonomije, ali i vrijeme brutalne preraspodjele svojine, gdje su etika i moral, te pojmovi poput iskrenosti, ravnopravnosti i zakonitosti bili gurnuti na margine hiperaktivnom težnjom za bogaćenjem relativno malog broja ljudi. Skoro svi su imali korist od slobode i demokratije, ali je gubitnika u preraspodjeli svojine mnogo više nego dobitnika. To ne povećava legitimnost perioda tranzicije i podriva podršku procesu demokratizacije. Sličan efekat ima i široko rasprostranjen stav o moći i politici, koji se prvenstveno smatraju sredstvima za povećanje individualnog utjecaja i bogaćenje.

Dakle, korupcija se posmatra kao efikasno, pragmatično i racionalno ponašanje koje odgovara smislu i prirodi prijelaznog perioda. Stoga, ako su „historijsko“ i „komunističko“ naslijeđe doveli do stvaranja stavova o korupciji koje možemo nazvati reaktivnim, odnosno koje možemo shvatiti kao način prihvatanja „pravila igre“, ovdje smo svjedoci kvalitativno drugačijeg, proaktivnog stava. Prema ovom stavu, korupcija se sama obnavlja i sve je inventivnija, pravdajući se time da „svi to rade“ i da je jedino „prirodno“ tako se ponašati.

Borba sa ovim slojem zahtijeva multidisciplinarnu napore, koji podrazumijevaju upotrebu političkih, normativnih, institucionalnih i disciplinskih mjera. Za to su neophodni jasna politička vizija, posvećenost, politička volja, savremeni zakoni, institucionalna umreženost i oštre sankcije, u koje spada i hapšenje počinitelaca ovakvih djela.

- „*Usađeni*“ sloj nastao je pod utjecajem prenošenja i provođenja vanjskih modela i praksi, kojima se projektiraju nove norme i mijenjaju vrijednosti, standardi i međuljudski odnosi. Liberalni ekonomski model širi se cijelim svijetom i zalaže se za dominaciju tržišta i privatne svojine. Međutim, globalna privreda suočava se, također, sa problemima upravljanja, a globalne korporacije rijetko uzimaju u obzir interese nacija i društava u zemljama u kojima posluju. Pretjerano insistiranje na privatnim i poslovnim interesima može negativno utjecati na društvenu i ličnu

etiku, te može podstaći korupciju i druge vidove zloupotrebe položaja. Postoje slučajevi u kojima globalne korporacije koriste kanale korupcije kako bi ušle na nova tržišta, u šta spada i namjenska industrija. Kada je riječ o zapadnim kompanijama, možemo reći da one dosta negativno utječu na lokalne političke i poslovne elite, kao i na državnu upravu. Ukoliko postoje primjeri koji svjedoče da se „zapadnjaci ponašaju na isti način“, to može da ukloni preostale etičke prepreke korupciji.

## Strategije za rješavanje problema koje donose odlike kulture

Uzmemo li u obzir kulturološke odlike određenog društva, možemo izdvojiti četiri vrste strategija, kojima se suzbija korupcija.

### (1) Na međunarodnom nivou

Na ovom nivou strategije prvenstveno obuhvataju:

- izradu međunarodnih standarda integriteta i mjerenje na osnovu tzv. *benchmarking* radi definiranja „najboljih“ propisa i praksi koje treba prenijeti. Ovdje treba uravnotežiti opće važenje standarda i najboljih praksi sa potrebom da se one prilagode konkretnom kulturnom okruženju;
- odbacivanje dvostrukih standarda prema upravama i kompanijama zemlje domaćina i zapadnih zemalja; uvođenje sistema ocjenjivanja preduzeća sa „reputacijom integriteta“ i, u skladu s tim, odbijanje sklapanja ugovora sa firmama koje nisu na tim spiskovima ili koje imaju nisku ocjenu integriteta;
- sklapanje sporazuma i saveza o izgradnji integriteta u sektoru odbrane;
- proširenje primjene Inicijative Svjetske banke za javnu potrošnju i finansijsku odgovornost (PEFA) na sektor odbrane;
- primjenu strogih uslova kojima se osiguravaju „čiste“ nabavke;
- postojanje transparentnosti budžeta i antikorupcijskih strategija u sektoru odbrane i
- izdvajanje znatno većih sredstava za obuku, edukaciju i istraživanje oblasti izgradnje integriteta i dobrog upravljanja.

Pored toga, u većini novih zemalja članica NATO-a i EU, kao i u drugim zemljama na putu modernizacije, pojam „integriteta“ nije jasno osmišljen kao suprotnost korupciji. Stoga bi, pored izgradnje integriteta, kao strateški prioritet trebalo postaviti i stalno naglašavanje značaja borbe protiv korupcije, tako da ona ne ostane skrivena iza priče o integritetu.

### (2) Na nacionalnom nivou

Strategije na ovom nivou trebalo bi što više da uzimaju u obzir nacionalne osobine. Trebalo bi da se zasnivaju na tačnom dijagnosticiranju bolesti, a ne samo na njenim simptomima.

U mnogim zemljama potreba da se preživi u dramatičnim uslovima potakla je pojavu imitacije prilagođavanja i mimikrije: usvajaju se standardi koje postavlja vanjski akter, ali

ispod toga ostaju nacionalne osobine. Institucije i političari sposobni su da Evropi pokažu ono što misle da ona želi da vidi. Donekle se to dešava i sa borbom protiv korupcije. Često postoje brojne strategije, zakoni i institucije za borbu protiv korupcije. Evropskim institucijama podnose se „savršeni“ izvještaji, bez obzira na to koliko su stvarni rezultati loši. Stoga se dugotrajne prakse nepotizma, klijentilizma i protekcije lako umnožavaju.

Sa druge strane, u lokalnoj kulturi često preovladavaju objašnjenja zasnovana na kontekstu, pa sve ono što je učinjeno i rečeno treba tumačiti u konkretnom kulturnom kontekstu i u skladu sa okolnostima. Najbitniji su status, poštovanje i „čuvanje obraza“. Vidovi ponašanja su prilagodljivi, tako da najčešće dolazi do prilagođavanja okolini, izbjegavanja neposrednog sukobljavanja i prikrivanja neslaganja.

Na ovom nivou izvan institucija, evropske i euroatlantske institucije trebalo bi da usvoje neku vrstu izričite strategije „imenuj i osramoti“. Pri tome, treba da vrše i dozirani pritisak, uz postojanje stalnog vanjskog nadzora, čestih provjera i obaveze dostavljanja izvještaja o praćenju. Ovo bi trebalo da prate sankcije i znaci koji govore o tome da je povjerenje u ove organe ograničeno. Istovremeno, kako lokalne elite i društva ne bi izgubili vjeru i povjerenje, trebalo bi ih periodično pohvaliti za uspješno realiziranje dobrih praksi.

Ovakve strategije obuhvataju mjere za:

- integriranje sistemskih mehanizama za rano upozoravanje i prevenciju;
- stvaranje sistemskih prepreka korupciji;
- provođenje disciplinskih sankcija za korupciju, uključujući u to i obavezu vraćanja otuđenih sredstava;
- stvaranje pretpostavki za naprednu reviziju svih aktivnosti u javnom sektoru i
- stvaranje nove, usaglašene političke i ekonomske kulture.

### (3) Na nivou sektora sigurnosti

Strategije na ovom nivou vezane su za kulturne odlike nacionalnih sektora sigurnosti, a naročito za one koje se odnose na tradicionalne i ponekad izuzetno moćne kulture tajnosti.

Čak i u najtransparentnijem obliku vladavine – demokratiji – postoje oblasti u kojima je transparentnost ograničena, kao naprimjer kada je riječ o nacionalnoj sigurnosti. Ipak, zemlje u tranziciji trebalo bi da prihvate da je potrebno da svoje sisteme sigurnosti otvore za nadzor i reviziju parlamenta. Kulturu tajnosti mora zamijeniti kultura transparentnosti i odgovornosti, koja bi postepeno trebalo da bude pretvorena u kulturu transparentnosti i izvještavanja. Tako bi bili spriječeni korupcija i neefikasno upravljanje.

Strategije na ovom nivou trebalo bi da ispune tri cilja unaprjeđenja upravljanja i integriteta:

- Prvi cilj podrazumijeva promoviranje shvatanja da nacionalni sigurnosni sistem više nije ekskluzivan i „nedodirljiv“ kao što je bio u totalitarnom društvu. Na početku XXI stoljeća, a u skladu sa načelima demokratije, sektor sigurnosti mora da se za sopstvenu regulativu, kadrove i druge resurse bori ravnopravno sa drugim dijelovima javnog sektora, poput sektora obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite itd.

- Drugi cilj obuhvata promoviranje shvatanja da nacionalni sektor sigurnosti više nije „pretplaćen“ na sredstva i da njegovi rashodi nisu neizbježni. Umjesto toga, te troškove bi trebalo posmatrati kao ulaganja koja će ostvariti dobre rezultate i kvalitetno doprinijeti društvu, a ne kao puki teret.
- Treći cilj podrazumijeva promoviranje shvatanja da nacionalna sigurnost i sektor sigurnosti nisu tema kojom treba da se bavi određena grupa stručnjaka, izolirana od javnosti. Umjesto toga, oni predstavljaju oblast koja pripada svakom građaninu i dio su njegovog legitimog interesa.

Strategije na ovom nivou treba da jačaju transparentnost institucija sektora sigurnosti i uspostavljanje zakonskih normi. One će osigurati to da informacije koje stvaraju državni organi ili koje su u njihovom interesu postanu što dostupnije javnosti. Dugo prisutni strahovi zaposlenih u državnim aparatima prinude ovoj temi daju još jednu dimenziju. Stoga, da bi se osigurala podrška strategiji mogu biti primijenjene druge dobre prakse, poput postojanja otvorenih telefonskih linija, poštanskih sandučića, ured za prijem stranaka, koje garantiraju anonimnost.

#### (4) Na nivou sektora odbrane

Strategije na ovom nivou u obzir uzimaju odlike sektora odbrane, postojeće obrasce vojno-civilnih odnosa, status oružanih snaga određene države i ulogu namjenske industrije.

U komunizmu, vojska je, zbog svog jedinstvenog položaja u sistemu sigurnosti, bila poput „države u državi“. Tokom tranzicije društvo je često podsjećano na taj status. Vojska suviše često gubitak svog prestiža i resursa objašnjava inostranim pritiscima i „izdajom“ političara, što je automatski čini politiziranom. Ona suptilno nastoji ili da se suprotstavi izabranim zvaničnicima ili da neposredno utječe na politiku, pošto civilnu kontrolu doživljava kao narušavanje svojih interesa.

Također, u komunizmu odbrana je predstavljala najznačajniji prioritet. Godinama nakon toga, odbrana i oružane snage bile su favorizirane i trošile su jako veliki dio javnih sredstava, često na uštrb drugih institucija iz sektora sigurnosti. To je samo po sebi doprinijelo porastu korupcije i loših praksi upravljanja.

Mnoge socijalističke zemlje isporukom oružja – kojeg su naplaćivale ili uručivale kao „bratsku pomoć“ – podržavale su određene režime, kojima je međunarodna zajednica kasnije uvodila sankcije. To je, potom, podstaklo pojavu kulture tajnih i ilegalnih operacija, koje su često podržavale obavještajne službe. Ovo naslijeđe još uvijek nije prevaziđeno, a to ometa kontrolu oružanih snaga, njihovog budžeta i aktivnosti.

Osim toga, česte promjene vlasti dovodile su do cikličnih napetosti unutar administracije sektora odbrane. U više navrata kao ministri odbrane postavljana su lica bez adekvatne stručnosti, koja su koristila prilike koje pruža ministarstvo odbrane da steknu ličnu korist i korist za svoje političke saradnike. Ministri i njihovi politički kabineti često nisu bili zauzeti izradom i provođenjem određene politike, već su predstavljali legla korupcije.

Strategije na ovom nivou trebalo bi da budu usmjerene u više pravaca i da se bave rješavanjem čitavog spektra problema, nedostataka i izazova. Iako ministarstva odbrane nastoje da uvedu sisteme za planiranje, izradu programa i budžetiranje (*Planning, Programming, and Budgeting Systems* – PPBS), primjena metoda planiranja kapaciteta,

naprednih principa upravljanja nabavkama u sektoru odbrane i tako dalje često je površna, dok i dalje opstaju stavovi i procedure naslijeđene iz sovjetskih vremena. Najizraženiji su problemi finansijskog i materijalnog planiranja, izvršenja i izvještavanja, gdje je naglasak i dalje na ulaznim vrijednostima, dok se odluke suviše često ne donose prema ciljevima politike i kvalitetnog planiranja, već prema subjektivnim mjerilima.

Prekomjerno centraliziranje odlučivanja o raspodjeli sredstava, zajedno sa nedostatkom transparentnosti, doprinosi proizvoljnom provođenju pravila i korupciji. Situaciju dodatno pogoršavaju okolnosti, u kojima parlament ne nadzire velike nabavke u sektoru odbrane ili upotrebu viškova opreme i infrastrukture, kao i u kojima nema otvorene diskusije o pravim potrebama i iznosima budžeta sektora odbrane i sigurnosti, pa ni adekvatne kontrole i revizije. U postkomunističkim zemljama veoma je teško naći primjere objektivnih procjena, kao i toga da li je raspodjela sredstava i u kojoj mjeri dovela do ostvarivanja veće sigurnosti.

#### **Okvir 24.2. Promoviranje integriteta sektora odbrane u postkomunističkim sredinama**

Iskustvo Bugarske pruža nekoliko primjera uvođenja promjena zasnovanih na jačanju integriteta, i to u oblasti politike, međunarodnih odnosa, provođenja doktrine i izgradnje institucija.

##### *Vojna doktrina iz 1999: primjer političkog integriteta*

Poslije izbora održanih 1997. godine, bugarska Vlada jasno se opredijelila za to da zemlju uvede u NATO i EU. U skladu sa tim, Skupština je usvojila novi Koncept nacionalne sigurnosti, a godinu dana kasnije i novu Vojnu doktrinu. Prema njoj Bugarska je već *de facto* bila smatrana članicom NATO-a i EU. Doktrina je pružila viziju, strategiju i osnovu za planiranje koja je zemlju vodila u tom pravcu. Ovo se dogodilo nakon nešto više od godinu dana ulaganja napora u to da se pokrenu stvarne reforme u sektoru odbrane, koje je ometao konzervativni vojni vrh, pokušavajući da ih zamijeni kamufliranim prilagođavanjem zapadnim standardima. Također, do toga je došlo i nakon smjenjivanja nekoliko visokih političkih i vojnih zvaničnika. Rasprava koju je vodila stručna javnost, političko-vojna saradnja i javna rasprava pojednostavile su reformu sistema odbrane. Tokom otvorene rasprave o nacrtu Vojne doktrine postalo je jasno da argumenti koje su koristili pojedini predstavnici konzervativne struje u oružanim snagama ne mogu da prežive istinsku debatu.

##### *Kriza na Kosovu godine 1999: integritet na međunarodnom nivou*

Kriza na Kosovu može poslužiti kao ilustracija toga koliko je integritet značajan i vrijedan za uspjeh. Kap prvo, operacija NATO-a na Kosovu pokazala je na djelu značaj integriteta, što je bugarskom narodu bila dobra pouka o važnosti integriteta u međunarodnim razmjerama. Zatim, princip integriteta bio je ključni kriterij kojim se Vlada rukovala pri donošenju odluka o ovom konfliktu, naročito o podršci intervenciji na Kosovu. Ta politika bila je potpuno usklađena sa bugarskim Konceptom sigurnosti i njenom Vojnom doktrinom i predstavljala je probu za ostvarivanje ključnih ideja koje su bile u osnovi budućeg plana reforme. Usaglašenost politike i djelovanja pružila je čvrst temelj za stjecanje podrške javnosti i nastavak konsultacija sa NATO-om i pojedinačnim zemljama članicama, u šta su bile uključene i konsultacije povodom odbijanja zahtjeva Rusije za prelet vojnih aviona iznad bugarske teritorije.

*Plan 2004: integritet prilikom provođenja Doktrine*

Izrada plana reforme sektora odbrane, poznatog kao Plan 2004, razlikovala se od bilo kojeg sličnog pothvata provedenog u Bugarskoj do 1999. godine. Prije svega, ovaj plan zasnivao se na Konceptu nacionalne sigurnosti i Vojnoj doktrini i izrađen je pod jasnim vodstvom premijera i uz podršku predsjednika i Parlamenta. Drugo, on je bio baziran na kvalitetnoj operativnoj analizi mnogih opcija vezanih za strukturu, snagu, opremljenost i obučenost, kao i za moguće namjene oružanih snaga. Zatim, razvoj snaga usklađen je sa planovima za obrazovanje i obuku, obavještajnu i kontraobavještajnu aktivnost, medicinsku podršku, logističku podršku, socijalnu podršku, nabavke i istraživanje, prenošenje funkcija i struktura izvan Ministarstva odbrane. Sve to bio je podržano mehanizmima za provođenje i institucijama, kao i solidnim budžetskim projekcijama do 2004. godine. Planom su omogućeni ne samo racionalizacija i restrukturiranje već i izgradnja institucija i unaprjeđenje procesa. To je postignuto uvođenjem sistema PPBS-a i integracijom mehanizama za osiguravanje transparentnosti, odgovornosti i mjerenje rezultata, kao i korištenjem operativne analize potrebne za donošenje odluka u sektoru odbrane.

*Rukovođenje u sektoru odbrane, integritet i izgradnja institucija*

Provođenje Vojne doktrine i Plana 2004 podržano je uvođenjem sistema PPBS-a i izradom posebne studije o upravljanju i rukovođenju u sektoru odbrane. Izrada studija o civilno-vojnim odnosima i parlamentarnoj kontroli pokrenuta je 1998. godine. Poslije usvajanja Plana 2004, u saradnji sa Sektorom za konsultantske usluge i rukovođenje Ministarstva odbrane Velike Britanije (*UK MoD Department for Consultancy and Management Services – DCMS*) pokrenuto je novo istraživanje kako bi dodatno bile institucionalizirane prakse dobrog upravljanja i rukovođenja u sektoru odbrane. To je obuhvatalo i izmjene podzakonskih akata kojima je bilo uređeno Ministarstvo odbrane, kao i izmjene samog bugarskog Zakona o odbrani. Kako bi bili povećani transparentnost, odgovornost i mjerljivost procesa upravljanja, ministar odbrane formirao je vijeća za izradu programa, za integracije i za modernizaciju, čiji su rad podržale novoosnovane uprave za planiranje u sektoru odbrane, za euroatlantske integracije i za politiku naoružanja, kao i Uprava za zajedničke strateške planove i politiku (tzv. J5) pri Generalštabu, te slična tijela pri štabovima svih vidova oružanih snaga.

Međutim, postoji i svjetlija strana. Naprimjer, revizijom koju je 2007. godine u bugarskom Ministarstvu odbrane provela tamošnja Nacionalna revizorska ustanova praćeno je ne samo to da li je budžet potrošen u skladu sa zakonom, već i to da li su sredstva racionalno utrošena. U izvještaju o provedenoj reviziji naglašeno je da ne postoji adekvatna politička dokumentacija u kojoj postoje jasno definirani mjerljivi i ostvarivi ciljevi. Također, nisu bila definirana ni potrebna sredstva. Navedeno je i da Ministarstvo odbrane ima obimnu i složenu organizaciju sa pet nivoa upravljanja, kao i da je u ovom tijelu zaposlen prevelik broj ljudi odgovornih za planiranje, izradu programa, izvršenje i proračunavanje programa i budžeta.

Ova primjedba mogla bi izgledati beznačajno u zemlji u kojoj postoji kvalitetan mehanizam upravljanja u sektoru odbrane, ali su je pojedini posmatrači shodno kulturnom okruženju u kome je izrečena okarakterizirali kao „revolucionarnu“. U Okviru 24.2. dati su drugi primjeri promoviranja integriteta na različitim nivoima.

Pošto je kultura toliko duboko ukorijenjena u historiju i kolektivno iskustvo organizacije, njena izmjena zahtijeva ulaganje dosta vremena i sredstava. Često se onima koji žele da provedu promjene savjetuje da potraže pomoć pokretača promjena koji će biti izvan sistema. Bez takve pomoći, licima koja su u organizaciji može biti teško da realnu situaciju u sektoru odbrane sagledaju kao nešto što su sami stvorili, kao i da shvate značaj onih stvari koje obično podrazumijevaju. Pokretač promjena koji je izvan sektora odbrane ili koji dolazi iz inostranstva mora da bude svjestan specifične kulture konkretne organizacije sektora odbrane. Inicijativa NATO-a za izgradnju integriteta, kao i fond koji podržava njeno provođenje, može biti iskorištena za borbu sa izazovom promjene kulture u sektoru odbrane kako bi rad institucija u ovom sektoru postao transparentniji, efektivniji i učinkovitiji.





# Prilog 1: Odabrana literatura

## Zvanični dokumenti

### *United Nations Convention Against Corruption (Konvencija UN-a protiv korupcije)*

UN, 2004.

<[www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf).

Official translations of the Convention are available also in Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish

<[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html)>

### *Criminal Law Convention on Corruption (Krivično-pravna konvencija o korupciji)*

Council of Europe, ETS br. 173, 1999.

<<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>>

### *Civil Law Convention on Corruption (Građansko-pravna konvencija o korupciji)*

Council of Europe, ETS br. 174, 1999.

<<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>>

### *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Konvencija o pranju, traženju, zapljeni i konfiskaciji prihoda od kriminala i o finansiranju terorizma)*

Council of Europe, 2005.

<<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>>

### *Inter-American Convention Against Corruption (Međuamerička konvencija protiv korupcije)*

Organization of American States, 1996.

<[www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html)>

### *International Code of Conduct for Public Officials (Međunarodni kodeks ponašanja javnih zvaničnika)*

UN General Assembly Resolution 51/59, 1996.

<<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>>

## Vodiči i priručnici

### *UN Anti-Corruption Toolkit (Priručnik UN-a za borbu protiv korupcije)*

Globalni program za borbu protiv korupcije

United Nations Office of Drugs and Crime (Ured UN-a za droge i kriminal), treće izdanje, 2004.

<[www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption\\_un\\_anti\\_corruption\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf)>

### *Best Practices in Combating Corruption (Najbolje prakse u borbi protiv korupcije)*

Organization for Security and Co-operation in Europe, 2004.

Original na engleskom jeziku; dostupno i na jermenskom, azerbejdžanskom, makedonskom, ruskom i srpskom jeziku

<[www.osce.org/item/13568.html](http://www.osce.org/item/13568.html)>

*Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*  
(*Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti: principi, mehanizmi i prakse*)

IPU-DCAF Priručnik za parlamentarce, 2003.

Original ne engleskom jeziku; dostupno na preko 35 jezika

<[www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4)>

*Security System Reform and Governance (Upravljanje i reforma sistema sigurnosti)*

OECD DAC Guidelines and Reference Series

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005.

<[www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf)>

*Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (Priručnik za reformu sistema sigurnosti: podrška sigurnosti i pravdi)*

DAC Guidelines and Reference Series

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

<[www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf)>

*Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice (Priručnik za borbu protiv korupcije: Sistem nacionalnog integriteta u praksi)*

Transparency International, project ACH

<[www.transparency.org/policy\\_research/ach](http://www.transparency.org/policy_research/ach)>

*The Anti-Corruption Plain Language Guide (Jednostavni vodič za borbu protiv korupcije)*

Transparency International, 2009.

<[www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI\\_Plain\\_Language\\_Guide\\_280709.pdf](http://www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf)>

*A Handbook on Fighting Corruption (Priručnik za borbu protiv korupcije)*

USAID Center for Democracy and Governance, 1999.

<[www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf)>

*Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms (Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije u obrambenim ustanovama: deset praktičnih reformi)*

Mark Pyman, Transparency International, 2009.

<[www.defenceagainstcorruption.org/publications](http://www.defenceagainstcorruption.org/publications)>

## Metodologije

### *World Bank Governance & Anti-Corruption Tools*

Institut Svjetske banke, u saradnji sa drugim jedinicama Grupacije Svjetske banke, podržava zemlje u njihovim naporima da unaprijede upravljanje i kontroliraju korupciju. Oslanjajući se na multidisciplinarni pristup, Institut primjenjuje metode učenja kroz akciju i na taj način povezuje empirijske dijagnostičke analize, njihovu primjenu, kolektivno djelovanje i prevenciju. Institut povremeno objavljuje Globalne indikatore upravljanja (WGI) i procjene stanja u određenim zemljama. Ovaj integrirani pristup dopunjuju operativna istraživanja i obimna baza podataka o upravljanju.

<[www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)>

### *A Users' Guide to Measuring Corruption*

Organizacije UNDP i Global Integrity ([www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org)) obezbjeđuju primjere dobre prakse mjerenja korupcije za potrebe državnih institucija, institucija građanskog društva i pojedinaca, kao i organizacija koje se bave razvojem. Dostupno na engleskom, španskom i francuskom jeziku.

<[www.undp.org/oslocentre/flagship/users\\_guide\\_measuring\\_corruption.html](http://www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html)>

### *Public Financial Management: Performance Measurement Framework (Upravljanje javnim finansijama: Okvir za merenje učinka)*

PEFA Secretariat, World Bank, 2005.

Dostupno na engleskom, francuskom, španskom, portugalskom, ruskom, arapskom, kineskom, ukrajinskom, turskom, jermenskom, srpskom i vijetnamskom jeziku.

<[www.pefa.org/pfm\\_performance\\_frameworkmn.php](http://www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php)>

### *Anticorruption Assessment Handbook*

Spector, Bertram I., Johnston, Michael and Svetlana Winbourne, USAID, 2009.

<[www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/anticorruption\\_handbook/index.html](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html)>

### *Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting*

Tagarev, Todor. "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe." *Information & Security. An International Journal* 11, 2003: 95–135.

## **Baze podataka dostupne na internetu**

### *Transparency International's Corruption Perceptions Index (Indeks percepcije korupcije)*

Počevši od 1995. godine, organizacija Transparency International (TI) procjenjuje Indeks percepcije korupcije (IPK). Do 2008. godine TI je objavio IPK podatke za 180 zemalja.

<[http://www.icgg.org/corruption.cpi\\_2008.html](http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html) ili [www.transparency.org/content/download/38703/612764](http://www.transparency.org/content/download/38703/612764).>

### *Global Corruption Barometer (Globalni barometar korupcije)*

Ovo je istraživanje koje se provodi od 2003. godine i njime se mjere opći stavovi javnosti o korupciji i iskustva u mnogim zemljama širom svijeta. Istraživanje provedeno 2009. godine obuhvatalo je 69 zemalja. Izvještaje objavljuje organizacija Transparency International na engleskom, francuskom i španskom jeziku.

<[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)>

### *Bribe Payers Index (Indeks davalaca mita)*

Bribe Payers Index, koji objavljuje TI, procjenjuje ponuđačku stranu korupcije – vjerovatnoću da će firme iz razvijenih zemalja širom svijeta podmićivati u inostranstvu. Kompletni izvještaji za 1999., 2002., 2006. i 2008. godinu dostupni su na: <[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)>

### *Worldwide Governance Indicators (Globalni indikatori upravljanja)*

Svjetska banka

Od 2009. godine izvještaji ovog projekta (WGI) sadrže individualne indikatore za 212 zemalja i teritorija u periodu 1996–2008. godine, razvrstane u šest dimenzija upravljanja, uključujući u to i „kontrolu korupcije“.

<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>

### *Open Budget Index (Indeks otvorenosti budžeta)*

Ova Inicijativa (*Open Budget Initiative*) provodi istraživanja dva puta godišnje. Rejting zemalja u odnosu na otvorenost budžeta za 2008. godinu dostupan je i može se preuzeti na sljedećim jezicima: arapskom, kineskom, engleskom, francuskom, portugalskom i španjskom jeziku. Verzija kompletnog izvještaja na engleskom dostupna je na:

<<http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>>

<[www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)>

### *Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA) (Javni rashodi i finansijska odgovornost)*

<[www.pefa.org](http://www.pefa.org)>

Organizacija PEFA procjenjuje upravljanje javnim finasijama u različitim zemljama. Izvještaji su dostupni na: <[www.pefa.org/assessment\\_reportmn.php](http://www.pefa.org/assessment_reportmn.php)>

### **Odabrane monografije i izvještaji**

*Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report, Monterey, CA: 25–27. 2. 2009.

Pyman, Mark; Foot, Peter and Philipp Fluri (eds.). *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings*. Geneva & Lugansk: May 2008. <[www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity maj 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20maj%202008.pdf)>

Roseman, Nils. *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15. Geneva: DCAF, 2008.

Karklins, Rasma. *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies*. New York: M. E. Sharpe, 2005.

The World Bank. "Measuring Corruption: Myths and Realites." *Findings* 273, April 2007.

United States Government Accountability Office. *Defense Contracting Integrity*. Washington, D.C.: GAO, 2009.

# Prilog 2: Međunarodni program organizacije Transparency International za odbranu i sigurnost

## Korupcija u sektoru odbrane

Organizacija Transparency International (TI) predstavlja organizaciju civilnog društva koja predvodi globalnu borbu protiv korupcije. Sa više od 90 ureda širom svijeta i međunarodnim sekretarijatom organizacije, čije je sjedište u Berlinu, ona podiže svijest javnosti o korupciji i saraduje sa partnerima iz državnih aparata, civilnog društva i poslovnog svijeta kako bi zajedničkim snagama razvili i proveli djelotvorne mjere za njeno suzbijanje. Dodatne informacije o TI možete pronaći na internet-stranici ove organizacije: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>

Globalni program odbrane i sigurnosti koji je kreirao TI nosi naziv „Odbrana od korupcije“ (*Defence Against Corruption*, DAC). On treba da smanji korupciju i utječe na promjenu stavova o korupciji u sektorima odbrane i sigurnosti, koji će ići u prilog građanima. Međunarodnim programom odbrane rukovodi ogranak TI u Velikoj Britaniji.

Međunarodni program odbrane počeo je da se primjenjuje prije šest godina povezivanjem vlada, kompanija iz sektora odbrane, univerzitetskih naučnika i predstavnika civilnog društva kako bi se pronašla najbolja rješenja za problem korupcije u sistemu odbrane. Danas su sa programom DAC-a dobro upoznati ministri odbrane, ministri nadležni za sigurnost, kompanije iz sektora odbrane i razne organizacije širom svijeta. Program trenutno finansiraju NATO i Odjeljenje za međunarodni razvoj pri vladi Velike Britanije.

Program DAC radi smanjenja rizika od pojave korupcije u sistemu odbrane i sigurnosti saraduje sa nacijama koje su naklonjene reformama, počevši od Kolumbije i Poljske, pa sve do Afganistana, kao i sa mnogim multilateralnim organizacijama. On aktivno saraduje sa vladama, multilateralnim organizacijama, civilnim društvom i namjenskom industrijom kako bi bio unaprijeđen integritet prilikom međunarodnog transfera oružja. Radi ostvarivanja održivih promjena širom svijeta, tim DAC-a podržava stručnjake i organizatore kampanja za provođenje antikorupcijskih reformi, organizuje radionice i pomaže prenos znanja o suzbijanju korupcije.

Aktivna saradnja sa NATO-om dovela je do uspostavljanja dva mehanizma za suzbijanje korupcije:

- i. Upitnik za samoprocjenu integriteta i procesa evaluacije (Integrity Self-Assessment Questionnaire and evaluation process) razvijan je tokom 2008. i 2009. godine u saradnji sa Poljskom i sa radnom grupom sastavljenom od predstavnika deset nacija. Metod je uspješno testiran u Norveškoj, Ukrajini i Bosni i Hercegovini. Danas je na raspolaganju velikom broju zemalja.

- ii. Stvoren je i inovativni sistem obuke pod nazivom „Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije“ (Building integrity and reducing corruption risk). Ovaj petodnevni kurs pohađaju zvaničnici ministarstava odbrane i policije, koji imaju veliko iskustvo, kao i pripadnici oružanih snaga, koji imaju rang OF5 ili viši rang. Do sada je održano šest obuka, na kojima su učestvovali predstavnici 20 nacija, a očekuje se da će u budućnosti taj broj porasti.

I mehanizam samoprocjene i program obuke treba da podrže stjecanje znanja i vještina potrebnih za suzbijanje korupcije u sektoru odbrane raznih zemalja.

Program DAC aktivno saraduje sa afričkim zemljama u rješavanju problema vezanih za korupciju u sistemu odbrane i sigurnosti i podržava pokretanje pregovora o provođenju Sporazuma UN-a o trgovini oružjem.

Istraživanja koja provodi, kao i rezultati koje objavljuje tim DAC-a veoma su značajna za borbu protiv korupcije u sektoru odbrane i sigurnosti. Rezultati istraživanja prosljeđuju se zainteresiranim stranama kako bi se promovirale najbolje prakse i podstakla primjena najsavremenijih metoda za suzbijanje korupcije. Također, DAC dva puta mjesečno objavljuje pregled vijesti o slučajevima korupcije u sektoru odbrane.

Informacije o dosadašnjem radu TI u sektoru odbrane i sigurnosti, uključujući u to i historijat događaja, pregled završenih projekata i pregled onih projekata koji su u toku, kao i pregled TI publikacija, dostupne su na internet-stranici DAC-a: <[www.defenceagainstcorruption.org](http://www.defenceagainstcorruption.org)>.

### **Kontakt:**

Transparency International-UK  
Defence Against Corruption programme  
London

### *Direktor*

Mark Pyman  
Tel.: +44 207 785 6359  
E-mail: [mark.pyman@transparency.org.uk](mailto:mark.pyman@transparency.org.uk)

### *Programski menadžer*

Anne Christine Wegener  
Tel.: +44 207 785 6358  
E-mail: [anne-christine.wegener@transparency.org.uk](mailto:anne-christine.wegener@transparency.org.uk)

# Prilog 3: Skraćenice

|             |                                                                                                                   |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AIA         | Aerospace Industries Association (Asocijacija zrakoplovne industrije SAD)                                         |
| ANDS        | Afghanistan National Development Strategy (Nacionalna strategija razvoja Afganistana)                             |
| PBKO (APSC) | Armed Private Security Contractor (Privatna sigurnosna kompanija pod oružjem)                                     |
| ASD         | Aerospace and Defence Industries Association of Europe (Evropska asocijacija zrakoplovne i odbrambene industrije) |
| C3 (K3)     | C3 – Command, Control, and Communications (Komanda, kontrola i komunikacije)                                      |
| CAC         | Convention Against Corruption (Konvencija UN-a protiv korupcije)                                                  |
| CoC (KP)    | Code of Conduct (Kodeks postupanja)                                                                               |
| CoE (SE)    | Council of Europe (Vijeće Evrope)                                                                                 |
| COIN        | COunterINSurgency [operation] (Operacije za suzbijanje pobuna)                                                    |
| CPI (IPK)   | Corruption Perceptions Index (Indeks percepcije korupcije)                                                        |
| DAC         | Development Assistance Committee OECD (Odbor za razvojnu pomoć OECD)                                              |
| DCAF        | Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga) |
| DoD (MO)    | [U.S.] Department of Defense (Ministarstvo odbrane SAD)                                                           |
| EAPC        | Euro-Atlantic Partnership Council (Euroatlantsko vijeće za saradnju)                                              |
| EBB         | EDA's Electronic Bulletin Board (Elektronski bilten)                                                              |
| EDA         | European Defence Agency (Evropska agencija za odbranu)                                                            |
| EU          | European Union (Evropska unija)                                                                                   |
| FY (FG)     | Fiscal Year (Fiskalna godina)                                                                                     |
| GCSP        | Geneva Centre for Security Policy (Ženevski centar za odbrambenu politiku)                                        |
| GDP (BDP)   | Gross Domestic Product (Bruto domaći proizvod)                                                                    |
| GFS         | Government finance statistics (Statistika državnih finansija)                                                     |

|             |                                                                                                                              |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GMC         | Multidisciplinary Group on Corruption, CoE (Multidisciplinarna grupa za korupciju, SE)                                       |
| HI          | Humanitarian Intervention (Humanitarna intervencija)                                                                         |
| IANSA       | International Action Network on Small Arms (Međunarodna akciona mreža za malokalibarsko naoružanje)                          |
| ICRC (MKCK) | International Committee of the Red Cross (Međunarodni komitet Crvenog krsta/križa)                                           |
| IDP (IRL)   | Internally Displaced Person (Interno raseljeno lice)                                                                         |
| IGO         | Intergovernmental organisation (Međuvladina organizacija)                                                                    |
| IPAP        | Individual Partnership Action Plan (Akcioni plan za individualna partnerstva)                                                |
| ISAF        | International Security Assistance Force (in Afghanistan) (Međunarodne snage za sigurnosnu pomoć u Afganistanu)               |
| IW          | Irregular Warfare (Neregularno ratovanje)                                                                                    |
| MoD (MO)    | Ministry of Defence (Ministarstvo odbrane)                                                                                   |
| NAMSA       | NATO Maintenance and Supply Agency (NATO agencija za održavanja i nabavke)                                                   |
| NGO (NVO)   | Non-governmental organisation (Nevladina organizacija)                                                                       |
| OECD        | Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj)                         |
| OMB         | [US] Office of Management & Budget (Ured SAD za upravljanje i budžet)                                                        |
| OSCE (OSCE) | Organization for Security and Co-operation in Europe (Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju)                         |
| PAP-DIB     | Partnership Action Plan on Defence Institution Building (Akcioni plan partnerstva o izgradnji institucija u sektoru odbrane) |
| PEFA        | Public Expenditure & Financial Accountability (Javna potrošnja i finansijska odgovornost)                                    |
| PFI         | Private Finance Initiative (Privatna finansijska inicijativa)                                                                |
| PFM         | Public Financial Management (Javno upravljanje finansijama)                                                                  |
| PMC (PVK)   | Private military company (Privatna vojna kompanija)                                                                          |
| PMSC (PVBK) | Private Military and Security Companies (Privatne vojne i sigurnosne kompanije)                                              |



---

|              |                                                                                                                                                |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PPBEA        | Planning, Programming, Budgeting, Execution, and Assessment [system]<br>(Sistem planiranja, programiranja, budžetiranja, izvršenja i procjene) |
| PPBS         | Planning, Programming, and Budgeting System (Sistem planiranja,<br>programiranja i budžetiranja)                                               |
| PPP<br>(JPP) | Public-Private Partnership (Javno-privatno partnerstvo)                                                                                        |
| PR           | Public Relations (Odnosi sa javnošću)                                                                                                          |
| PRT          | Provincial Reconstruction Team (Provincijski tim za rekonstrukciju)                                                                            |
| SIU<br>(SIJ) | Special Investigating Unit (Specijalna istražna jedinica)                                                                                      |
| TI           | Transparency International                                                                                                                     |
| TNI          | Tentara Nasional Indonesia (Vojska Indonezije)                                                                                                 |
| UN           | United Nations (Ujedinjene nacije)                                                                                                             |
| USAID        | US Agency for International Development (Agencija za međunarodni razvoj<br>SAD)                                                                |

---

Sva prava zadržana. Nijedan dio ove publikacije ne smije se reproducirati, skladištiti u sistemima za preuzimanje niti prenositi u bilo kojem obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem, skeniranjem ili drugačije, bez prethodne dozvole Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga.

Ova publikacija može se distribuirati samo ako trgovinom ili na drugi način neće biti pozajmljena, prodana ili iznajmljena ili na drugi način distribuirana bez prethodne saglasnosti izdavača, sa povezom i naslovnicom koji se razlikuju od originalnog izdanja i bez uslova postavljenog narednom izdavaču, a sličnog onom koji je sadržan u ovom uslovu.

Originalna verzija: na engleskom jeziku, Ženeva, 2010.

[Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga](http://www.dcaf.ch)

[<www.dcaf.ch>](http://www.dcaf.ch)

P.O.Box 1360, CH-1211 Ženeva 1, Švajcarska

Dizajn korica: Hristo Bliznaški

Lektura: Tatjana Hadžić Jovović

Format: 6.25 x 9

**ISBN 978-92-9222-306-9**

ISBN 978-92-9222-306-9



9 789292 223069



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law