

# Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane:

Zbornik najboljih praksi



**Izgradnja integriteta i smanjenje  
korupcije u sektoru odbrane:  
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 svetskih institucija u oblasti reforme sektora bezbednosti (RSB) i upravljanja sektorom bezbednosti (USB).

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) pruža programe savetodavne podrške i praktične pomoći na terenu, razvija i promoviše odgovarajuće demokratske norme na međunarodnom i nacionalnom nivou, zastupa najbolje prakse i predlaže politike radi osiguravanja delotvornog demokratskog upravljanja u sektor bezbednosti.

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



**CIDS**

**Norveški centar za jačanje integriteta u  
sektoru odbrane  
(CIDS)**

Norveški centar za jačanje integriteta u sektoru odbrane (CIDS), sa sedištem u Oslu, osnovalo je 2012. godine Ministarstvo odbrane Kraljevine Norveške. Proglašen je Glavnim centrom za izradu kurikuluma u okviru NATO programa izgradnje integriteta (BIP), i u tom svojstvu je odgovoran za sprovođenje NATO Plana obrazovanja i obuke u oblasti izgradnje integriteta koji je usvojio Severnoatlantski savet u avgustu 2012. godine.

**Izgradnja integriteta i smanjenje  
korupcije u odbrani:  
zbornik najboljih praksi**

Beograd, 2013.

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

### **Uređivački odbor:**

Filip Fluri (Philipp Fluri), DCAF; Ejdrijen Kendri (Adrian Kendry), NATO; Sajmon Lan (Simon Lunn), DCAF; Mark Pajman (Mark Pyman), TI – Velika Britanija

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

### **Saradnici:**

Žan-Žak de Dardel (Jean-Jacques de Dardel), Švajcarska – predgovor; Fransoa Meliz (Francois Melese), SAD – poglavlja 2 i 9; Ejdrijen Kendri i Suzan Pond (Susan Pond), NATO – poglavlje 3; Džejms Grin (James Greene), SAD – poglavlja 5, 16 i 22; Mark Pajman (Velika Britanija) – poglavlje 8; Aditja Batara (Aditya Batara), Indonezija – poglavlje 11; Džordž Lukas (George Lucas), SAD – poglavlje 12; Aleksandar Kukjanidze (Alexandre Kukhianidze), Tamuna Karosanidze, Nina Hacikaci (Nina Khatiskatsi) i Aleksander Skrivener (Alexander Scrivener), Gruzija – poglavlje 13; Ana Kristina Vegener (Anne-Christine Wegener) i Mark Pajman, TI – Velika Britanija – poglavlje 14; Leonid Poljakov (Leonid Polyakov), Ukrajina i Džejms Grin, SAD – poglavlje 17; Vim F. van Ikelen (Wim F. van Eekelen), Holandija – poglavlje 18; Valeri Račev (Valeri Ratchev), Bugarska – poglavlje 19; Alis Eldridž (Alice Eldridge), korporacija „Lokid Martin“ – poglavlje 20.1; Dominik Lamore (Dominique Lamoureux), „Tales“ – poglavlje 20.2; Ian Dejvis (Ian Davis), Velika Britanija – poglavlje 21; Nikolaj Slatinski (Nickolay Slatinski), Bugarska – poglavlje 24.

Pojedini antrfilei predstavljaju doprinos drugih autora: Mačej Vnuk (Maciej Wnuk), Poljska – antrfilei 7.2, 17.4 i 17.6; Elizabet Rajt (Elisabeth Wright), SAD – antrfile 7.6; Leonid Poljakov, Ukrajina – antrfile 16.2; Sami Faltas, Holandija – antrfile 23.6; Velizar Šalamanov (Velizar Shalamanov), Bugarska – antrfile 24.2; Todor Tagarev, Bugarska – antrfilei 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.

### **Odricanje od odgovornosti**

Za sve stavove i primere 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

Izdavač originalnog izdanja: © Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2010.

Tehnička priprema izdanja na srpskom: Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

# PREDGOVOR

Jedna od manje poznatih prednosti korenitih promena u jednačini međunarodne bezbednosti – čiji je nastanak pre dvadeset godina omogućio krah sovjetske vladavine – bila je u tome što je ponovno preispitana valjanost izreke da cilj opravdava sredstva. Promenio se konačni cilj svih napora odbrane: nije više potrebno izdržati napad znanog i moćnog neprijatelja i pobediti ga, već treba u nestabilnom i multipolarnom svetu obezbediti bezbednost, shvaćenu u širem smislu. Istovremeno, u novom svetlu ukazala su se sredstva kojima se može osigurati sveobuhvatnija bezbednost. Novi pojmovi, poput ljudske bezbednosti 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.

Savez NATO i njegove države članice doprinele 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 je da se posvećuje potrebama postojećih i budućih članica za hitno sprovođenje reformi. Reforme sektora bezbednosti isprva su započete među nekadašnjim suparnicima NATO. Kako su te reforme odmicala, širi pristup bio je primenjen na čitav spektar pokrenutih transformacija. Te promene 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 bezbednosti i svih njegovih aktera ubrzo je doveo do boljeg razumevanja toga šta je potrebno da bi se optimizovala bezbednost i da bi se 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 bezbednosti. Nevladine organizacije, poput organizacije „Transparensi internešnal“ (*Transparency International*, TI), postale su prihvaćenije i poštovanije, dok je dosta država značajno usredsredilo svoje napore na mogućnosti koje je doneo novi duh otvorenosti i efikasnosti. Tako je u okviru EAPC-a/PfP-a pokrenuta nova inicijativa, čiji naslov dovoljno govori o njenoj 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 deo i proširenje poglavlja o saradnji Partnerskog akcionog plana za izgradnju institucija odbrane (*Partnership Action Plan on Defence Institution Building*, PAP-DIB), formiranog nekoliko godina posle samita u Istanbulu. Čini se da se u ovoj oblasti javljaju značajne potrebe, koje moraju biti uzete u obzir u novim oblastima, u kojima deluju NATO i njegovi pojedini partneri.

Prilikom obavljanja svojih aktivnosti u ovoj oblasti Međunarodni sekretarijat NATO i zemlje učesnice od početka dobijaju pomoć i podršku eksternih 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 transparentnosti, o čemu svedoče 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 pod naslovom „Nadzor i smernice“ (*Oversight and Guidance*). Trenutno je 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“. Uopštenije govoreći, o posvećenosti DCAF-a akcionom planu PAP-DIB svedoče i njegova brojna zalaganja u mnogim slučajevima, koja su donela korist i pojedinačnim državama i evroatlantskoj zajednici u celini. Zajedno sa Ženevskim centrom za bezbednosnu politiku (*Geneva Centre for Security Policy, GCSP*), kao i sa drugim napred navedenim partnerima, DCAF je organizovao 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, opredeljena za to da i dalje podržava DCAF i GCSP, kao i da nastavi sprovođenje 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 svedoče o ispunjenju obećanja datih u ovom vrednom Zborniku.

Ambasador Žan-Žak de Dardel  
Šef misije Švajcarske pri NATO

# SADRŽAJ

<b>Deo I 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 Savez NATO i evolucija inicijative za izgradnju integriteta.....	22
Poglavlje 4 Nacionalni pristupi podršci izgradnje integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane.....	31
<b>Deo II Rizici i izvori korupcije u sektoru odbrane .....</b>	<b>41</b>
Poglavlje 5 Kadrovske politike.....	43
Poglavlje 6 Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane .....	57
Poglavlje 7 Nabavke u sektoru odbrane.....	72
Poglavlje 8 Ofset aranžmani .....	86
Poglavlje 9 Mogućnosti i rizici prilikom angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane .....	99
Poglavlje 10 Korišćenje viškova opreme i infrastrukture .....	112
Poglavlje 11 Uključivanje osoblja i imovine sektora odbrane u privredne aktivnosti .....	124
Poglavlje 12 Očuvanje integriteta u vojnim operacijama .....	135
Poglavlje 13 Borba protiv korupcije u sektoru odbrane u zemljama sa nerešenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima .....	148
<b>Deo III Izgradnja integriteta i smanjenje mogućnosti za korupciju u institucijama sektora odbrane .....</b>	<b>161</b>
Poglavlje 14 Značaj izgradnje integriteta.....	163
Poglavlje 15 Zakonski okviri .....	170
Poglavlje 16 Ljudski faktor.....	191
Poglavlje 17 Uloga vlade.....	203
Poglavlje 18 Uloga parlamenta i revizorskih institucija.....	220
Poglavlje 19 Uloga ombudsmana.....	232
Poglavlje 20 Namenska industrija kao saveznik u smanjenju korupcije.....	248
Poglavlje 21 Uloga civilnog društva i medija .....	259



Poglavlje 22	Uloga međunarodnih organizacija .....	279
<b>Deo IV</b>	<b>Sprovođenje programa izgradnje integriteta .....</b>	<b>295</b>
Poglavlje 23	Kako doći do promena .....	297
Poglavlje 24	Svest o kulturnim razlikama pri sprovođenju programa izgradnje integriteta.....	310
Prilog 1:	Odabrana literatura.....	321
Prilog 2:	Međunarodni program TI za odbranu i bezbednost.....	325
Prilog 3:	Skraćenice .....	327

## Slike

Shvatanje korupcije.....	3
Učestvovanje bugarskog budžeta za odbranu u BDP-u (izraženo u procentima).....	9
Očekivani troškovi i potencijalna korist od korupcije.....	14
Osnovi strateškog pristupa smanjenju korupcije u odbrani.....	19
Korelacija između efikasnosti vlade i kontrole korupcije.....	20
Koncepti i odnosi u oblastima bezbednosti i razvoja.....	37
Funkcije upravljanja kadrovima (pojednostavljeni pregled).....	44
Poster za anonimne uzbunjivače.....	84
Mapa odlučivanja u sektoru odbrane.....	102
Upravljanje uklanjanjem viškova imovine u sektoru odbrane.....	121
Struktura podrške privredi koju pruža Vojska Indonezije.....	130
Poverenje u oružane snage u poređenju sa poverenjem u druge sektore društva.....	166
Poređenje nivoa poverenja u oružane snage.....	167
Hijerarhija potreba prema shvatanju Maslova.....	193

## Spisak antrfilea

Antrfile 1.1.	Neposredni troškovi do kojih dolazi zbog korupcije .....	7
Antrfile 1.2.	Korupcija i pretnje po bezbednost u osetljivim oblastima .....	8
Antrfile 1.3.	Gubitak poverenja javnosti i posledično smanjenje budžeta za odbranu .....	9
Antrfile 1.4.	Piratstvo i njegove veze sa korupcijom .....	10
Antrfile 1.5.	Korupcija ometa stabilizaciju i rekonstrukciju .....	11
Antrfile 1.6.	Utvrđivanje praktičnih prioriteta za smanjenje rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane .....	12
Antrfile 2.1.	Emanuel Kant i „moralni zakon u meni“: pouke za službenike u sektoru odbrane .....	16
Antrfile 2.2.	Utilitarna teorija o racionalnosti kriminalnog ponašanja .....	17
Antrfile 2.3.	Očekivana cena korupcije .....	17
Antrfile 2.4.	Empirijski dokazi koji idu u prilog odabranom pristupu .....	20
Antrfile 4.1.	Borba protiv korupcije u sektoru odbrane: pogled iz Švajcarske .....	31
Antrfile 4.2.	Principi dobrog međunarodnog angažmana u krhkim državama .....	39
Antrfile 5.1.	Izgradnja integriteta prilikom izbora kandidata za osnovnu obuku oficira .....	47
Antrfile 5.2:	Izgradnja integriteta prilikom izbora kandidata za obrazovanje ili za misije u inostranstvu .....	50
Antrfile 5.3.	Izgradnja integriteta Odbora za izbor kandidata za unapređenje .....	51
Antrfile 6.1.	Osnovna načela kvalitetnog budžetiranja u javnom sektoru .....	58
Antrfile 6.2.	Ključni aspekti merenja učinka upravljanja javnim finansijama .....	59
Antrfile 6.3.	Upravljanje finansijama u okviru strateškog upravljanja sektorom odbrane .....	61
Antrfile 6.4.	Delegiranje nadležnosti nosiocima budžeta u Ministarstvu odbrane Velike Britanije i njihova odgovornost .....	63
Antrfile 6.5.	Primer regionalnog pristupa kojim se podstiče transparentnost budžetiranja u sektoru odbrane .....	65
Antrfile 7.1.	Opseg nabavki u sektoru odbrane .....	73
Antrfile 7.2.	Očuvanje integriteta postupka nabavke u sektoru odbrane i sprečavanje korupcije u ... Poljskoj .....	75
Antrfile 7.3.	Posledice nedostatka transparentnosti javnih nabavki u sektoru odbrane .....	77
Antrfile 7.4.	Parlamentarni nadzor javnih nabavki u sektoru odbrane: slučaj Holandije .....	79
Antrfile 7.5.	Nadležnosti prilikom javnih nabavki i učesnici u postupku .....	80
Antrfile 7.6.	Borba protiv korupcije u oblasti javnih nabavki .....	81
Antrfile 7.7.	Savezni propisi Sjedinjenih Američkih Država o javnim nabavkama, kojima se uređuju etička pitanja vezana za podizvođače .....	83
Antrfile 7.8.	Jačanje integriteta prilikom velikih nabavki primenom „Sporazuma o integritetu u sektoru odbrane“ .....	85
Antrfile 8.1.	Medijski navodi o korupciji tokom ofset aranžmana .....	91
Antrfile 8.2.	Transparentnost tokom upravljanja indirektnim ofset aranžmanima .....	96
Antrfile 9.1.	Mogućnost izbora spoljnih resursa .....	100
Antrfile 9.2.	Vojna „infrastruktura“ i mogućnost za angažovanje saradnika .....	101

Antrfile 9.3.	Prednosti angažovanja spoljnih saradnika na javno-privatnim konkursima.....	103
Antrfile 9.4.	Odabrani primeri angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanje javno-privatnih partnerstava .....	104
Antrfile 9.5.	Izabrani vrednosni kriterijumi za preseljenje i zatvaranje vojnih baza SAD (BRAC)..	106
Antrfile 9.6.	Korupcija prilikom vaučerskih privatizacija.....	106
Antrfile 9.7.	Načela tržišnog pristupa angažovanju spoljnih resursa, privatizaciji i sklapanje javno-privatnih partnerstava .....	108
Antrfile 9.8.	Kako izbeći korupciju prilikom privatizacije .....	109
Antrfile 9.9.	Transparentnost sklapanja javno-privatnih partnerstava .....	111
Antrfile 10.1.	Posredni troškovi odloženog korišćenja .....	113
Antrfile 10.2.	Pretnja od eksplozivnih akcidenata u skladištima municije.....	114
Antrfile 10.3.	Međunarodna pomoć za upravljanje zalihama konvencionalnog oružja.....	115
Antrfile 10.4.	Savez NATO i demilitarizacija viškova oružja i municije .....	116
Antrfile 10.5.	Izvod iz preporuka za upravljanje zalihama oružja i municije, koje je dala Međunarodna akciona mreža za malokalibarsko naoružanje.....	117
Antrfile 10.6.	Prijave korupcije vezane za korišćenje viškova naoružanja .....	119
Antrfile 11.1.	Reketiranje.....	128
Antrfile 11.2.	Zakon o Vojsci Indonezije, br. 34/2004 .....	131
Antrfile 11.3.	Usluge obezbeđenja koje Vojska Indonezije pruža kompaniji „Friport” i kršenje ljudskih prava .....	134
Antrfile 12.1.	Izazovi korupcije u aktivnostima pre razmeštanja snaga i dobra praksa .....	136
Antrfile 12.2.	Zloupotrebe, loše upravljanje i nedolično ponašanje u mirovnim operacijama Ujedinjenih nacija.....	137
Antrfile 12.3.	Samoregulacija privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija na osnovu kodeksa postupanja .....	139
Antrfile 12.4.	Dokument iz Montrea o privatnim vojnim i bezbednosnim kompanijama .....	144
Antrfile 13.1.	Indeks percepcije korupcije i procenat BDP-a koji se izdvaja za odbranu u zemljama sa nerešenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima .....	149
Antrfile 13.2.	Osnovni elementi antikorupcijske reforme .....	153
Antrfile 13.3.	Mesto Gruzije u Indeksu percepcije korupcije (IPK), 2004–2008 .....	157
Antrfile 14.1.	Definicija integriteta .....	164
Antrfile 14.2.	Praktični pristupi reformama .....	168
Antrfile 15.1.	Početna tačka za definisanje korupcije.....	171
Antrfile 15.2.	Definicije krivičnih dela korupcije u nacionalnim pravnim okvirima .....	172
Antrfile 15.3.	Opšta načela kriminalizacije korupcije .....	174
Antrfile 15.4.	Izbegavanje nacionalnog zakonodavstva .....	176
Antrfile 15.5.	Statut Specijalne istražne jedinice .....	177
Antrfile 15.6.	Specijalne istražne tehnike .....	178
Antrfile 15.7.	Krivični zakon nije dovoljan za uspešno suprotstavljanje korupciji .....	180
Antrfile 15.8.	Pristup „qui tam” ili „ko tuži u ime kralja, to čini i u svoje ime“ .....	182
Antrfile 15.9.	Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane .....	186
Antrfile 15.10.	Obrazovna podrška učinkovitim upravljanju .....	190

Antrfile 16.1.	Smernice Ujedinjenih nacija o sukobu interesa namenjene javnim službenicima .....	197
Antrfile 16.2.	Smernice za uspostavljanje mehanizama motivacije.....	198
Antrfile 16.3.	Strategija promene organizacione kulture .....	201
Antrfile 16.4.	Negovanje uspešne zajednice praksi .....	202
Antrfile 17.1.	Organizaciono rešenje za postizanje sklada između disciplina i postupaka planiranja .....	206
Antrfile 17.2.	Čišćenje javnih nabavki: objavljivanje nedoličnog postupanja i administrativna diskvalifikacija .....	208
Antrfile 17.3.	Izgradnja integriteta u Ukrajini posle Narandžaste revolucije (2005–2007).....	211
Antrfile 17.4.	Izgradnja integriteta – slučaj Poljske .....	215
Antrfile 17.5.	Reakcija na skandale – primer iz Perua .....	217
Antrfile 17.6.	„Mapa puta” reformi koje su usmerene na izgradnju integriteta.....	218
Antrfile 18.1.	Uloga Nacionalne revizorske institucije Velike Britanije.....	222
Antrfile 18.2.	Mogući redosled radnji prilikom nadzora javnih nabavki u sektoru odbrane.....	226
Antrfile 18.3.	Izabrani primeri velike korupcije prilikom izvoza .....	230
Antrfile 19.1.	Definicija „ombudsmana“ .....	233
Antrfile 19.2.	Klasični model ombudsmana u sektoru odbrane u Norveškoj.....	235
Antrfile 19.3.	Generalni inspektor kao institucionalno „jak” ombudsman .....	238
Antrfile 19.4.	Jedan primer modela institucionalno „slabog” ombudsmana.....	239
Antrfile 19.5.	Primena koncepta ombudsmana prilikom unapređenja integriteta nabavki u sektoru odbrane.....	243
Antrfile 20.1.	Načelo samostalnog upravljanja u Inicijativi namenske industrije .....	249
Antrfile 20.2.	Etička načela i antikorupcijske inicijative Evropske asocijacije vazduhoplovne i namenske industrije (ASD) .....	257
Antrfile 21.1.	Slučajevi korupcije otkriveni istraživačkim novinarstvom.....	270
Antrfile 21.2.	Uključivanje civilnog društva i partnerstva u reformu sektora bezbednosti i nadzor u sektoru odbrane .....	274
Antrfile 22.1.	Spisak međunarodnih organizacija i njihove internet-strane.....	282
Antrfile 22.2.	Konvencija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj o borbi protiv podmićivanja i interesi nacionalne bezbednosti.....	285
Antrfile 22.3.	Ciljevi Akcionog plana za izgradnju institucija u oblasti odbrane programa „Partnerstvo za mir” .....	288
Antrfile 22.4.	Zajednički program NATO i Ukrajine za stručno usavršavanje.....	292
Antrfile 23.1.	Mehanizam NATO za samostalnu procenu .....	298
Antrfile 23.2.	Izjava o viziji.....	300
Antrfile 23.3.	Osnovne strategije upravljanja promenama .....	301
Antrfile 23.4.	Primer planskog i sistemskog procesa sprovođenja promena.....	304
Antrfile 23.5.	Obuka NATO za izgradnju integriteta .....	308
Antrfile 23.6.	Vežba „igra uloga”: snažan mehanizam za obuku .....	309
Antrfile 24.1.	O definiciji organizacione kulture .....	313
Antrfile 24.2.	Promovisanje integriteta sektora odbrane u postkomunističkim sredinama .....	319

# Deo I

## Uvod

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

Sektor odbrane neretko 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 posledice 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 unapređenje odgovornosti. Ovakva kombinacija povećava moralni teret korupcije, umanjuje dobiti od korupcije i uvećava očekivane troškove, odnosno kaznu.

U uvodnom delu ovog Zbornika dati su primeri nacionalnih i međunarodnih pristupa smanjenju rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane. Ovi primeri sastavni su deo širih napora usmerenih ka reformi sektora bezbednosti i izgradnji institucija u sektoru odbrane. Na kraju, najdelotvornije 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.



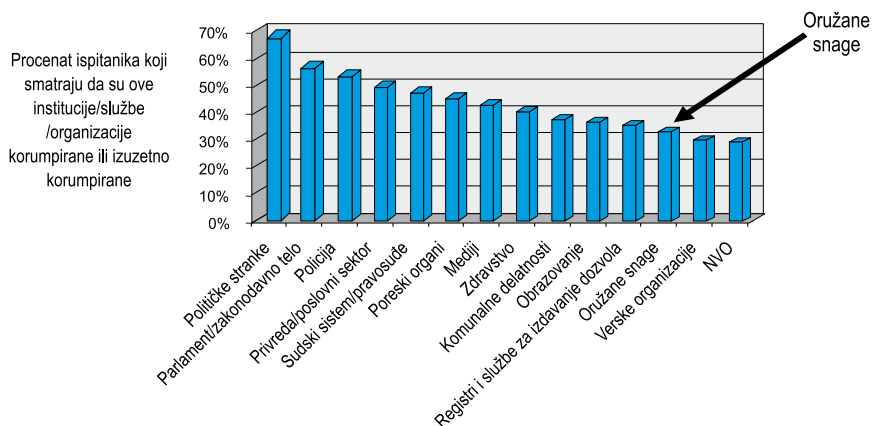
# Poglavlje 1

## Prokletstvo korupcije

### Korupcija u sektoru odbrane

Korupcija ometa razvoj savremenih društava, podriva njihovu bezbednost i smanjuje poverenje u javne ustanove. Sektor odbrane nije imun na pojavu korupcije. To će, možda, mnoge iznenaditi, posebno ako u vidu imamo visok nivo poštovanja koji je širom sveta ukazano oružanim snagama. Uzmemo li u obzir globalni prosek, oružane snage predstavljaju jednu od tri institucije koje javnost najviše poštuje. Kada je reč o korupciji, veruje im se skoro isto kao NVO i verskim 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 menja se, međutim, u zavisnosti od države i regiona. Na primer, u zapadnoj Evropi i Sjedinjenim Državama javnost oružane snage doživljava kao nekorumpirane. Međutim, one nisu tako dobro ocenjene u otkora nezavisnim državama centralne i istočne Evrope, a naročito u Africi i Latinskoj Americi.<sup>2</sup>



Slika 1.1: Shvatanje korupcije

<sup>1</sup> Podaci dobijeni iz ankete „Globalni barometar korupcije“, koju su 2006. sprovele organizacije „Transparensi internešnal“ i „Galup“ (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.

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



Uprkos velikom ugledu koji oružane snage imaju u većini društava, u studijama koje je uradila organizacija „Transparensi internešnal“ (Transparency International) oblast odbrane ocenjena je kao jedan od najkorumpiranijih sektora, kome je povereno upravljanje javnim resursima. Ovo mesto sektor odbrane deli sa sektorom zaduženim za vađenjem nafte i gasa i sa građevinarstvom.<sup>3</sup> U najnovijoj dostupnoj studiji sektor odbrane pao je na trinaesto mesto liste privrednih delatnosti, u kojima se očekuje da će doći do podmićivanja državnih službenika, dok je na osmom mestu liste kojom se meri „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 utiču na osmišljavanje i sprovođenje strategija za borbu protiv korupcije i programa izgradnje integriteta.

Tamo gde oružane snage predstavljaju instituciju u koju javnost ima dosta poverenja, sektor odbrane može pokrenuti šire institucionalne reforme na nivou cele države. Međutim, ugled koji imaju oružane snage može i ometati izgradnju integriteta zbog nedostatka transparentnosti, kao i zbog neinformisanosti 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. Reč je često o zemljama u kojima je korupcija prodrla u mnoge sektore javnog i privatnog života. U tim slučajevima, primer uspešne reforme institucija sektora odbrane može pozitivno uticati na druge javne institucije.

U prvom delu ovog Zbornika predstavljena su iskustva pojedinačnih zemalja i međunarodni primeri izgradnje demokratskih i delotvornih institucija sistema odbrane i suzbijanja korupcije u sektoru odbrane. Sledeće 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 unapređenje odgovornosti. Ovakva kombinacija povećava moralni teret koruptivnog ponašanja, umanjuje dobiti od korupcije i uvećava očekivane troškove, odnosno kaznu.

U četvrtom delu ovog Zbornika biće više reči o praktičnim pitanjima vezanim za osmišljavanje i sprovođenje 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 organizacije, te sprečavaju korupciju. Ovi primeri dobre prakse mogu se potom preneti i na druge javne organizacije u toj zemlji.

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

<sup>4</sup> Internet-strana organizacije „Transparensi internešnal“, „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 procenjeno je da postoji verovatnoća da će preduzeća iz devetnaest sektora obuhvaćenih studijom nastojati da „zarobe državu“, pri čemu stranke pokušavaju negativno da utiču na vladina pravila, propise i donošenje odluka, tako što privatno isplaćuju javne funkcionere.

## 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 manipulisanje platnim spiskovima pripadnika oružanih snaga. Odnedavno je primetan i brzi razvoj privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija. One obavljaju poslove koj su prethodno bili u nadležnosti države, a sada se za obavljanje tih poslova angažuju drugi akteri u skladu sa propisima ograničenog dejstva, što stvara dodatne mogućnosti za pojavu korupcije.

Drugi deo 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, angažovanjem drugih aktera (tzv. *outsourcing*), privatizacijom, javno-privatnim partnerstvima u sektoru odbrane, korišćenjem viškova opreme i infrastrukture, te angažovanjem 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 svetu, dok se u trinaestom poglavlju ispituje korupcija u sektoru odbrane u zemljama u kojima postoje nerešeni 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 pominjanje dosta ograničava transparentnost donošenja odluka i njihovo sprovođenje, 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 bezbednosti“ ozbiljno ograničava parlamentarni nadzor i druge oblike društvene kontrole izvršne vlasti. Prilikom nabavki u sektoru odbrane, na primer, često se zahteva tajnost podataka, koja u velikoj meri ograničava broj potencijalnih učesnika u nadmetanju ili čak dovodi do nabavki neposrednom pogodbom, što sprečava konkurenciju. Pored toga, često osmišljavanje ovakvih postupaka i njihovo održavanje olakšava korupciju.

Navođenje razloga *hitnosti* prilikom ispunjavanja operativnih i drugih zahteva u oblasti odbrane omogućava sprovođenje procedura po kratkom postupku ili čak neposredno kršenje pravila. To je, na primer, 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 i zemalja partnera, koje međunarodnim operacijama doprinose *ad hoc* ili formiranjem „kontingenata“ za jednu konkretnu smenu

je jedinica. Hitno ispunjavanje zahteva, 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, takođe, pokazatelj postojanja korupcije. Jedan od primera 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 primer je „briga za dobrobit vojnika“, koja je u prošlosti dovodila do netransparentnog zamenjivanja viškova vojne imovine stanovima za pripadnike oružanih snaga, te do potpisivanja netransparentnih ugovora za pružanje usluga rekreacije itd. Treći primer je poziv na delovanje „u javnom interesu“, na primer putem kompenzacija<sup>5</sup>, kojima se razaraju tržišni mehanizmi i otvara prostor za različite nedozvoljene protivusluge.

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

## Posledice korupcije u sektoru odbrane

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

### Preusmeravanje ograničenih resursa

Korupcija je skupa. Ona ograničene resurse za izgradnju odbrambenih kapaciteta zemlje preusmerava na određene troškove i ograničava mogućnosti da se oružane snage upotrebe u operacijama kojima se unapređuje bezbednost zemlje i njenih saveznika. To znači da ta zemlja neefikasno sprovodi odbrambenu i bezbednosnu politiku i da ima malo odbrambenih kapaciteta za rešavanje bezbednosnih izazova i pretnji.

U antrfileu 1.1 predstavljen je primer koji govori o tome kolika je cena korupcije. U primeru je pokazano nenamensko trošenje novca i propuštanje prilika da se tehnološki modernizuje sektor odbrane. Treba napomenuti da su ovde navedeni samo predmeti korupcije koji su predočeni tužilaštvima.

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

---

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

## Ograničena operativna efikasnost

Korupcija može jako uticati na efikasnost trupa koje je jedna zemlja razmestila radi sprovođenja operacija. Manjak kapaciteta ograničava ulogu i korisnost tih vojnih jedinica. Oprema lošijeg kvaliteta ugrožava bezbednost 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 organizovane kriminalne grupe mogu da koriste – a zaista i koriste – korupciju za dobijanje informacija i sticanje znanja o opasnim materijalima, tehnologijama i sistemima naoružanja. Korupcija može dodatno ugroziti operativnu bezbednost, kao što se može videti iz primera datog u antrfileu 1.2.

## Nizaki moral i ugled institucija u sektoru odbrane

Čak i retki slučajevi korupcije u sektoru odbrane mogu ukaljati ugled čitavog sektora, te negativno uticati na poverenje 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 biva degradiran onda kada saznaju da je njihovo vođstvo korupirano. 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 utiče na buduće prijavljivanje kvalitetnih kadrova, kako za služenje u uniformi, tako i za poslove civilnih stručnjaka u sektoru odbrane.

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

U intervjuu datom za list „Rosijskaja gazeta“ general-major Aleksandar Soročkin, zamenik predsednika Istražnog odbora tužilaštva, priznao je da je korupcija u oružanim snagama Rusije tokom prvih devet meseci 2008. godine koštala ovu zemlju 2,2 milijarde rubalja (78,6 miliona američkih dolara). Broj krivičnih dela 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 umešani u najmanje osamnaest slučajeva korupcije.

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

Predsednik Rusije Dimitri Medvedev, nakon stupanja na dužnost u maju 2008, proglasio je borbu protiv korupcije za jedan od svojih glavnih prioriteta. On je, samo dve nedelje nakon svoje inauguracije, potpisao uredbu kojom je osnovan predsednički savet za borbu protiv korupcije.

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

### **Antrfile 1.2. Korupcija i pretnje po bezbednost u osetljivim oblastima**

Korupcija i ideološko vrbovanje pripadnika službi unutrašnjih poslova, u kojima učestvuju ekstremisti, postalo je na severnom Kavkazu značajna pretnja bezbednosti. Naime, tokom istraga mnogih velikih terorističkih napada otkriveni su slučajevi u kojima su korumpirani ili ideološki motivisani pripadnici policije pomagali napadačima. Ni unapređenje pasivnih odbrambenih mera, ni veći broj preventivnih napada na skrovišta gerilaca neće biti uspešan metod suzbijanja domaćeg terorizma ukoliko vlasti u Rusiji ne preduzmu ozbiljne mere kako bi se iskorenila korupcija koja ometa sprovođenje 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.*

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

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

Uopšteno uzevši, korupcija u sektoru odbrane negativno utiče na ugled koji oružane snage, kao i cela zemlja, imaju u očima saveznika, partnera i međunarodnih organizacija, poput NATO, pa i u široj međunarodnoj zajednici.

#### **Neposredna pretnja po bezbednost**

Veze koje se korupcijom stvaraju između organizacija sektora bezbednosti i odbrane i organizovanog kriminala, takođe, predstavljaju neposrednu pretnju po bezbednost jedne države i njenih građana. Korumpirani sektori odbrane i bezbednosti predstavlja plodno tlo za stvaranje i funkcionisanje organizovanih kriminalnih i piratskih grupa. U antrfileu 1.2 naveden je jedan primer, dok je drugi opisan u antrfileu 1.4.

#### **Pretnja temeljima države**

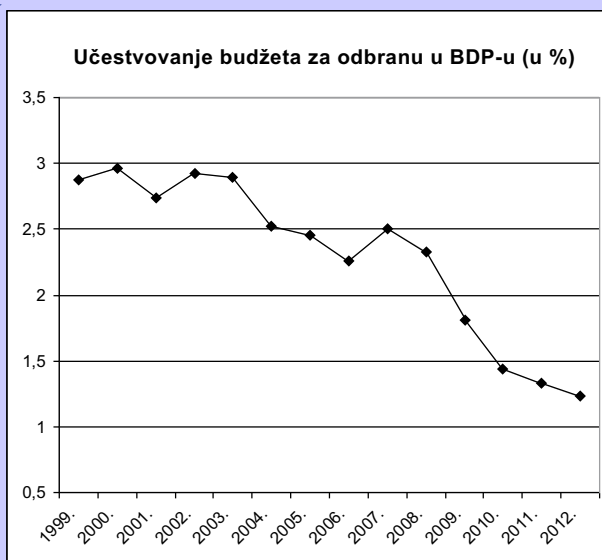
Sektor odbrane je ponekad mesto koje predstavlja središte korupcije, pošto se u njega sliva korupcija svih državnih institucija i pošto u njoj učestvuju brojni akteri. Pošto je sektor odbrane nedovoljno transparentan i nedovoljno odgovoran javnosti i civilnom društvu, prilično je jednostavno preusmeriti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

### Antrfile 1.3. Gubitak poverenja javnosti i posledično 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 promene vlasti 2009. godine. Na videlo je izašlo desetine slučajeva korupcije. Do decembra 2009. godine bugarski tužioci podigli su optužnicu protiv bivšeg ministra odbrane za tri krivična dela zloupotrebe položaja.

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

Iako je objavljivanje razmera korupcije u sektoru odbrane i njenih metoda bilo važno za „čišćenje“ institucija od lošeg upravljanja, nenamenskog trošenja sredstava i korupcije, ono je istovremeno uticalo na rast nerasploženja naroda. Poverenje javnosti u institucije sistema odbrane dosta je opalo. Jedna od posledica toga bila je drastično smanjenje budžeta za odbranu, što se do tada nikada nije dogodilo u Bugarskoj (videti sliku 1.2). Bitno je navesti da su ekonomska i finansijska kriza neznatno uticale na „kresanje“ budžeta. S obzirom na „kolaps morala“ institucija u sistemu odbrane, stručnjaci za odbranu, ekspertske grupe i mediji nisu se protivili takvom nemilosrdnom smanjenju budžeta za odbranu.



**Slika 1.2: Učestvovanje 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, usled čega je korupcija postala pretnja nacionalnoj bezbednosti 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)>.

Ovakvom „velikom“ korupcijom oligarhijski krugovi, kao i krugovi privrednika iz senke kriminalizuju 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 pobedila 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.

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

#### **Antrfile 1.4. Piratstvo i njegove veze sa korupcijom**

Somalijski pirati oteli su 15. novembra 2008. godine tanker „Sirijus star“ sa 25 članova posade i 2,2 miliona barela nafte. Procenjeno je da brod vredi približno 150 miliona američkih dolara, a njegov teret najmanje još 100 miliona. Taj incident, kao i više sličnih piratskih napada na manja plovila, uticao je na sve glasnije zahteve da u velikim delovima Indijskog okeana budu prisutni ratni brodovi.

Postoje mnogi razlozi za nedavno povećanje piratskih napada u blizini obale Somalije. Jedan od retko pominjanih jeste i veza između pirata i somalijske političko-vojne elite, koja nastaje korupcijom. Prema mišljenju Rodžera Midltona (Roger Middleton), konsultanta istraživača instituta „Četam haus“ (*Chatham House*), pirati „potplaćuju bitnije političke i vojne aktere da bi mogli nesmetano da delaju“.

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

<sup>6</sup> Videti, na primer: 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.

### Antrfile 1.5. Korupcija ometa stabilizaciju i rekonstrukciju

General Stenli Mekristal naveo je više puta da korupcija i slabe državne institucije predstavljaju veliku pretnju uspehu ISAF-a i operacije „Trajna sloboda“ (*Enduring Freedom*). On smatra da je nedovoljno razumevanje dinamike korupcije i kriminala dovelo do „krize poverenja avganistanskog stanovništva“. Američki general Robert Koun, komandant snaga zaduženih za obuku avganistanske vojske i policije, iznosi slične stavove. On je izjavio da je „endemska korupcija jedan od glavnih činilaca zbog kojih avganistanska vojska i policija nisu u stanju da preuzmu obavljanje bezbednosnih 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 podeljenih sredstava (oko 15 milijardi američkih dolara) nenamenski potrošena, što je produbilo negativan odnos stanovništva prema inostranim vojnim snagama. Jedan dan nakon inauguracije predsednika Hamida Karzajia u drugom predsedničkom mandatu, ministar odbrane SAD Robert Gejts rekao je da bi „donatorske organizacije trebalo strože da kontrolišu ‘značajan priliv’ sredstava u ovu zemlju“. Lideri zapadnih zemalja vrše pritisak na predsednika Karzajia da se izbori sa korupcijom i da iz vlasti ukloni bivše vođe paravojnih formacija.

Petnaest sadašnjih i bivših avganistanskih ministara nalazi se pod istragom zbog navoda o korupciji koji prate Vladu predsednika Karzajia. U govoru koji je održao tokom svoje druge predsedničke inauguracije Karzai se obavezao da će uhapsiti one koji šire korupciju. Predstavnici međunarodne zajednice – koji su zapretili da će zaustaviti razmeštanja 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>>.*

## 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 poverenja društva u ovaj sektor, kao i za pružanje bezbednosti po pristupačnoj ceni i uz prihvatljiv rizik. Iako nije poznato da li bitka sa korupcijom u odbrani zaista može biti dobijena, postoje pristupi i primeri dobre prakse čija je delotvornost dokazana. Ako se pravilno primene, oni mogu biti način za suzbijanje korupcije.

Pored primera dobre prakse u funkcionalnim oblastima sektora odbrane, koji su predstavljeni u drugom delu Zbornika, u trećem delu biće prikazani detalji primenljivih regulatornih okvira, kao i dokazani praktični pristupi izgradnji integriteta pojedinca, izvršne vlasti (i to naročito



ministarstva odbrane), parlamenata i revizorskih institucija, institucija ombudsmana, namenske industrije, civilnog društva i medija, te međunarodnih organizacija.

Čak i najduže putovanje počinje sa nekoliko koraka. Mada je opis rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane, kao i opis strategija i mera za borbu protiv korupcije koji su predstavljeni u ovom Zborniku krajnje sveobuhvatan i detaljan, primena ovog pristupa uvek zavisi od konkretnog konteksta i zahteva određivanje jasnih prioriteta i realan pristup usklađivanju ciljeva i sredstava. U antrfileu 1.6 predstavljen je primer definisanja skupa praktičnih mera ambicioznog programa za drastično smanjenje korupcije u sektoru odbrane.

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

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

- Stvaranje povoljnih normativnih i proceduralnih uslova za iskorenjivanje korupcije u sektoru odbrane, pri čemu je naglasak na:
  - izradi i doslednoj primeni 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 razmene imovine i sličnih transakcija i
  - razmeštanju samo postojećih jedinica sa već razvijenim kapacitetima u inostrane misije.
- Sprovođenje dodatnih studija o problemima vezanim za korupciju tokom stabilizacije i rekonstrukcije; izrađivanje i sprovođenje programa i projekata kompenzacije i sličnih aktivnosti; prepoznavanje osnovnih uzroka neefikasnog upravljanja; izrađivanje i uporedno analiziranje metoda i pristupa za rešavanje ovih pitanja.
- Praćenje nivoa mogućnosti za razvoj korupcije u sektoru odbrane, praćenje mera 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 mesta u Ministarstvu odbrane, te su odmah počeli sprovođenje 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.*

## Poglavlje 2

# Strateški pristup izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane

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

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

Kao primer i vodič za usmeravanje 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 nemačkog mislioca prosvetiteljstva Emanuela Kanta i utilitarni pogled na svet, koji se pripisuje engleskom filozofu devetnaestog veka Džonu Stjuartu Milu (John Stuart Mill).

Milov utilitarni pogled na svet ponovo se pojavljuje u savremenom ekonomskom modelu kriminala koji je razvio nobelovac Gari Beker u delu pod naslovom „Zločin i kazna: ekonomski pristup“<sup>1</sup>. Da bismo razumeli 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 deo korupcije procenjuje odnos potencijalne (marginalne) koristi, koju može imati od svojih radnji, i očekivane (marginalne) cene, koja sledi ako bude otkriven i kažnjen. Beker pretpostavlja da „(...) pojedinci čine krivična dela 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 cene kriminala.<sup>3</sup>

---

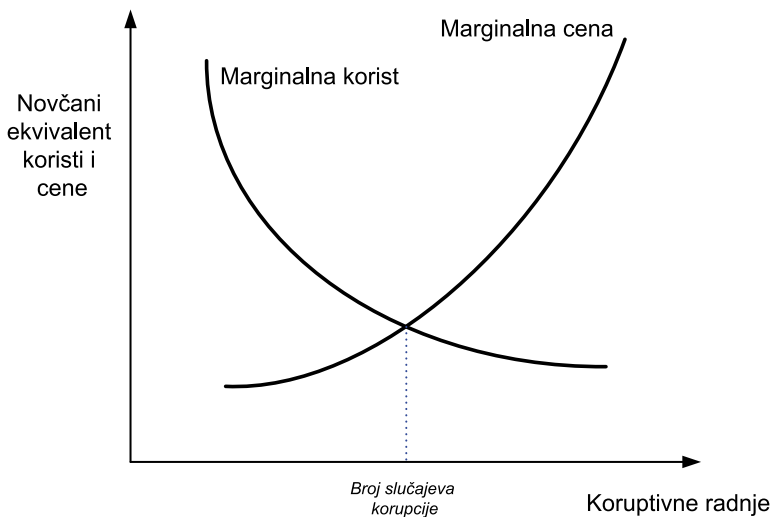
<sup>1</sup> Beker, Gari S. „Crime and Punishment: An Economic Approach.“ *Journal of Political Economy* 76, 1968: 169–217.

<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: 314–325.

Prema ovom pristupu, dva glavna faktora pomažu sprečavanju 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 posledica određene kulture. 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 procenjuju da li da budu ili da ne budu učesnici u korupciji, pojedinci često implicitno razmatraju dve moguće cene: 1) etički ili moralni teret počinjenja krivičnog dela i 2) verovatnoću da će biti uhapšeni i kažnjeni. Ove cene potom upoređuju sa potencijalnom korišću.

Pretpostavimo li da se marginalna korist korupcije smanjuje, a da se njena marginalna cena povećava (videti sliku 2.1), službenik oportunistički će biti u iskušenju da se prepusti korupciji sve dotle dok doživljava da je marginalna korist veća od očekivane marginalne cene. Tako će postupati sve do tačke u kojoj je marginalna korist jednaka marginalnoj ceni. Sabiranjem pojedinačnih koristi svih lica koja su deo korupcije dolazimo do niže cene korupcije. Ukupna cena korupcije mora biti u stanju da obuhvati i štetu koja se nanosi moralnom tkivu društva i poremećaje tržišta koji povećavaju cenu 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 cene koruptivnog ponašanja.



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

## Izmena očekivane cene korupcije

Za pojedinca koji razmatra da li da bude deo korupcije očekivana cena podrazumeva moralnu komponentu i verovatnoću 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 dosledan i pratiti sopstvenu racionalnu prirodu (Kant).
- Neko teži tome da bude ispunjen kao ljudsko biće (Aristotel).
- Nužno je pridržavati se ugovora sa sugrađanima da bi se sprečili haos u društvu i rat (Hobs).

Prema Kantovom shvatanju, „moralan čovek mora imati uzoran karakter, koji prepoznaje razumne zahteve dužnosti, čak i onda kada nema spoljašnje podsticaje ili onda kada nema nečega što bi prinudilo, ograničilo ili na drugi način usmerilo 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 posledice“<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 spoljašnjih podsticaja ili mehanizama kojima će biti pozvani na odgovornost“<sup>7</sup>. Ukratko, ne bi trebalo da tražimo spoljašnje podstreke ili ograničenja, koji će nas naterati da se ponašamo moralno.

Kantovoj etici drastično je suprotna takozvana „utilitarna“ škola Džona Stjuarta Mila. Ona priznaje da „(...) mi, kao ljudska bića koja greše, nećemo uvek biti odgovarajuće motivisani (...) *moralnim* razlozima da poštujemo zakone“<sup>8</sup>. Savremeno razmišljanje o istorijski i kulturno uslovljenom osećanju morala mora biti pomešano 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 svesti, formalnih i neformalnih kodeksa ponašanja, kao i isticanje značaja ugleda, ideala, osnovnih vrednosti i časti uvećava „moralni teret“ korupcije. Sa druge strane, *povećanje transparentnosti i unapređenje odgovornosti* odražavaju Milovo utilitarno shvatanje. Na primer, pristalice utilitarizma smatraju da bi krivce trebalo kažnjavati samo ako kazna služi tome da druge odvraća od istih radnji (ili ukoliko služi prevenciji).

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

<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.

**Antrfile 2.1. Emanuel Kant i „moralni zakon u meni“: pouke za službenike u sektoru odbrane**

Moralan čovek mora imati uzoran karakter, koji prepoznaje razumne zahteve dužnosti, čak i onda kada nema spoljašnje podsticaje ili onda kada nema nečega što bi prinudilo, ograničilo ili na drugi način usmerilo 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 spoljašnjih podsticaja ili mehanizama, kojima će biti pozvani na odgovornost.

Oni najvažnijom ne smatraju kaznu, već pretnju kaznom i pred sebe postavljaju zadatak „da pronađu odgovarajuću kaznu koja će služiti kao najbolje preventivno sredstvo“<sup>10</sup>.

Kreatori politika mogu povećati pretnju kaznom na tri načina:

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

Svaki od ovih pristupa odgovara jednoj od komponenti sprovođenja zakona:

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

Pošto je sprovođenje zakona skupo, njegovo optimalno sprovođenje će umanjiti korupciju, ali je neće potpuno eliminisati (videti sliku 2.1 i sliku 2.2). Verovatnoću otkrivanja korupcije uvećava povećanje transparentnosti, odnosno ulaganje u izgradnju institucija sistema odbrane time što će se primeniti efektivan i efikasan sistem budžetiranja i računovodstva, kao i time što će se sistematski primeniti ekonomski instrumenti i instrumenti za donošenje odluka, nezavisne finansijske revizije, praćenje i nadziranje itd. Unapređenje odgovornosti – ulaganje u reforme pravosuđa, poput promovisanja nezavisnog sudstva, sprovođenja zakona, propisa, pravila itd. – uvećava verovatnoću da će pojedinac biti osuđen ukoliko bude otkriven. To, takođe, utiče i na odmeravanje kazni.

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

## Antrfile 2.2. Utilitarna teorija o racionalnosti kriminalnog ponašanja

Prema utilitarnoj teoriji, verovatnoća da će pojedinac odlučiti da učini krivično delo opada povećanjem verovatnoće da će biti kažnjen ili povećanjem težine kazne. Empirijske studije Eriha (Ehrlich 1973) pokazuju da povećanje i izvesnosti i težine kazne dosledno negativno utiče na stopu kriminala. Trambull (Trumbull 1989) nalazi dokaze za tvrdnju da, kod većine krivičnih dela, izvesnost kazne više utiče od dužine zatvorske kazne. Blok i Gereti (Block & Gerety 1995) otkrili su da se kod zatvorenika veći efekat odvratanja od kriminala postiže povećanjem verovatnoće dobijanja kazne (izvesnosti), nego povećanjem njene težine.

Sve ove studije objašnjavaju Bekerovu (1968) opasku da je „kod lica koja su imala iskustva sa sudom najčešće moguće izvesti uopšteni zaključak da na broj njihovih krivičnih dela više utiče promena verovatnoće dobijanja kazne, nego promena kazne“. Ako bismo ove nalaze šire primenili, videli bismo da bi strateška ulaganja u institucije sektora odbrane, kojima se povećava transparentnost, mogla snažno da utiču 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.

## Promena 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 ovlašćenja. Na nju dosta utiču i nivo transparentnosti i odgovornosti.

Kombinacija velikih diskrecionih ovlašćenja (visoka marginalna korist od korupcije) i nedovoljne odgovornosti (niska očekivana cena) 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.

## Antrfile 2.3. Očekivana cena korupcije

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

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

Gde je OČEKIVANA KAZNA = Verovatnoća otkrivanja x Verovatnoća osude nakon otkrivanja x Kazna

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

Sa druge strane, diskreciona ovlašćenja službenika u sektoru odbrane ograničena su onda kada je postupak odlučivanja transparentan, kada podrazumeva postojanje doslednih i lako dostupnih kriterijuma za odlučivanje, kao i merljivih rezultata, te kada ima više alternativnih mogućnosti koje stvara postojanje otvorene i slobodne konkurencije (na primer, u nabavkama u sektoru odbrane). Mogućnost za pojavu korupcije koja je povezana sa diskrecionim ovlašćenjima 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 procenu alternativnih rešenja (upravljačka revizija). Naponi usmereni ka smanjenju korupcije mogli bi biti korisni ukoliko bi se kombinovali sa efektivnijim i efikasnijim trošenjem javnih sredstava.

Na kraju, kako bi imali korist od korupcije, zvaničnici ulažu napore – a možda i novac – da bi njeno otkrivanje sveli na najmanju moguću meru. Povećanjem transparentnosti i odgovornosti uvećava se cena takvih napora i time doprinosi smanjenju stepena korupcije. Takođe, 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 uvideli da će, ukoliko budu uključeni u korupciju, imati manje koristi, te da će morati da računaju na višu marginalnu cenu. Stoga, pogledamo li 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 seče sa njihovom višom krivom marginalne cene).

## Strateški pristup smanjenju korupcije

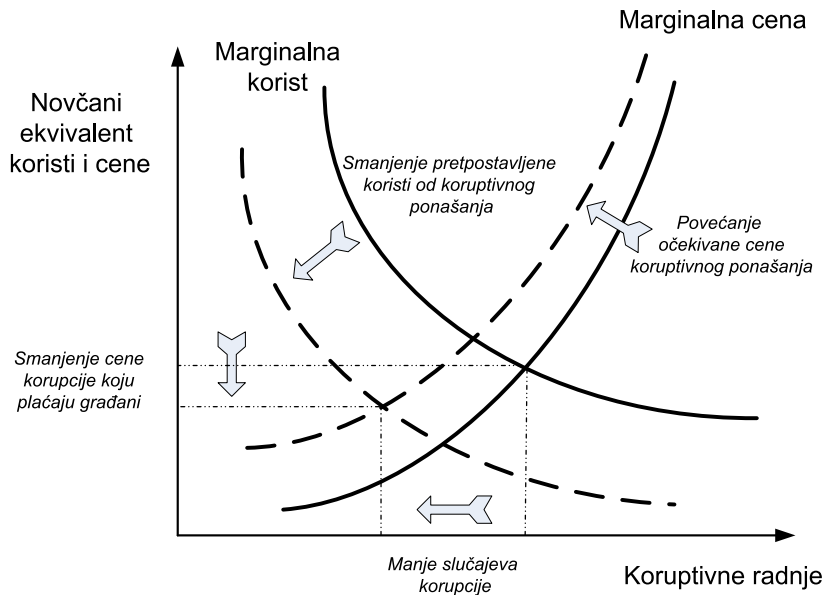
Strateški pristup koji je predložen u ovom Zborniku (prikazan na slici 2.2) trebalo bi da smanji korupciju u sektoru odbrane, i to:

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

Ovo mora uticati na promenu ponašanja službenika u sektoru odbrane, što će dovesti do smanjenja broja slučajeva korupcije, kao i do smanjenja troškova koje korupcija stvara, što se može videti na slici 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 razmenama itd. Ona, takođe, doprinosi smanjenju uočene koristi od korupcije.



**Slika 2.2: Osnovi strateškog pristupa smanjenju korupcije u sektoru odbrane**

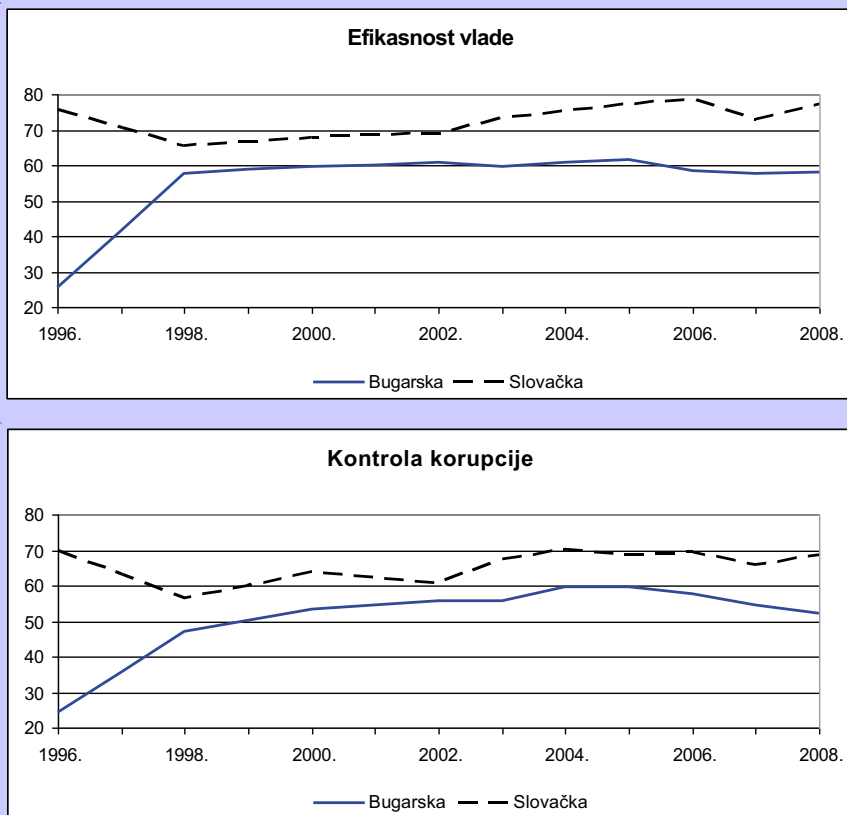
- Povećanje transparentnosti povećava očekivanu kaznu time što postoji veća verovatnoća otkrivanja. Na ovaj način se povećava očekivana cena korupcije. Uz to, transparentnost donošenja odluka u sektoru odbrane, zajedno sa postojanjem otvorene i poštene konkurencije kada su u pitanju imenovanja, unapređenja, te nabavke dobara i usluga ograničavaju diskreciona ovlašćenja 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.
- Unapređenje odgovornosti zakonodavnim reformama i reformama pravosuđa povećava očekivanu kaznu za učestvovanje u korupciji, tako što povećava verovatnoću da će počinitelj biti osuđen ako se krivično delo otkrije i kažnjen ako do osuđivanja dođe. Njome se uvećava očekivana cena korupcije i smanjuje uočena neto korist svake koruptivne radnje.



## Antrfile 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 izveštajima projekta pod nazivom „Globalni pokazatelji upravljanja“ (*Worldwide Governance Indicators*), koji se objavljuju od 1996. godine, navode se pojedinačni pokazatelji upravljanja za dvesta 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 dve novije članice NATO – Bugarskoj i Slovačkoj, koje su se ovom Savezu pridružile 2004. godine – otkriva postojanje značajne korelacije između vlasti i nivoa korupcije. Na primer, na slici 2.3 procentualno je predstavljena pozicija ove dve zemlje u odnosu na dimenzije „efikasnost vlade“ i „kontrola korupcije“. Druge serije podataka takođe ukazuju na povezanost nivoa korupcije i drugih pokazatelja upravljanja: korupcija je uvek 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 cena izgradnje integriteta, povećanja transparentnosti i unapređenja odgovornosti, cilj svake zemlje, kao i celog 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, zavisice 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 unapređenje odgovornosti delimično zavisi od istorije određene zemlje, kao i da se ona može vremenom menjati.

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

*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.*

## 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 cene).
- Treba suzbijati korupciju dobrim upravljanjem, uz procenu mogućih pristupa za odvrćanje 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 unapređenje odgovornosti, kojom se rizici od pojave korupcije svode na najmanju moguću meru, dok se čuvaju ili povećavaju efikasnost i efektivnost troškova za odbranu.
- Treba redovno procenjivati institucionalne kapacitete i odgovore na korupciju, te periodično preispitivati da li je odabrana kombinacija ulaganja i dalje najbolja moguća.

## Poglavlje 3

# Savez NATO i evolucija Inicijative za izgradnju integriteta

### Principi NATO saveza

Jedinstvena bezbednost 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 bezbednosno konsultovanje saveznika iz Evrope i Severne Amerike. Ove konsultacije odvijaju se u transatlantskom okviru, koji služi kao osnova kolektivne bezbednosti stanovništva i teritorija zemalja članica NATO, a koji istovremeno osigurava to da snage Saveza mogu da sprovedu čitav niz misija i operacija.

Jedinstvena vizija i zajedničke demokratske vrednosti 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. veka, te da nađe odgovore na probleme koje oni nose.<sup>1</sup>

### Partnerstva sa NATO savezom

Procesi evroatlantskih integracija, kao i razvoj odnosa NATO saveza sa brojnim državama širom sveta, znatno je ojačan i razvijen mnoštvom različitih partnerstava, koja je NATO razvio od početka devedesetih godina 20. veka, 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 sveta imaju trajnu vrednost i doprinose stabilnosti i bezbednosti evroatlantskog regiona i šire. U istom duhu, izuzetno je cenjen doprinos koji partneri ovog saveza daju misijama i operacijama NATO.

### Savet evroatlantskog partnerstva

Među formalnim partnerstvima najveće partnerstvo predstavlja Savet evroatlantskog partnerstva (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC). U vreme kada je formiran, 1997. godine, zamenio je Severnoatlantski savet 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 bezbednosni forum, koji će omogućiti bolju promociju unapređenog i operativnog partnerstva, u skladu sa rastućim aspiracijama zemalja saveznica i partnerskih država za

---

<sup>1</sup> Novi Strateški koncept NATO saveza za suočavanje sa izazovima i pretnjama 21. veka biće predstavljen na Lisabonskom samitu u jesen 2010. godine.

stvaranje sofisticiranijeg partnerskog odnosa. Zbog toga se Savet evroatlantskog partnerstva, koji broji 50 članica (28 zemalja saveznica i 22 partnerske države), razvio u multilateralni forum za dijalog i konsultovanje saveznica i država partnera o političkim i bezbednosnim pitanjima.

Savez NATO ostao je posvećen vođenju konkretnih političkih diskusija i obezbeđivanju delotvorne političke saradnje u okviru Saveta evroatlantskog partnerstva i programa „Partnerstvo za mir“ (*Partnership for Peace*, PfP), koji su zasnovani na zajedničkim vrednostima i načelima. Na osnovu tih vrednosti 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.

## Savez NATO i Samit povodom šezdesete godišnjice

Samit NATO, koji je održan u Strazbur-Kelu povodom šezdesetogodišnjice postojanja, bio je prilika da se podsetimo koliko je Savez doprineo miru i bezbednosti u Evropi i celom svetu. Takođe, na ovom skupu prisetili smo se i toga koliko je NATO posvećen i spreman na saradnju sa istočnim i južnim susedima Evrope radi promovisanja poverenja, dijaloga i saradnje.

On je toliko bio uspešan u očuvanju mira i stabilnosti u evroatlantskom regionu da se njegove zasluge ponekad uzimaju zdravo za gotovo. Međutim, one su nesporne. Među njima su mirno okončanje Hladnog rata i transformisanje bivših zemalja članica Varšavskog pakta; okončanje podela na evropskom kontinentu; izgradnja trajne transatlantske zajednice vrednosti i interesa; integrisanje oružanih snaga i kapaciteta SAD, Kanade i Evrope i njihova koordinacija; doprinos izgradnji novog evropskog sistema bezbednosti, 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 evroatlantskim integracijama tog regiona.

## Evolucija Inicijative za izgradnju integriteta

Posle razgovora koji su vodili predstavnik Direktorata za ekonomiju odbrane i bezbednosti (*Defence and Security Economics Directorate*), predstavnik Sektora za politička pitanja i bezbednosnu politiku (*Political Affairs and Security Policy Division*) NATO, tim zadužen za sektor odbrane organizacije „Transparensi internešnal“ (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 izveštaj o izgradnji integriteta u institucijama sektora odbrane. U njemu je naveden mogući doprinos EAPC-a izgradnji integriteta u sektoru bezbednosti. Ovaj izveštaj su u novembru 2007. usvojili ambasadori zemalja članica EAPC-a.

Dodatni podstrek 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 organizovao Ekonomski

odbor (*Economic Committee*) NATO saveza u okviru zasedanja EAPC-a<sup>2</sup>, zajedno sa radionicom o izgradnji transparentnosti i integriteta u sektoru bezbednosti i odbrane<sup>3</sup>, značajno je doprineo tome da se uoči značaj koji uloga i merenje integriteta imaju u boljem upravljanju sredstvima u sektoru odbrane, kao i da se poveća interesovanje za ove teme.

U okviru EAPC-a, Inicijativa za izgradnju integriteta osmišljena je i predstavljena kao deo Plana rada sastavljenog od deset tačaka. U središtu ovog Plana nalazi se izrada modula za edukaciju koju predvodi Velika Britanija; izrada upitnika za samostalnu procenu, 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 sprovođenju reformi koje su usmerene ka borbi protiv korupcije i ka podsticanju dobrog upravljanja u sektoru odbrane naglašena je u saopštenju sa samita, održanog u Strazbur-Kelu povodom šezdesetogodišnjice NATO saveza. U njemu su šefovi država i vlada (stav 36) podržali EAPC da „dalje razvija Inicijativu za izgradnju integriteta, kojom se promovišu transparentnost i odgovornost u sektoru odbrane“. Tom prilikom pozvali su ovo telo da ih „o sprovođenju Inicijative izvesti na sledećem 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: „Daćemo 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 prilozima, 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 procene integriteta i izdavanje „Zbornika najboljih praksi u izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane“. To je u praksi podrazumevalo kreiranje kurseva za civilno i vojno osoblje iz oblasti izgradnje integriteta, koji su probno bili organizovani na Akademiji odbrane Velike Britanije, u Školi NATO (*NATO School*) u Nemačkoj 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 procenu (koje je više zemalja

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

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

probno primenilo) i napisani eseji za ovaj Zbornik. Ovim aktivnostima su dosta doprineli saveti, informacije i angažovanje partnera iz organizacija civilnog društva, među kojima su Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga i Ženevski centar za bezbednosnu politiku iz Švajcarske, Akademija odbrane Velike Britanije (Centar izuzetnosti programa „Partnerstvo za mir“ za oblasti obuke i edukacije) i „Transparensi internešnal“. U drugoj fazi aktivnosti koje podržava Fond biće razmotreni najbolji načini za sprovođenje i produblјivanje ove saradnje.

## **Obuka i obrazovanje**

Tokom saradnje starih i novih partnera neophodno je istaći da neprekidni proces upravljanja promenama u sektoru odbrane i bezbednosti zahteva dalju i dublju obuku pojedinaca i osoblja. Preko pedeset procenata celokupnog 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 primenu Konvencije UN-a protiv korupcije.

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

Budžeti pojedinačnih država namenjeni obuci i obrazovanju u sektoru odbrane, kao i u drugim oblastima, neće izbeći moguća smanjenja sredstava, koja ministri finansija pokušavaju da sprovedu u vreme ekonomskih teškoća. Svetska 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 utiče na brojne države, sve se pomnije prate i kritički sagledavaju zahtevi sektora odbrane i bezbednosti da održi ili da poveća svoj udeo u javnoj potrošnji. Sve češće postoji zahtev da se ograničeni resursi namenjeni 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 uveriti da vlade sredstva prikupljena od njihovih poreza koriste razumno i pošteno. Inicijativa za izgradnju integriteta može bitno doprineti povećanju svesti javnosti o finansijskom upravljanju u sektoru odbrane, koje je razborito, zasnovano na etičkim načelima i transparentno.

## **Vrednosti NATO saveza i izgradnja integriteta**

Od svog osnivanja NATO je naglašavao da se članstvo u Savezu zasniva na određenim vrednostima i karakteristikama. One počivaju na različitim idealima, kao što su: demokratsko

upravljanje i zaštita ljudskih prava; izbor kompetentnih i verodostojnih stručnjaka za službu u organima državne uprave, i to na osnovu zasluga; uspostavljanje delotvornije, odgovornije i transparentnije uprave na svim nivoima države, te postizanje merljivih poboljšanja u borbi protiv korupcije, sprovođenju pravde i vladavine prava.

Nakon usvajanja Partnerskog akcionog plana za izgradnju institucija odbrane na samitu NATO u Istanbulu 2004. godine, stvorena je osnova za unapređenje 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 Saveta evroatlantskog partnerstva da istakne vrednost inicijativa za borbu protiv korupcije bila su, i ostaju, veoma značajna.

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

Tokom šest decenija svog postojanja NATO je nastojao da ojača savez i svoja partnerstva tako što je upravljao promenama 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 doprinela 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, na primer, Inicijativa za izgradnju integriteta – podržavali su i podržavaju nastavak reformi u zemljama članicama NATO, kao i u različitim oblicima partnerstva sa preko 40 zemalja istočne i centralne Evrope, Bliskog istoka, Afrike, Persijskog zaliva, te sa državama poput Australije, Japana, Južne Koreje, Novog Zelanda i Singapura. Kada budu dovršeni, alati za izgradnju integriteta biće postavljeni na internet-stranici NATO saveza kako bi bili na raspolaganju svim zainteresovanim 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. Savez NATO nastoji da podrži šire međunarodne napore i svoje delanje usmerava 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 bezbednost u sektoru odbrane.

---

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

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

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

Donošenje odluke o učestvovanju u Inicijativi za izgradnju integriteta i njeno sprovođenje odgovornost je svake nacije. Posvećenost i opredeljenost tih država predstavlja preduslov i osnovu njihovog učestvovanja. Razvoju inicijative najviše je doprinela izvanredna i trajna saradnja između pojedinačnih država, NATO, namenske industrije i organizacije „Transparensi internešnal“. Ova saradnja je svedočanstvo snage koja je nastala na osnovu zajedničkih vrednosti i interesa svih relevantnih organizacija i aktera.

Kao što je već navedeno, na interesovanje za izgradnju integriteta i na podršku ovoj inicijativi utiču sve jači finansijski pritisci, koje u doba sve veće štednje – što je pak posledica duboke i štetne međunarodne recesije – ministarstva finansija vrše na budžete za odbranu i bezbednost. Zemlje saveznice i države partneri razumeju potrebu da se sve oskudnija sredstva troše delotvorno, efikasno i transparentno. Inicijativa za izgradnju integriteta može doprineti tome tako što će obezbediti praktične alate za izgradnju kapaciteta i osigurati to da se za uloženi novac dobije određena vrednost.

### **Saradnja**

Iskustva NATO saveza u Avganistanu i na Balkanu pokazuju da savremeni bezbednosni izazovi zahtevaju da međunarodna zajednica saraduje prilikom kombinovanja civilnih i vojnih mera, kao i prilikom koordinacije. Da bi zajednički efikasno radili, potrebno je da svi glavni akteri saraduju i podjednako doprinose realizaciji aktivnosti. Neophodno je, takođe, da svi međunarodni akteri deluju organizovano, uzimajući pri tome u obzir snagu i mandat svakog od njih. Savez NATO jača svoju sposobnost da efikasno saraduje sa državama partnerima, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i lokalnim vlastima, čime unapređuje sinergiju na svim nivoima. Ova vrsta saradnje podjednako se odnosi na operacije NATO i na napore koje ovaj savez stalno ulaže u svoju transformaciju kako bi odgovorio na izazove 21. veka. Najznačajnije međunarodne organizacije sve se više uključuju u izradu i sprovođenje politika, koje će dovesti do bolje integrisanog pristupa reformi sektora odbrane, bezbednosti i razvoju.

Takav integrisani pristup se ne odnosi samo na operacije već i na mnoge druge napore NATO, među kojima su izgradnja integriteta, borba protiv terorizma i unapređenje 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, Svetska 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 sprovođenje.

Konferencija je održana uz pomoć Mornaričke škole za postdiplomske studije (*Naval Postgraduate School*, centar za obuku programa „Partnerstvo za mir“ u Severnoj Americi) i organizacije „Transparensi internešnal“. Organizovana je kako bi se procenilo koliki je napredak ostvaren u izradi praktičnih alata, kao i da bi se razmenila mišljenja o daljem sprovođenju Partnerskog akcionog plana za izgradnju institucija odbrane, donesenog na samitu u Istanbulu.

### Preporuke iz Montereyja

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

### Jačanje integriteta na području gde se sprovode operacije

U saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama, NATO se usredsredio na to da proceni ekonomski uticaj Međunarodnih snaga za bezbednosnu pomoć (*International Assistance Security Force*, ISAF) i Pokrajinskih timova za rekonstrukciju (*Provincial Reconstruction Team*, PRT) u Avganistanu. Sprovedene su stoga aktivnosti koje treba da unaprede odgovornost, što će podstaći efikasnije i efektivnije trošenje sredstava na području gde se sprovode operacije, te ubrzanje privrednog razvoja i promovisanje najboljih praksi.

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

### Jačanje integriteta obrazovanjem

Preporučeno je da vodeće nacije, sredstvima iz Fonda za izgradnju integriteta nastave da podržavaju sprovođenje paketa mera 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 Avganistanu tokom 2009. godine.

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

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

Raspored aktivnosti BIDE za period 2010–2012. izrađen je u saradnji sa zainteresovanim 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 integrisani u postojeću obuku i obrazovanje (kao što je, na primer, izrada modula za obuku pre slanja trupa u operacije).

Sa drugim akterima, poput Parlamentarne skupštine NATO, radi se na produbljivanju 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 vazduhoplovne i namenske industrije da se izrade zajednička transatlantska pravila ponašanja industrije. I dalje se radi na tome da se ovi elementi unesu u sprovođenje inicijative „Izgradnja integriteta u institucijama odbrane“. Na osnovu toga dogovoreno je da se istraži mogućnost održavanja radionice o najboljim praksama primene zajedničkih standarda industrije prilikom izgradnje integriteta, povećanja transparentnosti i unapređenja odgovornosti.

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

Uočeno je, takođe, da kompenzacije u javnim nabavkama u sektoru odbrane mogu predstavljati rizik od pojave korupcije i doprineti nenamenskom 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 cena na tenderima, i to i sa kompenzacijom i bez nje, kako bi se pojednostavila kvantitativna procena troškova i koristi.

### **Jačanje integriteta istraživanjem i analizom**

Veoma je značajno da Koledž za odbranu NATO (*NATO Defence College*), Škola NATO 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 biće dostupni članicama NATO, 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 sprovođenju 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 promoviše 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 nastaviće da saraduje sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj kako bi identifikovao doprinose Fondu koji ispunjavaju uslove da budu smatrani „zvaničnom razvojnom pomoći“.

## **Budući rad i ambicije**

Konferencija u Montereju predstavljala je značajan događaj, jer je njom podržana Inicijativa za izgradnju integriteta. Takođe, 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 izveštaj koji je izrađen za ambasadore EAPC-a.

## **Izgradnja integriteta u nestabilnom svetu**

Sektore odbrane i bezbednosti mnogih država zahvatio je globalni talas finansijske nestabilnosti, koji dovodi do snažnih pritisaka na budžete. Trenutno se sprovede 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 vrednosti, upravljanje, sprovođenje reformi i međunarodna saradnja veoma su važni u poslednje tri godine, odnosno otkako je pokrenuta Inicijativa za izgradnju integriteta. Ova inicijativa imaće višegodišnji značaj, jer omogućava državama da primene mehanizme kojima će unaprediti standarde javne uprave, odgovornosti i reforme pravosuđa. Takvi mehanizmi će, takođe, pomoći da se obezbede dodatni resursi za izgradnju odbrambenih kapaciteta, jer će smanjiti nenamensko 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 sprovedu dalekosežne reforme sektora odbrane, koje mogu da smanje rizike od pojave korupcije u sektorima odbrane i bezbednosti zemalja širom sveta.

## Poglavlje 4

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

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

U antrfileu 4.1 predstavljena je perspektiva jedne zemlje koja podržava inicijative NATO i Saveta evroatlantskog partnerstva (EAPC) namenjene izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u institucijama sektora odbrane.

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

Borba protiv korupcije u oblasti međunarodne bezbednosti sve je značajnija, što priznaju i NATO i njegovi partneri iz civilnog društva. Izgradnja integriteta, povećanje transparentnosti i obezbeđivanje vladavine prava utiču na pitanja koja su važna za međunarodnu bezbednost, kao što su oružje za masovno uništenje, odbrana od projektila, građanski ratovi, klimatske promene itd. Samim tim, oni utiču i na međunarodnu bezbednost.

Prepoznavši njihov značaj, Švajcarska podržava Akcioni plan EAPC-a za izgradnju institucija u sektoru odbrane. Takođe, 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.*

## 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 bezbednosti, te na tome što su usredsređene na unapređenje institucija u ovom sektoru.

One shvataju da je partnerstvo veoma važno, jer pomaže državama da obezbede svoju, te zajedničku bezbednost. Sekretar odbrane Robert Gejts 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 verovatno 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 rečima, Ministarstvo odbrane SAD značajno je povećalo sredstva za unapređenje upravljačkih kapaciteta država partnera.

Zatim, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo spoljnih poslova i Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) usvojili su skup glavnih načela za sveobuhvatniji pristup reformi sektora bezbednosti.<sup>2</sup> U ovom dokumentu date su smernice za planiranje i sprovođenje reforme sektora bezbednosti koji će se sprovoditi sa inostranim partnerima. Takođe, dokument se sveobuhvatno bavi sprovođenjem reformi institucija, procesa i snaga, koji omogućavaju obezbeđivanje bezbednosti i promovišu 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 uspeh i održivost snaga zavise od institucija i procesa koji ih podržavaju, kao i od kadrova koji njima upravljaju. U smernicama se dalje navodi da poštovanje načela dobrog upravljanja, tj. odgovornosti, transparentnosti, poštovanja ljudskih prava i legitimnosti, mora biti sastavni deo razvoja bezbednosnih snaga i institucija u sektoru odbrane.

Shvatanje da je izgradnja integriteta sastavni i neodvojivi deo izgradnje institucija u sektoru odbrane čini treći temelj pristupa SAD. Važnost koju SAD pridaje izgradnji integriteta delimično je uslovljena zabrinutošću zbog korupcije i njenih štetnih posledica. Korupcija predstavlja pretnju našoj zajedničkoj bezbednosti. Ona nije ništa manje opasna od spoljašnjeg neprijatelja koji sabotira odbrambene kapacitete. Ona pomaže našim zajedničkim neprijateljima i teši ih.

<sup>1</sup> Opis pristupa SAD zasniva se na prezentaciji Džozefa Benkerta, pomoćnika sekretara odbrane za pitanja globalne bezbednosti SAD. Izveštaj sa konferencije „Izgradnja integriteta i izgradnja institucija u sektoru odbrane.“ Monterej, Kalifornija, 25–27. 2. 2009.

<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)>.

Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije dve su strane iste medalje. Briga za integritet je, međutim, pozitivna. Kao što je odgovornost za bezbednost zajednička, tako je naša odgovornost da bezbednost branimo institucijama koje odražavaju prirodu Severnoatlantskog 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 bezbednosti.

### **Ključne komponente**

Izgradnja integriteta, transparentnost i odgovornost u institucijama sektora odbrane počiva na nekim unutrašnjim, ali i spoljašnjim elementima institucionalnog kapaciteta. Pod institucionalnim kapacitetima podrazumevaju se ljudi, procesi, organizacije i infrastrukture, koji su neophodni za razvoj i iskorišćavanje mogućnosti postizanja ciljeva nacionalne bezbednosti, te za upravljanje ovim mogućnostima. Stoga je u okviru programa izgradnje integriteta izuzetno važno pozabaviti se svim ovim komponentama – ljudima, procesima, organizacijama i infrastrukturom.

#### *Ljudi*

Uspeh se postiže zahvaljujući ljudima. Institucije su samo ljuštore u kojima talentovani stručnjaci pretvaraju ideje i sredstva u alate bezbednosti. Stoga obrazovanje i obuka profesionalaca, tj. vojnih i civilnih lica u sektoru odbrane predstavljaju osnovu negovanja kulture integriteta u institucijama odbrane. Integritet mora biti jedna od osnovnih odlika sistema profesionalnog razvoja. Obrazovanje omogućava onima koji će biti najverovatnije mete korupcije – na primer, licima zaduženim za javne nabavke – da postave jasne etičke granice. Njima, takođe, mora biti omogućena pravna i savetodavna pomoć kako bi bili u stanju adekvatno da reaguju.

Kultura integriteta je bitna, ali su profesionalcima u sektoru odbrane potrebni i alati koji im omogućavaju da postupaju u skladu sa tim principima. Obrazovanje profesionalcima u ovom sektoru treba da omogući da procene transparentnost i odgovornost, da dobiju znanja o najboljoj praksi u ovim oblastima, kao i da praktično razumeju sprovođenja te prakse. Obrazovanje i obuka kojima se podstiču etičko postupanje i integritet ne smeju 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 funkcionisanja institucija. Jasno je da mehanizmi kojima se osigurava transparentnost moraju biti sastavni deo planiranja, budžetiranja i javnih nabavki. Mora postojati više aktera koji iz različitih perspektiva nadziru ugovaranje i javne nabavke, kao i jasno definisane tačke za odobravanje i pregled. U skladu sa politikom nacionalne bezbednosti treba da postoje sistemi kojima se omogućava spoljašnja provera ovih procesa i odluka koje iz njih proizlaze. Ovi mehanizmi i procesi moraju da odražavaju istoriju, pravni sistem i kulturu države

u kojoj se sprovode, jer neće biti delotvorni ukoliko nisu deo njenog institucionalnog tkiva.

### *Organizacija*

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

Pored nezavisnih tela za praćenje, postoje i unutrašnje organizacije koje pomažu da se spreče problemi. Takvi su, na primer, savetnici za pravna i etička pitanja, koji mogu da savetuju kreatore politike i državne službenike u kriznim situacijama, u kojima može doći do neuspeha. Prevencijom – kao što su, na primer, redovno procenjivanje propisa ili savetovanje službenika zaduženog za javne nabavke – mogu se izbeći skupe istrage ili sudski postupci.

### *Infrastruktura*

Četvrti element predstavlja infrastruktura integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Izraz „infrastruktura“ često koristimo kada govorimo o građevinama i kompjuterskim sistemima. U ovom kontekstu koristimo ga da bismo označili pravne okvire i okvire politika koji su izuzetno važni za integritet institucija odbrane. Na primer, takav je zahtev da se izrade i objave standardi ponašanja i procedura, kojima će biti kodifikovani procesi i mehanizmi transparentnosti i odgovornosti. Sporazumi o integritetu – jedna od „najboljih praksi“ u izgradnji integriteta – izvanredan su primer upotrebe netradicionalnih sredstava radi izgradnje infrastrukture integriteta.<sup>3</sup>

### *Spoljašnje komponente*

Postoje, takođe, i elementi integriteta, transparentnosti i odgovornosti koji su izvan institucija odbrane, a koji su ipak presudni za njihov uspeh. Izgradnja institucija odbrane neće biti potpuno uspešna ako nije integrisana u reforme sektora bezbednosti, koje prevazilaze same institucije odbrane.

Smernice za reformu sektora bezbednosti 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 primenjuje mnoštvo institucija i činilaca relevantnih za reformu sektora bezbednosti, među kojima su i činioци koji su izvan bezbednosnih institucija.

Prve i, možda, najznačajnije spoljašnje činioce predstavljaju parlamenti i zakonodavna tela. Oni su neophodni, jer pružaju snažan zakonski osnov za rad sektora odbrane. Zakoni o kojima je reč moraju biti restriktivni, tako što će zahtevati transparentnost, i ograničavajući, tako što

---

<sup>3</sup> U poglavljima 7, 16 i 17 date su smernice za primenu sporazuma o integritetu u sektoru odbrane, kao i primeri njihove primene.

će definisati krivična dela i zahtevati odgovornost. Parlamenti bi trebalo da omogućе nadzor nad institucijama sektora bezbednosti 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 tela.

Drugo, sektoru odbrane potreban je snažan spoljašnji okvir vladavine prava kako bi transparentnost i odgovornost zaista bili osigurani. Poznato je, na primer, da unapređenje sposobnosti jedne institucije sektora odbrane da sprovodi krivične istrage može biti beskorisno ukoliko pravosuđe te zemlje ne funkcioniše dobro. Bezbednosne politike i prakse jedne zemlje moraju se zasnivati na vladavini prava i biti povezane za celokupnim pravosudnim sistemom. Naša pomoć bi trebalo da osigura da institucije sektora odbrane funkcionišu u okviru nacionalnog i međunarodnog prava, kao i da promovišu i sprovode vladavinu prava.

Članstvo u NATO podrazumeva i političku i vojnu odgovornost države članice. U ovom Savezu postoji duboko ukorenjen 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 sprovode druga ministarstva.<sup>4</sup>

Treće, organizacije civilnog društva imaju ulogu u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti u institucijama sektora odbrane. U ovu kategoriju spadaju, na primer, strukovne organizacije, civilni odbori za reviziju, ekspertske grupe, aktivističke organizacije, 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 bezbednosti, civilno društvo može da učestvuje i u artikulisanju zahteva javnosti da postoje integritet, transparentnost i odgovornost rada svih nivoa i funkcija vlasti. Od lidera se očekuje da zahtevaju postojanje kulture institucionalnog integriteta. Ova kultura mora biti svojstvena svim delovima vlasti i mora postojati na svim nivoima, a njenu primenu mora podržavati civilno društvo. Kao saveznici i partneri, mi podržavamo izgradnju kapaciteta pojedinačnih država kako bi same mogle sebi da obezbede bezbednost i da tako doprinesu zajedničkoj bezbednosti. Ovo zahteva ne samo izgradnju sposobnih snaga bezbednosti, 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.

---

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



## Kanadski pristup reformi sektora bezbednosti i njegova uloga u Avganistanu<sup>5</sup>

Kanada u Avganistanu ima značajnu ulogu, mnogo veću od one koja bi se od nje mogla očekivati, s obzirom na donatorska sredstva koja je obezbedila 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 bezbednosnih kompanija i lokalnih i međunarodnih medija. Ne smemo, pri tome, zanemariti ni ulogu koju ima i vlada Avganistana.

Kanada učestvuje u reformi sektora bezbednosti u Avganistanu već sedam godina. Kanadani nastoje da delaju sveobuhvatno i integrisano, te da druge države – donatore i avganistansku vladu – podstiču na to. Zahteva se postojanje ravnoteže između inicijativa za unapređenje upravljanja i aktivnosti kojima se poboljšavaju kapaciteti avganistanskih snaga bezbednosti da preuzmu odgovornost za pružanje bezbednosti stanovništvu u svojoj zemlji. Ovi pozitivni elementi sastavni su deo novog pristupa rešavanju situacije u Avganistanu, koji primenjuje 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 bezbednost, „3D“ pristup (*diplomacy, development, defence*, odnosno diplomatija, razvoj i odbrana), pristup „integrisanog upravljanja“ (*whole of government*) i reforma sektora bezbednosti. Iako su u politički diskurs ušli tokom različitih perioda, ovi koncepti ne isključuju jedan drugog (slika 4.1). Umesto toga, oni su često istovremeni i svi u različitoj meri usmeravaju delovanje Kanade u Avganistanu.

Iako su se od prvih akcija kanadskih snaga u Avganistanu 2001. i 2002. godine u Kanadi promenile tri vlade, njeni ciljevi se nisu mnogo izmenili. Jedan od osnovnih ciljeva i dalje je promovisanje stabilnosti i razvoja u Avganistanu, što je u skladu sa opštim opredeljenjem Kanade da radi na unapređenju ljudske bezbednosti u slabim državama.<sup>6</sup>

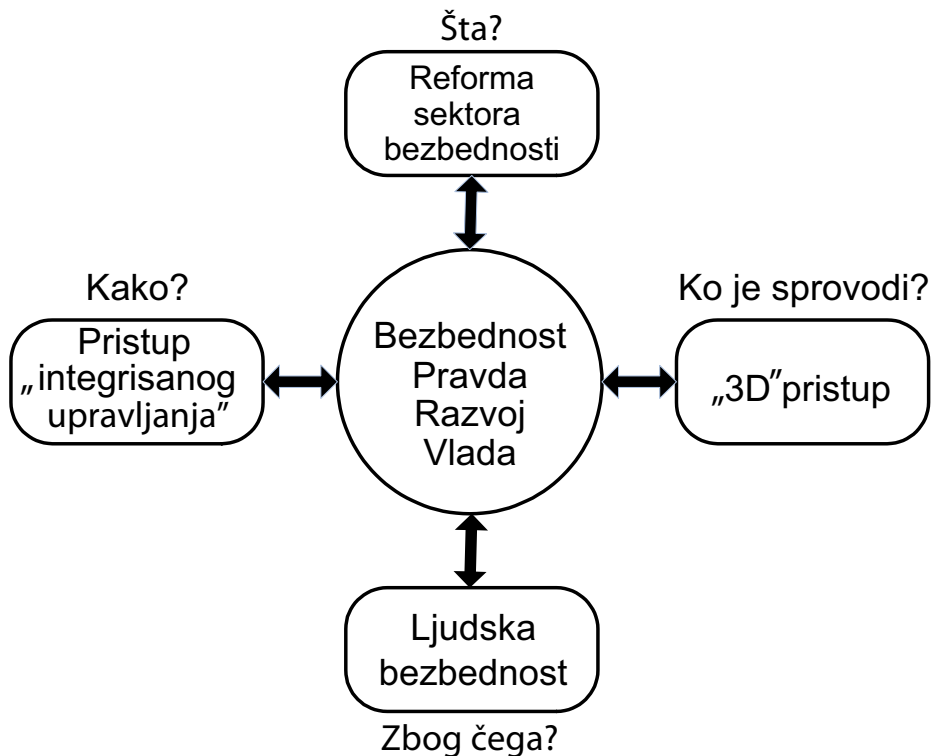
Vojni angažman Kanade u Avganistanu pokazao je da kanadski kontingent ima mogućnosti da se bavi širokom lepezom aktivnosti vezanih za RSB. Sveobuhvatni okvir za to dat je u Avganistanskom sporazumu (*Afghanistan Compact*) i još detaljnije razrađen u Nacionalnoj strategiji bezbednosti Avganistana (*Afghanistan National Development Strategy, ANDS*). U njoj je naveden petogodišnji program saradnje avganistanske vlade i međunarodne zajednice u tri oblasti: bezbednost; upravljanje, vladavina prava i ljudska prava; te privredni i društveni razvoj.

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

<sup>6</sup> „Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan“ (takode poznat kao Menlijev izveštaj, *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)>.

Borba protiv trgovine drogom predstavlja zajedničku četvrtu programsku oblast. Aktivnosti glavnih kanadskih vladinih odeljenja koja deluju u Avganistanu blisko su usklađene sa prve tri programske oblasti.

Rad Pokrajinskih timova za obnovu (PRT) u Avganistanu veoma je važan za RSB. Pokrajinski timovi imaju strukturu civilno-vojnih partnerstava i treba da olakšaju razvoj bezbednog okruženja za obnovu u regionima Avganistana. Samo je vojni element PRT-a integrisan u lanac komandovanja ISAF-a. Ovi timovi, pre svega, treba da, tamo gde je to potrebno (i u skladu sa svojim kapacitetima), podrže reformu sektora bezbednosti kako bi se olakšala obnova.



Slika 4.1: Koncepti i odnosi u oblastima bezbednosti i razvoja

Nastavljajući Menlijev izveštaj, Otava je objavila dokument pod nazivom „Angažman Kanade u Avganistanu: šta do 2011“ (*Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*).<sup>7</sup> U ovom izveštaju data je objektivna procena situacije u Avganistanu. Kada je reč o upravljanju, u izveštaju se ističe da postoje uporni nedostaci zbog slabog kapaciteta institucija avganistanske vlade i da je poverenje javnosti sve slabije zbog rasprostranjenosti korupcije. Izveštaj navodi da je pokrenuto više inicijativa:

- U Kanadi je formiran vladin Odbor za Avganistan, dok je međuresorna koordinacija kanadske politike premeštena u Privatni sekretarijat predsednika vlade. U njemu sada radi stručna služba, koju predvode zamenici ministara inostranih poslova, odbrane, javne bezbednosti i predstavnici Kanadske agencije za međunarodni razvoj.
- Otava se obavezala na to da će dostavljati kvartalne izveštaje parlamentu i njegovom novoformiranom Posebnom odboru za Avganistan, kao i da će obezbediti bolji protok informacija, odnosno da će medije i kanadsku javnost informisati o politici koju vodi u Avganistanu. Takođe, obećala je da će razviti sistem za merenje napretka bezbednosti, upravljanja i razvoja u Avganistanu, kao i napora koje Kanada ulaže u to.
- Došlo je i do preuređenja kanadskog angažmana u Avganistanu. Pomoć koja je pružana očuvanju bezbednosti i razvoju usredsređena je na pokrajinu Kandahar. Istovremeno, u Pokrajinskom timu za obnovu u Kandaharu biće imenovan i viši civilni predstavnik, dok će se broj kanadskih civilnih službenika u Avganistanu značajno povećati. Kanadski akteri će u celoj zemlji dobiti veća diskreciona prava za kreiranje politike namenjene rešavanju lokalnih problema. Kanada se opredelila za to da u celom Avganistanu 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 deo šire reforme sektora bezbednosti i treba da bude u koordinaciji sa razvojnom pomoći.

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

## Antrfile 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 opredeljenja politika i skup principa dobrog međunarodnog angažmana u krhkim državama i situacijama.

Ovi principi odražavaju sve veće slaganje sa tim da krhke države zahtevaju reakcije koje se razlikuju od onih primenjenih 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 nasleđe građanskog rata;
- rukovodstva i sami građani najnestabilnijih država sveta moraće 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 uticaj tog angažmana, kao i da se smanji nenamerno naneta 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 zahteva 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, bezbednosnih i razvojnih ciljeva;
- promovisati 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 delovati, ali i dovoljno trajno kako bi se omogućio njegov uspeh;
- izbegavati 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 promene ponašanja donatora. Aktivnosti koje i dalje sprovodi Grupa za osetljive države Odbora za razvojnu pomoć OECD-a treba da ponude smernice koje će biti bolje usklađene sa ovim načelima kako bi se izostrile 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)>.

- Međuresorna koordinacija, kako u zemlji, tako i na terenu, ključ je uspeha reformi sektora bezbednosti.
- Transparentna međuresorna koordinacija, koja parlamentima pruža mehanizme za pravovremeno pozivanje aktera na odgovornost pred parlamentima, kao i za angažovanje civilnog društva, ključna je za legitimnost bezbednosnih i razvojnih misija, te za trajnu podršku javnosti.

## Deo II

# Rizici i izvori korupcije u sektoru odbrane

Drugi deo 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 angažovanja spoljnih resursa; prilikom privatizacije; prilikom stvaranja javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane; prilikom korišćenja viškova opreme i infrastrukture i prilikom angažovanja pripadnika i resursa snaga odbrane u privrednim delatnostima. 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 nerešene teritorijalne sporove ili zamrznute sukobe.



## Poglavlje 5

# Kadrovske politike

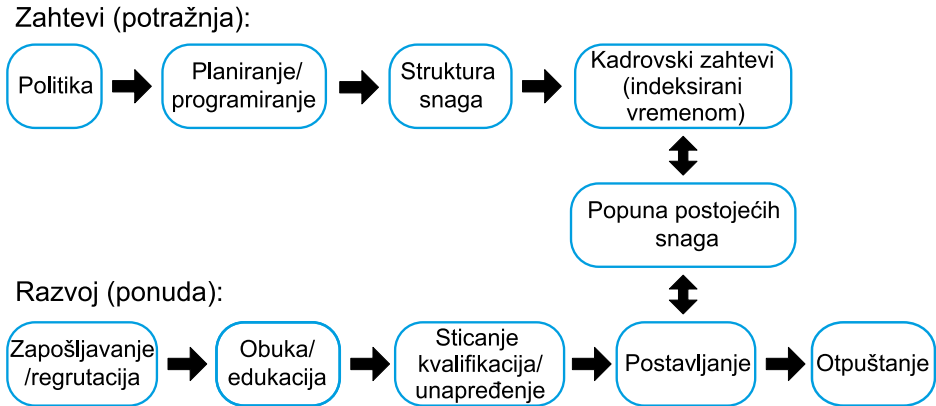
Za širu javnost korupcija koja je vezana za kadrovska pitanja – što podrazumeva korupciju u kadrovskoj politici, ali nije ograničena samo na to – nije ni najvidljiviji ni najsenzacionalniji oblik korupcije. Međutim, ovi oblici korupcije su često najrasprostranjeniji i, verovatno, najnegativniji za ceo sistem odbrane, jer podrivaju efikasno korišćenje njegovog najbitnijeg resursa, odnosno ljudi. U ovom poglavlju ispitaćemo izvore korupcije u oblasti kadrovske politike, kao i njen uticaj na ovu oblast. Takođe, predstavimo i uspešne antikorupcijske mere i pojedine primere toga kako su one uspešno primenjene u praksi.

Kadrovska politika u sektoru odbrane treba da omogući to da odgovarajući broj ljudi koji imaju odgovarajuće veštine i iskustva zauzme odgovarajuće položaje kako bi se omogućilo da sistem odbrane bude efikasan i da daje određene rezultate, kao što su sprovođenje tekućih operacija, stvaranje budućih kapaciteta, komandovanje i kontrola itd. Da bi bila efikasna, kadrovska politika mora da ispunjava dve komplementarne funkcije (videti sliku 5.1):

1. Pre svega, ona podrazumeva utvrđivanje kadrovskih potreba sektora odbrane, koje se obavlja na osnovu sadašnjih i budućih potreba i planova snaga. Postoje kratkoročni zahtevi za popunu postojećih snaga, srednjoročni (5–6 godina) zahtevi za razvoj snaga i dugoročni zahtevi za zadovoljavanje dugoročnih (15 i više godina) razvojnih potreba.
2. Zatim, ono podrazumeva upravljanje ljudima – kao grupom pojedinaca – i njihovo usavršavanje kako bi postojeći ljudski resursi što više zadovoljili zahteve. Da bi se to ostvarilo, neophodno je sistemski privući, obučiti, motivisati, imenovati, unapređivati i zadržati profesionalce. Jedino je tako moguće obezbediti određeni broj dostupnih profesionalaca sa potrebnim kompetencijama (znanjem, veštinama i iskustvom).

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





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

## Oblici korupcije vezani za kadrovsku politiku

Službenici koji donose kadrovske odluke imaju dosta prostora za korupciju, bilo da su deo lanca komandovanja oružanim snagama bilo da su u specijalizovanim kadrovskim upravama. Svaka odluka koja utiče na pripadnike oružanih snaga može biti iskorišćena za korupciju: davanje povoljnijih zadataka, dodeljivanje finansijske ili profesionalne nagrade ili raspodela ograničenih resursa (na primer stanova). Za korupciju može biti upotrebljeno i rešavanje 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, na primer podređeni mogu dati mito kako bi izbegli naporne ili opasne poslove, odnosno nadređeni ili stariji vojnici mogu koristiti iznudu da bi ostvarili neke svoje interese. Uopšteno uzevši, korupcija u kadrovskoj politici može se podeliti na tri osnovna oblika: krađu/iznudu, mito i mreže uticaja.

### 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 deo ovih sredstava. To ponekad rade tako što ne isporuče određenu robu, ali se češće koriste prevarom, 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

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

ličnu uslugu, nadređeni prete da će ugroziti karijeru ili bezbednosti određenog pojedinca. Za takvu vrstu zloupotrebe položaja posebno su pogodni sistemi „nomenklatura“, slični onima u bivšem Sovjetskom Savezu. U njima su ovlašćenja komandanata velika i podrazumevaju niz ponižavajućih rituala fizičkog kažnjavanja podređenih.

### Mito

Državni službenici koji su ovlašćeni 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 funkcionišu, ovaj vid korupcije najčešće se koristi da bi se zaobišla ili prekršila pravila, što će određenom pojedincu omogućiti da stekne neku korist (npr. dobiće povoljniji zadatak, biće odabran za dodatno usavršavanje, dobiće duži odmor), koju ne bi mogao da stekne kada bi pravila ili politike bili strogo primenjivani. Tamo gde je korupcija endemska, tamo su očekivanja od mita sistemski. 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 (na primer, upućivanje na dužnost sa dodatnom zaradom), očekivani mito je često u srazmeri sa očekivanom korišću. Iako na prvi pogled može izgledati da je takva sistemski korupcija vezana samo za transakcije, da su njene cene dobro poznate i da se primenjuju na sve podjednako, ona suštinski predstavlja prinudu, jer lica koja su na poverljivim ili odgovornim položajima uskraćuju pripadnicima oružanih snaga njihova legitimna prava.

### Mreže uticaja

Ovo je jedan oblik mita i često postoji istovremeno sa njim. Međutim, umesto novca ovde se kao valuta korupcije koriste informacije, usluge i uticaj. U autoritarnim, hijerarhijski strogo podeljenim birokratskim sistemima, informacije imaju veliku vrednost, jer neformalna razmena informacija van zvaničnih kanala može stvoriti priliku za sticanje uticaja (ili priliku za korupciju). Pored toga, tamo gde su formalni sistemi koordinacije komplikovani, međusobna razmena usluga može postati uobičajen način za ostvarivanje rezultata. Sve to može prerasti u složene mreže međusobne razmene uticaja 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 uticati na stvaranje „quid-pro-quo“ odnosa ili odnosa „pokrovitelj–klijent“ u celom društvu.

### Rizici i pravna rešenja u konkretnim oblastima kadrovske politike

Svaka faza ciklusa upravljanja kadrovima (videti sliku 5.1) nosi sobom određene rizike od pojave korupcije, ustaljene obrasce ponašanja i moguća rešenja. U ovom odeljku biće opisani neki rizici i obrasci ponašanja, te će biti navedeno nekoliko konkretnih primera najboljih praksi

kojima se može smanjiti rizik od pojave korupcije. Međutim, spisak ovih rešenja nije konačan, jer korupciju ograničavaju samo mogućnosti i mašta.

### Zapošljavanje/regrutacija

*Regrutacija.* Izbegavanje 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, gde je regrutacija povezana sa brutalnim uslovima služenja vojske, jedno odlaganje služenja vojnog roka košta nešto manje od 7.000 dolara. Procenjuje se da ukupan iznos mita vezanog za regrutaciju iznosi 350 miliona dolara godišnje.<sup>2</sup> Budući regrut najčešće izbegava 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. Takođe, on može pribaviti falsifikovanu potvrdu o tome da je već odslužio vojni rok. U izradu ovih dokumenata može biti uključena čitava mreža korumpiranih službenika u centrima za regrutaciju, lekara i profesora. Pored toga što mogu omogućiti izbegavanje služenja vojnog roka, službenici zaduženi za regrutaciju mogu, u zamenu za mito, omogućiti regrutu da bude preko reda poslat na neborbene ili na manje zahtevne zadatke. Da bi iznudili mito, oni mogu pretiti slanjem na opasnije zadatke. Mehanizam za izbegavanje 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 prećutno pitanje prilikom restrukturiranja ministarstava 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 deo društvene elite mogu im ponuditi nelegalne finansijske podsticaje. Uobičajene metode korupcije jesu davanje neosnovano većih ocena na intervjuima (koji su često važan deo prijemnog ispita) i otkrivanje pitanja za pismene ili usmene ispite. Izuzetnim kandidatima koji nemaju vezu pruža se retka prilika da steknu pokrovitelja koji ima dobre veze.

<sup>2</sup> Na osnovu procene 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> Na primer, primljeno je samo 8,1% prijavljenih kandidata za klasu 2013. Momaričke 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)>.

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

Provera 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 posete članove selekcion komisije, da im donesu poklone i da tako uspostave odnos „pokrovitelj – klijent“. Tokom studija, profesori takođe mogu, za mito i uticaj, dati kandidatima bolje ocene i preporuke, čime isto utiču na prijem kandidata i na razvoj njihove karijere nakon diplomiranja.

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

U Sjedinjenim Američkim Državama prijem na četvorogodišnje školovanje na akademiji oružanih snaga, koje se visoko ceni, oduvek je bio predmet političkog pritiska. Ovo je regulisano postupkom političkog „nominovanja“, 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 mesto. Mnogi članovi Predstavničkog doma i Senata organizuju lokalne konkurse za izbor svojih kandidata, mada nominacije ponekad predstavljaju i političku uslugu. Pored toga, predsednik SAD ima pravo da godišnje nominuje do sto kandidata čiji je bar jedan od roditelja aktivno vojno lice, dok potpredsednik ima pravo da konkursom koji je otvoren za sve nominuje pet kandidata. Za dodatne nominacije mogu konkurisati aktivna vojna lica (vojnici po ugovoru) i deca nosilaca Medalje časti.

Ovaj postupak nominovanja stvara legitimnu mogućnost za ostvarivanje političkog uticaja, ali ga istovremeno i kanališe i ograničava. Političari imaju konkretan rezultat koji mogu da ponude svojim biračima. Ipak, taj je uticaj ograničen na prvu fazu provere, u kojoj se ukupan broj kandidata smanjuje sa nekih 15.000 (na primeru Mornaričke akademije SAD) na, u proseku, nekih 4.500 kandidata. Akademija potom primenjuje strog postupak prijema, koji je u potpunosti odvojen od postupka nominovanja. U njemu učestvuje spoljašnja komisija i tako se dolazi do 1.250 kandidata koji će biti primljeni. Pošto kandidati paralelno konkurišu i za nominacije (kod političara) i za prijem (na primer, u Mornaričku akademiju), akademija može neformalno da se poveže sa licima koja nominuju kandidate, kada su ona otvorena za saradnju, kako bi se osiguralo da najbolji kandidati zaista i budu nominovani. Postupak nominovanja 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 nominuju.

U Ukrajini, koja je mlađa demokratija, prestiž i tradicija vojne službe takođe dovode do postojanja velike konkurencije prilikom izbora kandidata za osnovnu obuku oficira. Sve donedavno 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 kontroliše zamenik 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, razviju karijeru i steknu materijalne koristi. Prilikom da steknu ovakvo obrazovanje polaznicima uglavnom pružaju međunarodni programi saradnje, koji su često potpuno finansirani spolja. Zbog toga se prilikom izbora često ne primenjuju ni standardne procedure za izbor (koje se koriste prilikom 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 sistemske 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 mesta koja potom dele internim kandidatima. Rukovodioci na višim nivoima koji treba da proveravaju način izbora, što se često uvodi da bi se sprečila pojava korupcije, mogu takođe, onda kada nemaju integritet, biti podložni korupciji. Inostrani partneri su često svesni 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 neprilike.

### *Upućivanje na dužnost u inostranstvu*

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 cenjene. 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 obezbeđuje položaj može biti vrlo rizično, pa tako osnovna valuta korupcije postaje uticaj. Sa druge strane, postoji mnogo veća verovatnoća da će oni koji se prijavljuju za položaje nižeg nivoa u inostranstvu morati da daju novac kako bi dobili nameštenje. I pored toga što su na poziciji koja je politički vidljiva, samo se najviši zvaničnici mogu nadati tome da neće morati korupcijom da „motivišu“ 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 mesečno). 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 šestomesečnu 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 gde su kontingenti za mirovne operacije sastavljeni od različitih grupa pojedinačnih vojnika.

## Zarada i povlastice

### *„Vojnici duhovi“*

Zapovednici mogu, i to često uz saglasnost administrativnih službenika, u svom sastavu imati više fiktivnih vojnika koji primaju platu, sledovanje 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, takođe, slučajevi nameštanja izbora, na kojima „vojnici duhovi“ glasaju za kandidata vladajuće partije.

### *Bonusi/nagrade*

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

### *Stanovi*

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

### *Zdravstvena nega*

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

## Upravljanje karijerom

U sistemima u kojima unapređenje podrazumeva postavljenje na viši položaj koji zahteva određeni čin, dobijanje čina predstavlja najvažniji način napredovanja u karijeri. Kadrovska služba može, u zamenu za novac ili usluge, unapred da obavesti kandidate o upražnjenim mestima, ta da im dâ prednost prilikom postavljenja, odnosno da utiče na zapovednike da prihvate takve kandidate. Od kandidata, takođe, može da se traži da posete zapovednike i da sa njima obave lični razgovor, pri čemu se očekuje da donesu poklon ili ponude mito. Isti mehanizam primenjuje se kada neko traži bezbedan, ušuškan položaj ili dužnost, gde će biti u prilici da bude deo korupcije. To podrazumeva da će višim zvaničnicima, na osnovu budućeg nezakonitog prihoda, morati unapred da daju veliki mito.

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

Krajem devedesetih godina 20. veka ukrajinski sistem odbrane imao je problema sa efikasnim korišćenjem 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 – umesto prema jasnom skupa zahteva. Izbor kadrova „drugarski“ su rešavali Kadrovska služba i Služba za međunarodnu saradnju Ministarstva odbrane, uz malo delotvornog nadzora. Tokom selekcije vladali su korupcija i trgovanje uticajem.

Tokom narednih nekoliko godina više činilaca doprinelo 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 usmerena na izgradnju interoperabilnosti i pripreme za operacije. Te iste godine NATO je otvorio kancelariju za vezu, i to u samoj PPOD, što je obezbedilo brzo dobijanje relevantnih informacija, kao i dobijanje resursa i političke podrške. Važan korak u ovim nastojanjima predstavljala je i odluka Generalštaba da konkretne aktivnosti poveže sa konkretnim ciljevima partnerstva (na primer, sa ciljevima reformi ili sa povećanjem interoperabilnosti).

Ovi naponi donekle su urodili plodom, pa su do 2002. godine pripadnici ukrajinskih snaga doslednije 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 unapređen 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. posle „Narandžaste revolucije“, preuzelo Ministarstvo odbrane pokušalo je da reši 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 komplikovan, 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 sertifikaciju Ministarstva odbrane, kojim je predsedavao prvi zamenik ministra, razmatrao je prijave više kandidata koji su konkurisali za svaku od najvažnijih aktivnosti, kao što su duži kursevi u inostranstvu, posmatračke misije UN-a i imenovanja na funkcije pri NATO. Ministar je, takođe, naložio da pojedinci koji su ranije studirali u inostranstvu, služili u međunarodnim organizacijama ili učestvovali u misijama UN-a moraju da sačekaju pet godina pre nego što se ponovo mogu prijaviti za takve pozicije.

Kada je reč o mirovnim operacijama, Ministarstvo odbrane je, u skladu sa savetima NATO, izmenilo način formiranja kontingenata. Više nije formiralo *ad hoc* formacije, već je angažovalo stajanje 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 (videti dvadeset i drugo poglavlje u kome su date detaljnije informacije o Programu stručnog usavršavanja).

U pojedinim sistemima, kandidati za imenovanje ili unapređenje 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 menja, od kandidata se očekuje da prvo posete najvažnije članove komisije kako bi dobili njihovu podršku. To je proces u kome postoji velika mogućnost za pojavu korupcije. Takođe, on utiče i na to da kandidati učvrste svoju poziciju u odnosu „pokrovitelj–klijent“.

### **Antrfile 5.3. Izgradnja integriteta Odbora za izbor kandidata za unapređenje**

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

*Sazivanje i smernice.* 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 vreme i na istom mestu. Sekretar donosi Memorandum o smernicama, u kome su navedene metode izbora, činioци koje treba uzeti u obzir, broj oficira koji mogu biti izabrani i podneseni izveštaji.

*Članstvo.* Komisije se sastoje od najmanje pet aktivnih oficira. Oni se nasumično biraju sa spisaka 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 gde su raspoređeni pre nego što stignu na mesto sastanka. Isti oficiri ne smeju biti članovi dve uzastopne komisije za izbor istog čina i kategorije. Komisijama su dodeljeni i zapisničari, koji vode zapisnike i obavljaju administrativne poslove. To su često rukovodioci kadrovskih službi, ali oni ne smeju 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 lanca komandovanja. Zabranjene su i neformalne posete kancelarijama ili kućne posete koje su u vezi sa oblašću o kojoj komisija odlučuje. Članovi komisije ne smeju da saopštavaju informacije o postupku odlučivanja licima izvan kruga komisije, pa tako ni nadređenim ni podređenim licima. Ne smeju da saopštavaju ni bilo kakve rezultate pre 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 regulisano koje će informacije dobiti komisija. One se uzimaju iz dosijea i korespondencije oficira. Sastanci komisija najavljuju se najmanje 30 dana unapred. Tada se objavljuju i imena svih oficira čije će prijave biti razmatrane kako bi kandidati imali vremena da provere, isprave i ažuriraju svoje dosijee. Oficiri komisiji mogu da upute pismo sa dodatnim informacijama ili objašnjenjima. Treća lica ne smeju 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 smeju biti uzete u obzir.

Članovi komisija tokom odlučivanja ne smeju unositi nikakve informacije, bilo pozitivne bilo negativne, osim onih koje su dopuštene propisima. Lična saznanja ili procene članova komisije o profesionalnim kvalifikacijama kandidata mogu biti uzeti u obzir samo onda kada je reč o unapređenju 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 uticalo 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, intervjuiše predsedavajuće, članove, zapisničare i administrativno osoblje komisija, vodeći se principom slučajnog uzorka. Time se osigurava da rad komisije bude u skladu sa zakonom, propisima i smernicama.

*Integritet odluka.* Preporuke se donose većinom glasova člana komisije. Predsedavajući komisije nema pravo da koristi svoj autoritet kako bi sprečio glasanje o bilo kom kandidatu. Nijedan zvaničnik, bilo civilni bilo vojni, ne sme da naloži komisiji da preporuči ili da ne preporuči određenog kandidata. Komisija izveštaj podnosi sekretaru, koji ga može dostaviti predsedniku 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 obavešten i kandidat o kome je reč kako bi dobio priliku da na njih odgovori. I pored toga, sekretar nema pravo da izmeni izveštaj komisije. Samo predsednik SAD ima pravo da, pre nego što odobri izveštaj, izbriše ime oficira predloženog za unapređenje. Izveštaj se, nakon što je odobren, dostavlja Senatu SAD, koji donosi odluku o unapređenju 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)>.

## Primena strateškog pristupa: integritet, transparentnost, odgovornost

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

### Integritet

Ovde se integritet pre svega odnosi na odlučivanje. Koje su informacije korišćene? 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 sledeći elementi:

- *Određivanje sadašnjih/budućih kadrovskih potreba.* Ovim se stvara nezavisno merilo, kojim se mere i ostale aktivnosti. Po logici stvari, ovo obavlja ministarstvo odbrane, odnosno generalštab.

- *Strateško planiranje korišćenja i usavršavanja kadrova.* Njime se utvrđuju politike i pristupi razvoju kadrova koji su neophodni za kratkoročno, srednjoročno i dugoročno zadovoljenje potreba. Ono obuhvata izradu smernica (koje odobrava politička vlast) za sprovođenje važnih aktivnosti, kao što je formiranje komisija za izbor i utvrđivanje okvira za svakodnevno odlučivanje o kadrovskim pitanjima. Ovo, takođe, obavlja ministarstvo odbrane, odnosno generalštab, ali je ova funkcija odvojena od određivanja kadrovskih potreba.
- *Kadrovska administracija.* Ona podržava sprovođenje aktivnosti, kao što su regrutovanje, obuka, obrazovanje, unapređenje, kvalifikovanje, imenovanje i otpuštanje konkretnih pripadnika oružanih snaga. U mnogim sistemima postoji autonomna, centralizovana kadrovska uprava, koja je direktno podređena višem rukovodstvu ministarstva odbrane, odnosno rukovodstvu oružanih snaga (u okviru smernica utvrđenih strateškim planom). U drugim sistemima ova funkcija preneti je na pojedine rodove. U kadrovskoj upravi može postojati i korisna podela funkcija između lica odgovornih za upravljanje karijerom (koja zastupaju pojedince) i lica odgovornih za zadovoljenje kadrovskih potreba (koji zastupaju starešine).
- *Kadrovske komisije.* One razmatraju, poštujući standarde i objektivno, rad organizovane grupe kandidata koji, na primer, žele unapređenje i napredovanje u karijeri. Kako bi se obezbedila objektivnost rada i smanjio rizik od pojave korupcije, formiraju se, na osnovu strogih propisa i smernica, privremene komisije, koje se okupljaju samo jednom i služe kao nepristrasne „porote“. Primer ovakve komisije dat je u antrfileu 5.3.
- *Vođenje statističkih podataka/procena.* Ovim se obezbeđuje to da tačne informacije o aktivnostima vezanim za kadrovsku politiku – kao i o njihovom uticaju – 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 dobijaju tačne informacije o delotvornosti kadrovske politike.
- *Starešine.* Oni su svakodnevni učesnici u funkcionisanju kadrovske sistema, koji u okviru svojih komandnih aktivnosti moraju imati mogućnost da slobodno koriste ljudstvo i da primenjuju krajnje intuitivnu veštinu rukovođenja kako bi ostvarili ciljeve. Takođe, starešine, 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 razmeštajima na nove dužnosti. Međutim, njihova vlast ne bi trebalo da bude proizvoljna ili apsolutna kako zbog kratkoročnih rešenja 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 celog sistema, kao i poštovanje standarda i objektivnost, na najviši

nivo. Ipak, da bi ceo proces bio uspešan, 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 utiče nekoliko činilaca. Mnoge bitne aktivnosti u ovoj oblasti vrlo su rutinske i skoro svakodnevne, a sprovode se u celom sistemu upravljanja kadrovima. Vrlo je teško, stoga, prikupiti tačne informacije o ovim aktivnostima. Naime, administrativni izveštaji obično se podnose posredstvom lanca komandovanja, pa je zato malo verovatno da će negativne informacije biti dostavljene višoj instanci. Ukoliko bi postojao automatizovan sistem, u kome bi administrativni službenici u pojedinačnim komandama izveštavali u realnom vremenu, moglo bi se obezbediti to da centralni sistem za upravljanje kadrovima raspolaze potpunim i tačnim informacijama o aktivnostima starešina 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 sankcioniše lokalna odstupanja od zvaničnih zakona i propisa. Postojanje ovih nepisanih normi često se podržava zbog shvatanja da ona čine neophodan deo vojničke kulture, koja je presudna za uspeh u borbi. To je moćan podsticaj onima koji smatraju da će imati priliku da se bore. Postojanje ovih kulturnih normi često demotiviše uzbunjivače, tzv. „duvače u pištaljku“. Njihov uticaj može se smanjiti samo ukoliko se izgradi poverenje između centralnog kadrovske sistema i starešina. Drugim rečima, „operativni“ deo oružanih snaga mora da veruje u to da sistem upravljanja kadrovima podržava cilj kome teže starešine, odnosno pobjedu u bici, a ne da teži postizanju savršenstva u administraciji. Ukoliko bi starešinama na sastancima ili porukama bile redovno pružane relevantne informacije, odnosno ukoliko bi se starešine rotirale na svojim pozicijama u sistemu kadrovske upravljanja, možda bi bile motivisane da konstruktivno doprinose radu celog kadrovske sistema, a ne samo da vode računa o zaštiti svojih ovlašćenja.

Treba navesti još dva važna aspekta transparentnosti. Pre svega, neophodno je da kadrovske potrebe budu jasne i razumljive kako bi svi u sistemu upravljanja kadrovima delili zajedničku viziju. Zatim, potrebno je obezbediti transparentnost kada je u pitanju svaki pripadnik oružanih snaga. Trebalo bi da svako od njih ima pristup svojim dosijeima. Takođe, trebalo bi im omogućiti da ospore i izmene one delove dosijea koji su netačni ili one za koje smatraju da neadekvatno odražavaju njihove rezultate. Uz to, podređeni bi morali biti upoznati sa procenama starešina. Trebalo bi im dozvoliti i da se pismeno izjasne ili da se žale na donetu procenu. Na kraju, trebalo bi objavljivati administrativne odluke koje utiču na velike grupe pripadnika oružanih snaga, kao što su, na primer, rezultati rada komisija za unapređenje ili spiskovi oficira koji čekaju stanove (njihova mesta na rang-listama, odnosno dinamika rešavanja stambenog pitanja).

## Odgovornost

Za rešavanje kadrovskih pitanja posebno su važna tri nivoa odgovornosti. Na prvom nivou je odgovornost starešina centralnoj kadrovskoj upravi za sprovođenje 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 utiču na pojedince, za rešavanje konkretnih situacija potrebno je mnogo taktičnosti i razumevanja. Najbolja praksa ukazuje na to da starešine koje su u stalnom kontaktu sa svojim podređenima donose najbolje subjektivne procene. Iako postoji mogućnost da se takve odluke podnesu višim instancama na reviziju, to ne mora nužno povećati i njihovu objektivnost. Ako ne postoje mehanizmi koji će onome ko vrši reviziju dostaviti nove informacije, takva revizija biće zapravo samo nova prilika za donošenje subjektivnih odluka. Ne treba, pri tome, izgubiti iz vida činjenicu da je lice koje sprovodi reviziju veoma udaljeno od praktičnih posledica tog problema. Bitno je, stoga, da centralna kadrovska uprava smanji broj odluka starešina, koje su podložne automatskoj reviziji. Umesto toga, trebalo bi da zahtevaju automatsko izveštavanje i da prate šire trendove kako bi omogućile dosledno primenjivanje propisa i zdravorazumskog zaključivanja.

Na primer, starešine su po pravu poslednja instanca koja odlučuje o zahtevima za odsustvo (godišnji odmor). Revizija ovih odluka na višem nivou trebalo bi da bude automatska samo ukoliko bi odbijanje takvog zahteva imalo određene negativne posledice (npr. šest meseci bez odsustva, gubitak dana odmora te godine itd.). Međutim, centralna kadrovska uprava može, praćenjem zbirnih podataka, da obezbedi to da starešina 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 starešine.

Slično tome, višim rukovodiocima savetovano 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 smernica za planiranje i davanje instrukcija komisijama za izbor. Takođe, bitno je pažljivo pregledati rezultate sprovođenja konkretnih kadrovskih programa kako bi se ocenilo da li postižu odgovarajući uspeh. 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 kvalifikovane kandidate.

Službenici koji su postavljeni političkom odlukom trebalo bi da budu odgovorni vladi i skupštini. Zakonodavac bi trebalo da ima ovlašćenje da odobrava izveštaj komisije za unapređenje ili za selekciju, kao i da pojedinačno odobrava nominovanje za više kadrove. Parlament bi, takođe, trebalo da obezbedi 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 bezbednost – zbog dobiti pojedinaca. S obzirom na ogromna sredstva i vreme ulaženo u kadrove – kada je reč o višim oficirima i tehničkim stručnjacima, u pitanju su čak i decenije – šteta može biti ozbiljna i dugotrajna. Takva korupcija može postati duboko ukorenjena 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 penzionisanih oficira i njihovih porodica povezan sa širim sistemom klanova u zemlji. Time se ugrožava redovni lanac komandovanja i podriiva vojni moral, koji se zasniva na zajedničkim rizicima, napredovanju po zaslugi i spremnosti da se lična korist žrtvuje postizanju viših ciljeva.

Potrebno je posebno raditi na suzbijanju korupcije u kadrovskim sistemima i sprečiti – ili ispraviti – štetu nanetu odbrambenim sposobnostima i vojnom moralu. Ovakvi napori zahtevaju 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 ovlašćenja i neposredan pristup odgovornom višem oficiru.

Naravno, oni pre 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 odlučavanja. Ovo će najbolje biti postignuto primenom sistema u kom će centralizovane politike, odlučivanje i nadzor biti uravnoteženi sa diskrecionim ovlašćenjima i inicijativom starešina. Kriterijumi za prijavljivanje informacija i odlučivanje trebalo bi da budu jasni. Trebalo bi da informacije budu dostupne svim zainteresovanim stranama (dokle god se to ne kosi sa privatnošću) i da postoje mere koje će osigurati tačnost informacija. Takođe, 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 anatemisati, time što će se na videlo izneti 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 dodele finansijskih sredstava za odbranu. To je sveobuhvatan proces, koji podrazumeva planiranje budžeta, njegovo izvršenje, izveštavanje 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, podstiče 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 bavićemo se načelima budžetiranja i proceduralnim pitanjima. Najviše nas zanima kako promovisati integritet tokom budžetiranja. Uloge parlamenta, revizorske institucije, društva i drugih aktera tokom ovog postupka opisane su u poglavljima trećeg dela ovog Zbornika.

### Načela i zahtevi

Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane odražavaju način budžetiranja koji se koristi u celokupnom 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 (antrfile 6.1). Iako mandat Svetske banke ne obuhvata odbranu i bezbednost, ova načela se podjednako mogu primeniti na budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane.

Prema modernom shvatanju budžetiranja u sektoru odbrane, raspodela novca, odnosno ljudi, materijalnih sredstava i infrastrukture za sprovođenje aktivnosti odbrane jasno podržava ostvarenje ciljeva odbrane i bezbednosti i sprovođenje vojne strategije. Prema rečima nekadašnjeg predsednika SAD Harija S. Trumana, „strategija, programi i budžet aspekti su iste osnovne odluke“<sup>1</sup>.

---

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

### Antrfile 6.1. Osnovna načela kvalitetnog budžetiranja u javnom sektoru

Svetska banka definisala je sledeća ključna načela kvalitetnog budžetiranja i upravljanja finansijama, koja se potpuno mogu primeniti 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 apsorbuje samo sredstva neophodna za sprovođenje državne politike; trebalo bi se pridržavati jednom utvrđene raspodele sredstava iz budžeta;
- *legitimnost*: političari koji tokom primene mogu promeniti određenu politiku moraju učestvovati u njenom formulisanju 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 reč o finansiranju postojećih politika;
- *konkurencija*: svi sektori moraju pod jednakim uslovima konkurisati za finansiranje tokom planiranja budžeta;
- *iskrenost*: budžet mora da bude zasnovan na objektivnim procenama prihoda i rashoda;
- *informacije*: treba da budu dostupni srednjoročna procena agregatnih troškova, prema kojoj se može meriti uticaj budžeta na izmenu politika, i tačne informacije o troškovima, rezultatima i ishodima;
- *transparentnost*: donosioci odluka trebalo bi pred sobom da imaju sva relevantna pitanja i informacije pre nego što donesu odluke, a te odluke, kao i osnove za njihovo donošenje, trebalo bi da saopšte javnosti,
- *odgovornost*: donosioci odluka odgovorni su za vršenje poverenih ovlašćenja.

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

Međutim, nije uvek bilo tako. U kameralističkim budžetima i računovodstvenim sistemima, koji su postojali u Evropi krajem srednjeg veka, suveren je bio ovlašćen 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 orijentisan na ulazne vrednosti (tj. na inpute)“ i u mnogim zemljama se još koristi za upravljanje finansijama u sektoru odbrane. Parlament glasa o vladinom predlogu budžeta izraženom u novcu koji treba, na primer, 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 razumeti vezu između ciljeva politika i budžetskih zahteva.

Sa druge strane, da bi rezultati rada i učinak mogli biti procenjeni, neophodno je da postoje jasne i proverljive veze između ciljeva, strategije i sprovođenja. U antrfileu 6.2 predstavljene su kritične dimenzije merenja učinka upravljanja sistemima javnih finansija i praksi.

## Integritet budžetiranja

Za razliku od budžeta koji je „orijentisan na ulazne vrednosti“, budžet „orijentisan na ishode i rezultate“, odnosno sistem programskog budžetiranja, koristi se kako bi ciljevi u oblasti bezbednosti i odbrane bili pretočeni u zahteve za uvećanje sposobnosti (kapaciteta) i odgovarajuće programe, a potom i u budžetske zahteve. 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 početkom šezdesetih godina 20. veka uveo glavni revizor Ministarstva odbrane Čarls Dž. Hič prema uputstvima tadašnjeg ministra odbrane Roberta S. Maknamare. Mnoge države, naročito zemlje centralne i istočne Evrope i bivše sovjetske republike, tokom postkomunističke tranzicije nastoje da primene ili prilagode američki PPBS, koji će im poslužiti za efektivno i efikasno upravljanje sistemom odbrane i biti osnova za efikasan demokratski nadzor čitavog sektora.

### Antrfile 6.2. Ključni aspekti merenja učinka upravljanja javnim finansijama

U okviru Inicijative za javne rashode i finansijsku odgovornost (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA), koju je pokrenula Svetska banka, izdvojeno je sledećih šest ključnih aspekata rada otvorenog i uređenog okvirnog sistema za merenje 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 korišćenja javnih sredstava;
5. *računovodstvo, vođenje evidencije i izveštavanje*: odgovarajuća evidencija i informacije prikupljaju se, čuvaju i dostavljaju radi kontrole odlučivanja, upravljanja i izveštavanja i
6. *spoljašnji nadzor i revizija*: mehanizmi za nadzor javnih finansija i za reagovanje izvršne vlasti treba kvalitetno da funkcionišu.

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

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 razumeju kako određena odluka o dodeli sredstava sektoru odbrane i njihova raspodela konkretnim aktivnostima ili programima u tom sektoru utiču na ispunjenje ciljeva odbrane, kao i na bezbednost države. Ovakvi sistemi služe i tome da se u promenljivim uslovima omogući fleksibilnost budžetiranja, a da se istovremeno sačuvaju transparentnost i odgovornost.



Međutim, postojanje PPBS-a – koji je snažan mehanizam za pružanje podrške odlučivanju – ne garantuje integritet čitavog ciklusa upravljanja sektorom odbrane. Radi toga se on mora dopuniti kvalitetnim mehanizmima za nadzor izvršenja budžeta, kao i mehanizmima koji omogućavaju odgovornost, procenu i reviziju. Stoga je Ministarstvo odbrane SAD modelu PPB-a nedavno izričito dodalo faze „izvršenja“ (*Execution*) i „procene“ (*Assessment*), pa se tako za ovaj sistem sada koristi skraćenic PPBEA. Sistem PPBEA omogućava sveobuhvatnu kontrolu ulaznih vrednosti i legitimnosti, kao i efikasnosti i efektivnosti upravljanja finansijama.<sup>2</sup>

U pojedinim zemljama postoji *strateško upravljanje sistemom odbrane*. Pod tim se podrazumeva usklađenost ciljeva odbrane, strategija, planova i rezultata njihovog sprovođenja sa promenljivim okruženjem. U antrfileu 6.3 na primeru jedne konkretne države prikazano je kako se budžetiranje u sektoru odbrane i upravljanje finansijama integrišu u okvir strateškog upravljanja, kojim se u dinamičnom okruženju planiranja i izvršenja garantuju usmerenost politika, transparentnost, kredibilitet i unutrašnji i spoljni nadzor.<sup>3</sup>

Takođe, značajno je očuvati integritet budžetiranja u promenljivim okolnostima, posebno onda kada zemlja ima duži budžetski ciklus, zajedno sa delegiranjem ovlašćenja za izvršenje budžeta. Takav je, na primer, budžetski ciklus od četiri godine, koji postoji u Britaniji, što je prikazano u antrfileu 6.4.

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

---

<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 u to i izgradnju integriteta u oružanim snagama“, Zagreb, Hrvatska (14–16. septembar 2009).

<sup>3</sup> Ovo je primer procesnog pristupa unapređenju budžetiranja i upravljanja finansijama u sektoru odbrane. Primer organizacionih promena koje se sprovode radi podržavanja ovog pristupa dat je u antrfileu 17.1.

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

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

1. reviziju politike odbrane;
2. političko vodstvo;
3. reviziju zahtevanih sposobnosti;
4. raspodelu sposobnosti i
5. procenu učinka i rezultata.

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

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

Revizija zahtevanih sposobnosti se jednom u dve godine, u saradnji sa planiranjem NATO i EU u oblasti odbrane. Njen rezultat je donošenje odluke o realnom i sveobuhvatnom portfoliju budućih kapaciteta odbrane. Podskupovi tog portfolija dodeljuju se menadžerima programa kao ciljevi izgradnje kapaciteta, koje treba ostvariti tokom sledećeg osnovnog procesa.

Obezbeđivanje kapaciteta obuhvata izradu *programa* i *kratkoročnih planova*, kao i *primenu*. 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 dve) radi se detaljna razrada komponenata kapaciteta (ili vrsta resursa), na primer, razrada budžeta odbrane, plana nabavke, planova regrutacije, odnosno zapošljavanja, obuke, razvoja infrastrukture itd. Svi ovi planovi sprovode se zatim tokom te budžetske godine.

Procena podrazumeva proveru zakonitosti rashoda, merenje učinka i rezultata i procenu ishoda svih aktivnosti u sektoru odbrane. Sprovodi se svaka četiri meseca i obuhvata reviziju pretpostavki datih u planu. Ona političkom rukovodstvu obezbeđuje 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 izmenjene, revizijom zahtevanih sposobnosti ili čak čitave državne politike odbrane.

Ovaj pristup zasniva se na ranijem iskustvu Ministarstva odbrane SAD i na poukama koje su izvučene iz primene 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 merilo za procenu učinka i rezultata; (2) finansijskoj kontroli dodaje se redovna procena 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 promenljivim okolnostima.

Uvođenje ovakvog strateškog upravljanja omogućava kvalitativno unapređenje kredibiliteta budžeta za odbranu, poboljšava predvidivost i kontrolu izvršenja budžeta, potpomaže spoljni nadzor i reviziju i olakšava stalno unapređenje 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.

## 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 komandovanja, i dalje utiče 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 predlozi za trošenje sredstava idu ka vrhu prolazeći različite nivoe hijerarhije, a potpisuju ih uvek lica zadužena za svaku jedinicu, nije teško izgubiti trag tome ko je prvi podneo takav predlog i kako on utiče na ostale aktivnosti u sektoru odbrane.

Organizacije koje imaju efikasno rukovodstvo ovaj problem rešavaju delegiranjem ovlašćenja i odgovornosti. U antrfileu 6.4 dat je primer delegiranja koje prati stroge mehanizme odgovornosti, izveštavanja i revizije.

## Kredibilitet i sveobuhvatnost

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

Pouzdanost se ovde ispituje sa tri osnovne tačke gledišta:

1. Posmatra se to da li se preliminarna procena troškova programa i projekata u sektoru odbrane zasniva na pouzdanim statističkim informacijama ili, kada one nisu dostupne, na dosledno sprovedenim studijama kojima se utvrđuju parametri. Redovna primena metoda nezavisne procene pre odlučivanja o tome da se određenom programu ili projektu dodele značajna sredstva može dosta unaprediti pouzdanost svih budžetskih predloga.

### Antrfile 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 ovlašćenja 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 postigu;
- koja sredstva imaju da ostvare te rezultate i
- koja su im ovlašćenja – finansijska, kadrovska, privredna i druga – delegirana.

U ovom Sporazumu su, takođe, 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 poveravaju se određena delegirana ovlašćenja. Oni su za korišćenje svojih sredstava odgovorni nosiocu TLB-a.

Nosioci TLB-a su za realizovanje ciljeva i korišćenje 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 efektivno korišćenje 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 ovlašćenja usklađuje sa odgovornošću. Reč 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 vrednosti korišćeni prilikom procene preneli na sve nivoe hijerarhije; kako bi se unapredile unutrašnje i spoljne 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.*

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 sprovođenja svih bitnijih programa ili projekata, kao i to da li postoje adekvatne procedure i instrumenti za upravljanje rizikom.

Da bi bio postignut kredibilitet, presudno su važna sledeća 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 prenos 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 formulisanja ciljeva politike, preko određivanja potreba i programa sektora odbrane, pa sve do izvršenja budžeta, podnošenja izveštaja 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 rešenja. Onda kada to nije moguće zbog ograničenih analitičkih kapaciteta, oni procenjuju dve ili više kvalitativno različite mogućnosti.

Podrobna revizija sprovođenja i rezultata omogućava izvođenje važnih pouka i pojednostavljuje unapređenje budžetiranja i upravljanje finansijama u sektoru odbrane. Preliminarnu reviziju određenih pitanja sprovode lica koja nisu neposredno uključena u postupak planiranja pre nego što su dodeljena veća sredstva. Ovo se, takođe, smatra bitnim mehanizmom za izgradnju integriteta i smanjenje mogućnosti za pojavu korupcije u sektoru odbrane.<sup>4</sup>

## Transparentnost u multinacionalnom okruženju

Transparentnost budžetiranja i samih budžeta u sektoru odbrane smatra se poslednjih nekoliko decenija važnom merom za unapređenje bezbednosti i izgradnju poverenja. 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. veka po završetku ratova u bivšoj Jugoslaviji, bila upravo Inicijativa za transparentnost budžeta (*Budget Transparency Initiative*, BTI). Ona je ukratko predstavljena u antrfileu 6.5.

Jedan od ciljeva ove inicijative bio je da se razmene 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>

<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.

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

### **Antrfile 6.5. Primer regionalnog pristupa kojim se podstiče transparentnost budžetiranja u sektoru odbrane**

Region Jugoistočne Evrope je tokom čitave poslednje decenije 20. veka 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 korenitog restrukturiranja oružanih snaga i time izmenile ulogu oružanih snaga u političkim sistemima ovih država. Sve zemlje ovog regiona počele su da uspostavljaju delotvornu demokratsku kontrolu oružanih snaga, motivisane 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 promovisanje transparentnosti 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 gde 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 promoviše domaću i međunarodnu transparentnost budžeta oružanih snaga i budžetiranja u sektoru odbrane u čitavoj Jugoistočnoj Evropi. Takođe, podstiče dobru praksu odlučivanja u ovom sektoru (kreiranje politika, planiranje, izrada programa i budžetiranje), stavljajući poseban naglasak na odgovornost.

Drugi cilj bio je uočavanje dobre prakse zemalja koje se suočavaju sa sličnim izazovima i promovisanje 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 merila, upitnika i procesa, te smernica za uočavanje oblasti kojima su unapređenja najpotrebnija. U narednom odeljku predstavljano je pomenuto merilo za identifikovanje oblasti.

Sprovođenje ovog pristupa u regionalnom ili u sličnom multinacionalnom okruženju obuhvata stručnu procenu (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, takođe, smatra forumom koji ima veliki potencijal za povećanje integriteta i smanjenje mogućnosti za pojavu korupcije u sektoru odbrane.

### **Merilo budžetiranja u Jugoistočnoj Evropi**

Metodologija za procenu transparentnosti budžetiranja u sektoru odbrane u zemljama Jugoistočne Evrope podrazumeva poređenje konkretnih smernica i praksi sa jednim

idealizovanim 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 reč o delotvornosti, transparentnosti i odgovornosti, iako ne uzima u obzir ponekad legitimnu brigu za čuvanje poverljivih informacija, odnosno za tajnost podataka i ograničenje pristupa takvim informacijama.

Opisano merilo ima pet glavnih kriterijuma kojima se mere: (1) usmerenost budžetiranja na ispunjenje ciljeva; (2) opseg i delotvornost planiranja budžeta; (3) izvršenje budžeta i efikasan nadzor; (4) transparentnost budžetiranja i budžeta u sektoru odbrane i (5) obezbeđivanje integriteta budžetiranja u sektoru odbrane.

## 1. Budžetiranje vojske kao sastavni deo odbrambene i bezbednosne politike

### a. Ciljevi, vizija, strategija

Budžet oružanih snaga dobro je integrisan u planiranje u sektoru odbrane. On garantuje sprovođenje jasno definisane srednjoročne i dugoročne politike odbrane. Država je jasno, malim brojem međusobno povezanih propisa, definisala ciljeve svoje bezbednosne i odbrambene politike. Postoji sveobuhvatna strategija za postizanje ciljeva odbrambene i bezbednosne politike, tj. strategija za pristup vojnom savezu. Ova strategija – razrađena propisom – ocenjena 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 primenu podržava dugoročni plan razvoja snaga, koji prati gruba procena troškova. Viziju i dugoročni plan usvojili su vlada ili parlament.

### 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, na primer, 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, iskorišćenost resursa, obrazovanje i obuku, istraživanje i tehnološki razvoj itd. Program odbrane ograničen je predviđenim sredstvima. To dalje ograničava druge zahteve za dodeljivanje

<sup>6</sup> Ova metodologija, u koju su uključeni i merilo 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.

<sup>7</sup> Na primer, 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 podrazumeva *srednjoročni plan razvoja sektora odbrane i oružanih snaga ograničen dostupnim resursima*.

sredstava koji postoje u sektoru odbrane, kao što je, na primer, zahtev da se obezbede 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 procenu rizika planiranja u sektoru odbrane i planiranja snaga. Uspostavljene su procedure za izradu scenarija za primenu sile, za procenu verovatnoće nastupanja svakog scenarija pod jasno formulisanim pretpostavkama, za simulaciju rezultata angažovanja planiranih snaga, za analizu rezultata ove simulacije i za korigovanje u skladu sa procenjenim rizikom. Pored toga, rizik se procenjuje uz pomoć odgovarajućih alata, dok su u ovaj postupak uključeni stručnjaci koji imaju neophodna znanja i iskustvo. Na kraju, procena rizika potpuno je i delotvorno integrisana u planiranje u sektoru odbrane i u planiranje snaga.

### d. Budžet vojske usmeren na ostvarivanje ciljeva

Budžetiranje je orijentisano 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.

## 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 raspodelu 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. Takođe, 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 definisane su zakonima, podzakonskim aktima i smernicama, čiji je krovni propis zakon o budžetskom sistemu. Rukovodioci imaju određeni stepen fleksibilnosti prilikom trošenja

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

<sup>9</sup> Više o rizicima koji se javljaju tokom planiranja videti 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)>.



javnih sredstava. Programi i budžet mogu se menjati van redovnog ciklusa planiranja. Međutim, diskreciona prava rukovodilaca jasno su određena propisima. U odredbama zakona o budžetu, kojima se definišu nepredviđene okolnosti, propisani su jasni i strogi uslovi za korišćenje sredstava. Izveštaji rukovodilaca o potrošnji sredstava u nepredviđenim okolnostima podležu 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 definisane izvore i razrađene svrhe potrošnje, opisan je način korišćenja subvencija dodeljenih ministarstvu odbrane iz državnog budžeta. Takođe, dat je i način korišćenja subvencija dodeljenih iz državnog budžeta drugim organizacijama koje sprovode aktivnosti vezane za odbranu i slične aktivnosti, kao što je, na primer, održavanje ratnih rezervi. Zatim, opisan je način finansiranja iz drugih nacionalnih programa, na primer, radi priprema za učlanjenje u NATO, te način finansiranja iz međunarodnih i bilateralnih programa (uz jasne propise za korišćenje sredstava koja predstavljaju naknadu). Prikazan je, zatim, način korišćenja prihoda od prodaje viškova opreme i infrastrukture, kao i prihoda koje ostvare privredna društva i organizacije koje prodaju robu i usluge spoljnim organizacijama, u slučajevima u kojima je ministarstvo odbrane osnivač ili suvlasnik tih društava.

Država ima kapacitete – metodologiju, adekvatna znanja i obučene kadrove – da pravilno proceni sve buduće rashode u sektoru odbrane. U to su uključeni i troškovi koji su u skladu sa Instrumentom UN-a za standardizovano izveštavanje 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 troškovi društvenog prilagođavanja prevremeno otpuštenih pripadnika oružanih snaga, rashodi za korišćenje sistema naoružanja, opreme i infrastrukture, troškovi za ispunjenje postojećih ugovora i servisiranje kredita, kao i nepredviđeni troškovi.

Svi prihodi i rashodi klasifikovani 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 promovišu odgovornost. U budžet oružanih snaga detaljno su razrađena sva izdavanja. Dat je detaljan pregled raspodele sredstava za organizacije u sektoru odbrane, kao i za pojedinačne programe. Takođe, za svaki program i sve njegove elemente jasno su predstavljena sredstva namenjena obuci, održavanju, nabavkama, istraživanju i razvoju itd.

<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?CI=218>>.

### 3. Izvršenje budžeta i nadzor

#### a. Izvršenje budžeta

Država ima sveobuhvatan računovodstveni sistem, koji omogućava pouzdanu procenu neizmirenih obaveza. On omogućava uvid u podatke o svim fazama „prijoda“ 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 standardizovani su i dostupni svim zainteresovanim stranama. Postoje jasni kriterijumi za primenu diskrecionih ovlašćenja 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 angažuju podizvođači jasni su i sveobuhvatni. Osoblje koje ih primenjuje odgovarajuće je kvalifikovano. 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 podležu delotvornoj proceduralnoj proveri spoljnih revizora. Postoje i kapaciteti za reviziju poštovanja finansijskih propisa i delotvornosti rada (tzv. revizija rentabilnosti ili revizija „vrednost 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 nenamenskog trošenja sredstava, kao i za revizije „vrednost za novac“. Nezavisni istraživački centri (univerziteti, akademski instituti i druge nevladine organizacije) pomažu prilikom sprovođenja revizije „vrednost za novac“ u određenim značajnim oblastima, kao što su, na primer, programi modernizacije snaga. Nevladine organizacije poseduju izuzetne kapacitete i reputaciju za izradu kvalitetnih izveštaja o radu sektora. Njihovi izveštaji dosta utiču na donosiocce odluka i na društvene stavove.

#### c. Izveštavanje

Vlada predstavlja redovne fiskalne izveštaje parlamentu i javnosti. Parlamentu se sredinom svake godine dostavlja izveštaj o izvršenju budžeta. Takođe, objavljuju se i češći – kvartalni i mesečni – izveštaji. Završni računi podnose se parlamentu u roku od šest meseci nakon završetka fiskalne godine. Prati ih sveobuhvatna i dubinska analiza učinka bitnijih programa u sektoru odbrane.<sup>11</sup>

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

## 4. Transparentnost budžeta u oružanim snagama

### a. *Transparentno donošenje odluka*

Svi aspekti budžeta u oružanim snagama (planiranje, izvršenje i procena sprovođenja) dostupni su donosiocima odluka i javnosti. Svi učesnici u donošenju i sprovođenju budžeta – civilni i vojni planeri, ministri odbrane i finansija, vladini saveti, parlament i skupštinski odbori, šef države, revizorska institucija, lobističke grupe, nevladine profitne i neprofitne organizacije, mediji i šira javnost – utiču na taj proces u skladu sa jasnim pravilima i uz potpuno razumevanje donošenja i sprovođenja 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 bezbednosti, program odbrane, izveštaji o sprovođenju i reviziji. Javna su i pravila za obelodanjivanje 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 informisanim posmatračima omogućava da sprovedu podrobnju 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, na primer na engleskom jeziku. Pored toga, rukovodioci, odnosno ministar odbrane, imaju zakonsku obavezu da pismeno odgovore na zahteve za pružanje informacija. Ako je deo određenog dokumenta poverljiv<sup>12</sup>, on se briše, a ostatak dokumenta se dostavlja organizaciji ili licu koje je podnelo zahtev za pristup informacijama.

Javnosti su dostupne i ukupne informacije o budžetu, kao i stvarni ili očekivani rezultati za dve 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 obelodanjivanje podataka o budžetima oružanih snaga, tj. sporazume UN-a i OEBS-a, te inicijative Pakta za stabilnost. U skladu sa njima, redovno dostavlja tačne i potpune informacije.

## 5. Obezbeđivanje integriteta

Budžetiranje u oružanim snagama zasniva se na podrobnom i pouzdanom projektovanju budžeta, odnosno fiskalnih ograničenja u sveobuhvatnom i doslednom kvantitativnom makroekonomskom okviru. Sve pretpostavke planiranja budžeta – tj. glavni fiskalni rizici, neizvesni i specifični troškovi vezani za nabavke itd. – jasno su dokumentovane i uzete u obzir. Takođe, najbitnije pretpostavke, kao što su makroekonomske i fiskalne analize i

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

projekcije, procenjuju nezavisni stručnjaci.

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

Jasno su identifikovani i dokumentovani svi alternativni programi i budžeti, koji odgovaraju različitim pretpostavkama. Postoji jasna pismena procedura za prelazak sa jedne alternative na drugu, pri čemu su prelazne odredbe takođe jasno dokumentovane. Dostupna je istorija oba plana, kao i istorija rezultata i procena njihove primene.

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

## Poglavlje 7

# Nabavke u sektoru odbrane

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

1. procesa nabavke novih odbrambenih kapaciteta, na primer, uvođenjem naprednijih sistema naoružanja ili
2. procesa održavanja postojećih mogućnosti, na primer, obezbeđivanjem rezervnih delova 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 zahteva 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 snabdevanja ili pitanja nacionalne bezbednosti i
- statistički podaci o troškovima jesu 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. Na primer, 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 sprovođenjem. Međutim, da bismo otkrili mehanizme funkcionisanja korupcije, moramo ispitati čitav postupak nabavke i potom pripremiti odgovarajuće mere za njeno suzbijanje.

---

<sup>1</sup> Ovaj Pregled redovno objavljuje organizacija „Transparensi internešnal“. Videti: <[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 unapređenja postojećih kapaciteta odbrane, naročito kada to podrazumeva uvođenje novih tehnologija. U antrfileu 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 regulisano tako da odluke o nabavkama i sprovedene 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-posledična veza između ciljeva odbrane i nabavke.

### Antrfile 7.1. Opseg nabavki u sektoru odbrane

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

- 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, retko su dovoljni da pokriju sve potrebe ovog sektora. Stoga se pažljivo moraju odrediti prioriteti 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 namensko korišćenje sredstava). Detaljno razmatranje međusobno konkurentnih potreba i kreativno razmišljanje o sredstvima za njihovo zadovoljavanje vrlo su stoga značajni za uspešnu nabavku. Ulaganja u ove aktivnosti pomoći će tome da se smanji rizik i povećaju šanse za uspeh projekta.

Odluka o tome *kako nabaviti* opremu i/ili usluge obično je deo strategije nabavke, formalnog dokumenta u kome se navode i obrazlažu sve donete odluke. Konačna *nabavka* opreme i/ili usluga često se raščlanjuje na više faza kako bi čitav zadatak bio jednostavniji za rešavanje i kako bi bile unete tačke gde se projekat može ponovno razmatrati i gde se mogu doneti 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 ovde navedene. Postoje mnoge prednosti toga da se u ciklus nabavke uključe aktivnosti koje će identifikovati i razjasniti predmete nabavke.

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

Kreatori politike i planeri moraju, pre svega, jasno da saopšte koje su potrebe misije. U tom dokumentu<sup>2</sup> moraju da opravdaju potrebu da se reši određeni nedostatak odbrambenih kapaciteta ili da se ispita tehnološka mogućnost za efektivnije i efikasnije obavljanje odbrambenih misija. Ovaj dokument mora biti zasnovan na podrobnoj analizi misije, odnosno na analizi postojećih i projektovanih kapaciteta za obavljanje misija u poređenju sa predviđenom tražnjom za pružanje usluga.<sup>3</sup> Mora, takođe, da sadrži dovoljno kvantitativnih informacija kako bi se identifikovala i opravdala potreba. Pre nego što se ovaj dokument izradi trebalo bi sprovesti i dalekosežnu analizu učinka i uočiti nedostatke u kapacitetima. Mogao bi, takođe, da sadrži i procenu uticaja misije ukoliko potrebe misije nisu saopštene, kao i procenu toga koliko je ona kritična, koji je predloženi vremenski okvir misije, te koje su dugoročne procene korišćene prilikom planiranja.

Potom sledi definisanje operativnih zahteva. 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 pre njegovog uvođenja.

Tek nakon što su prva dva koraka dobro shvaćena i dokumentovana može se preći na definisanje tehničkih zahteva i standarda, te pristupiti nabavci i planiranju budžeta nabavke. Definisanje potreba misije i operativnih zahteva takođe služi za uspostavljanje osnovnih kriterijuma za procenu ponuda i za odabir dobavljača, kao i za procenu stvarno isporučene opreme i sistema, odnosno pruženih usluga. U antrfileu 7.2 predstavimo iskustva koja je imalo Ministarstvo nacionalne odbrane Poljske prilikom sprečavanja korupcije u nabavkama.

Za integritet odlučivanja važno je da tokom nabavke bude očuvana uzročno-posledična veza između ovih koraka. Time se omogućava i nezavisna procena<sup>4</sup>, na primer, pre dodeljivanja značajnih javnih sredstava, kao i revizija rezultata i sprovođenja odluka o nabavkama, koju obavljaju bilo odgovorne državne organizacije, bilo nezavisni posmatrači.

---

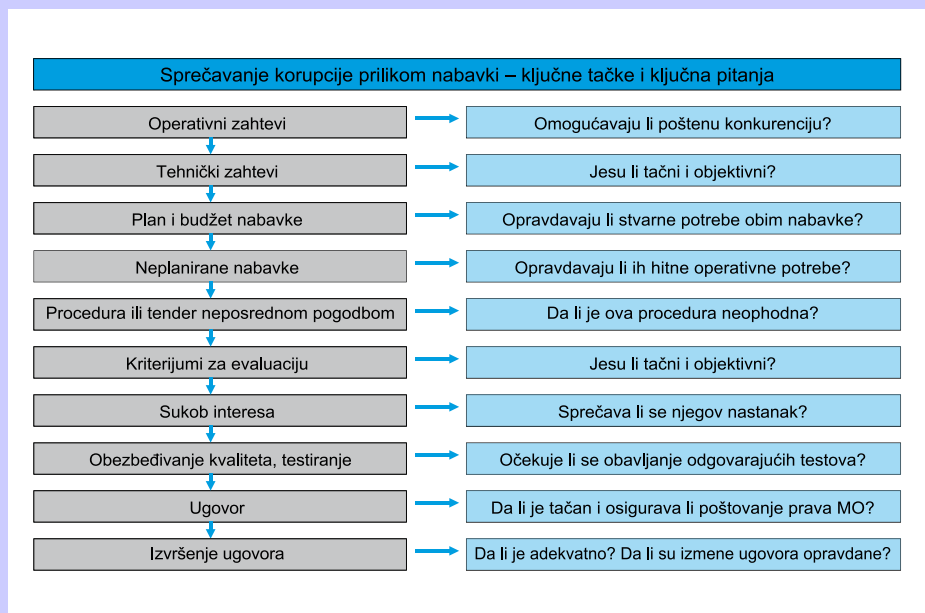
<sup>2</sup> Ministarstvo odbrane i drugi savezni organi SAD dužni su da izrade zvaničan dokument pod nazivom „Izjava o potrebama misije“ (*Mision Need Statement*). Videti, na primer: Federal Aviation Administration. „Mission Analysis. Appendix B: Mission Need Statement Template.“ <<http://fast.faa.gov>>.

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

<sup>4</sup> Reč je o proceni koja ne zavisi od procene predlagača konkretne odluke o nabavci. Nju mogu da sprovedu posebno imenovani tim unutar sektora odbrane, druga državna organizacija ili nezavisni posmatrač. Opis ovog poslednjeg slučaja dat je u antrfileu o „sporazumima o integritetu“ u daljem tekstu.

## Antrfile 7.2. Očuvanje integriteta postupka nabavke u sektoru odbrane i sprečavanje 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 meru. One postoje u fazi pripreme, tokom tendera ili pregovora, kao i za vreme izvršenja ugovora. Neophodno je u svakom od ovih bitnih delova procesa rešavati konkretne situacije, na primer, postavljanjem odgovarajućih pitanja. Najvažnija pitanja navedena su u sledećem dijagramu. Poljski Antikorupcijski biro dužan je da postavlja takva pitanja, priprema mišljenja i predlaže rešenja.



### Pripremna faza

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

*Tehnički zahtevi novog naoružanja:* Zasnivaju li se na operativnim zahtevima ili su jednostavno prepisani iz tehničke specifikacije određenog proizvoda? Jesu li tačni i objektivni? Omogućavaju li poštnu 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 obezbeđena sredstva za ceo 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?

*Kriterijumi za procenjivanje, dokumentacija:* Da li su kriterijumi jasni i precizni? Da li su jednaki za sve učesnike? Da li su objektivni kriterijumi (kao što su cena 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 primena

*Obezbeđivanje kvaliteta, testiranje:* Da li će biti obavljeni odgovarajući testovi (objektivni i zasnovani na pouzdanoj metodologiji)? Da li je predviđeno da tokom primene ugovora bude obezbeđen kvalitet?

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

*Primena ugovora:* Da li je ugovor primenjen onako kako je potpisano? Da li su izmene ili dopune ugovora opravdane?

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

Dodatne mere kojima se garantuje transparentnost nabavki u sektoru odbrane jesu:

- postojanje javno dostupnih i transparentnih dokumenata odbrambene politike, koji pružaju jasne, dosledne i kredibilne smernice za modernizaciju sektora odbrane;
- obaveštavanje potencijalnih dobavljača unapred, uključujući u to i industrijska preduzeća sektora nacionalne odbrane, o budućim nabavkama i pretpostavljenim zahtevima;
- otvoreno nadmetanje, odnosno postojanje konkurencije, koje se obezbeđuje, na primer, korišćenjem „Evropske oglasne table za ponuđene ugovore u sektoru odbrane“ (*European Bulletin Board*, EBB), koju održava Evropska agencija za odbranu;

- korišćenje celog ciklusa troškova umesto troškova inicijalnog ulaganja prilikom planiranja nabavke i poređenje ponuda dobavljača koji konkurišu za posao<sup>5</sup> i
- podrobna procena rizika i transparentno upravljanje rizicima.

U antrfileu 7.3 navedeno je više negativnih posledica, 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 unaprede njegov integritet trebalo bi da razmotre primenu međunarodnog standarda ISO 15288<sup>6</sup> i srodne publikacije NATO, AAP-48. Savez NATO opredelio se za poštovanje standarda ISO/IEC 15288, te je ceo ciklus funkcionisanja sistema podelio na šest faza:

1. koncept;
2. razvoj;
3. proizvodnja;
4. upotreba;

### **Antrfile 7.3. Posledice nedostatka transparentnosti javnih nabavki u sektoru odbrane**

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

- nedovoljnog ispitivanja razloga za nabavku sistema naoružanja;
- donošenja neefikasnih odluka državnih tela, koje negativno utiču na nacionalnu i regionalnu bezbednost;
- nerazumevanja u susednim zemljama;
- postojanja korupcije tokom nabavki naoružanja i tokom odlučivanja o nabavkama vezanim za oružane snage i
- gubitka poverenja javnosti u oružane snage, koje mogu biti diskreditovane i izložene nepotrebim 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.*

<sup>5</sup> Da bi se omogućilo upoređivanje procena troškova celog ciklusa i efikasno merenje, preporučuje se postupanje koje će biti u skladu sa opštim modelima troškova. Videti: *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>6</sup> Videti: ISO/IEC 12207: 2008, „Systems and Software Engineering – System Life Cycle Processes.“ Edition 2. International Organization for Standardization, 2008.

5. podrška i
6. povlačenje.

Svaka od ovih faza predstavlja jedan suštinski deo ciklusa funkcionisanja sistema odbrane. Podela ovog ciklusa na faze osmišljena je prema praktičnom obavljanju poslova, koje se zasniva na preduzimanju malih, razumljivih i pravovremenih koraka. Ove faze, takođe, pomažu eliminisanju neizvesnosti i rizika vezanih za troškove, dinamiku, opšte 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 kriterijumi.

Primena standarda ISO 15288 i AAP-48 pruža zajednički i integrisani okvir procesa za inženjering sistema i upravljanje projektima. Omogućava, takođe, i integraciju disciplina upravljanja projektima i tehničkih procesa tokom celog ciklusa, kao i transparentnu interakciju između organizacija učesnica.

Ovakvo strukturiran ciklus funkcionisanja sistema odbrane omogućava rigorozan parlamentarni nadzor nabavki u sektoru odbrane. U antrfileu 7.4 predstavljen je primer nadzora nabavki, koji sprovodi holandski Parlament.<sup>7</sup> Može se reći da učestvovanje parlamenta usporava postupak nabavke, ali istovremeno on i doprinosi integritetu i dosta unapređuje transparentnost odlučivanja, čime se značajno smanjuje mogućnost za pojavu korupcije tokom nabavki u sektoru odbrane.

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

## 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 bavićemo se organizacijama koje traže određenu nabavku, odnosno organizacijom ministarstava odbrane i drugih organa odgovornih za nabavke u sektoru odbrane, kao i zahtevima koje državna tela postavljaju dobavljačima. Dvadeseto poglavlje posvećeno je razmatranju ponuđača, odnosno razmatranju nastojanja namenske industrije i njenih poslovnih udruženja da uspostave i sprovedu globalne standarde integriteta.

Ne postoje opštevažeći model za organizovanje nabavki u sektoru odbrane. Opšte pravilo je da postupak nabavke mora da bude dobro usklađen sa planiranjem i upravljanjem u sektoru odbrane. Dobro osmišljena organizacija podrazumeva još i postojanje jasne podele neophodnih ovlašćenja, autoriteta odlučivanja i odgovornosti nadzora.

<sup>7</sup> Za više detalja koji su dati u međunarodnom uporednom kontekstu videti: 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.

**Antrfile 7.4. Parlamentarni nadzor javnih nabavki 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 vrednost od 25 miliona evra. 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 zahteva za nabavku novog sistema naoružanja (ili za zamenu postojećeg) do konkretnog predloga da se sistem „X“ kupi od proizvođača „Y“. Parlament može u svakoj fazi postupka nabavke uticati na odlučivanje. Kada Vlada, na primer, smatra da je potrebno zameniti određenu opremu ili kupiti novu (ili predloži određeni broj sistema koje treba nabaviti), Parlament se tome može usprotiviti ili izmeniti takav predlog. Takođe, Parlament može izmeniti konačnu odluku („zeleno svetlo“) o nabavci ili joj se može usprotiviti, mada se to u praksi ne dešava tako često. Na to kakvu će odluku doneti Vlada, najčešće utiču četiri pisma – A, B, C i D – o kojima se raspravlja u Parlamentu.

Za projekte vrednije od 100 miliona evra (tzv. „veliki projekti“) primenjuje se posebna procedura, koja podrazumeva još detaljnije i češće izveštavanje Parlamentu. Tipičan primer toga je učestvovanje holandske Vlade u razvoju zajedničkog jurišnog lovca bombardera (*Joint Strike Fighter*), američkog naslednika aviona F-16. Postoje i drugi veliki projekti, kao što je, na primer, vazdušnodesantna 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, na primer, mogao predstaviti nezavisni institut koji se bavi sektorom odbrane. Na kraju, često se raspravlja i o ulozi lobista za namensku industriju i njihovom pristupu članovima Odbora za odbranu i bezbednost. Međutim, ni tu nije nije došlo ni do jednog većeg incidenta.

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

U antrfileu 7.5 predstavljeni su nadležnosti i učesnici u postupku nabavke, koji su česti u državama sa duboko ukorenjenim standardima dobrog upravljanja u sektoru odbrane i sa demokratskom kontrolom ovog sektora. U posttotalitarnim sredinama često problem predstavlja definisanje odgovarajućih nadležnosti institucija u sektoru odbrane i obezbeđivanje 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 izmene bugarskog Zakona o odbrani i oružanim snagama, kojim su ograničene njegove nadležnosti tokom nabavki u ovom sektoru. U ovim izmenama predlaže se da ministar odlučuje o nabavkama vrednim do 25 miliona evra. Prilikom nabavki čija je vrednost između 25 i 50 miliona evra Ministarstvu odbrane potrebna je dozvola Ministarskog saveta (Vlade), a tamo gde je vrednost preko 50 miliona evra, Ministarski savet mora da dobije dozvolu Parlamenta.

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

Uopšteno, u sektoru odbrane postoje četiri kategorije lica – odnosno aktera – uključenih u proces nabavke. Prvo, tu su *oni koji odlučuju o zahtevima* za nabavljanje opreme i/ili usluge. Nije moguće odjednom utvrditi tačne zahteve, već je to proces tokom kog se zahtev postepeno razjašnjava i detaljnije razrađuje. Na primer, u početku široko postavljen zahtev nabavke sredstava za uništenje osnovnih borbenih tenkova potencijalnog neprijatelja mogao bi, nakon ispitivanja dostupnih mogućnosti, biti sužen na zahtev za nabavku prenosivog lansera protivtenkovskih 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 definisanje zahteva – ne mora nužno biti odgovorno samo jedno telo, već se ta dužnost, kako teče razmatranje problema, može preneti sa jedne grupe na drugu. Kako god ovaj zadatak bio raspodeljen, posebno važan akter u ovoj kategoriji jeste korisnik – predstavnik oružanih snaga. On je odgovoran za izradu zahteva 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 doneti najbolje odluke o rešenjima vezanim za nabavku opreme ili koja će upravljati postupkom nabavke. Zajednica korisnika – odnosno oružane snage – najčešće rukovode ranim fazama određivanja zahteva, ali će kasnijim fazama često bolje rukovoditi specijalisti za nabavke. Oni čine drugu kategoriju aktera.

*Specijalisti za nabavke* su obično odgovorni za upravljanje najvećim delom procesa nabavke: rukovode izradom detaljne specifikacije zahteva, sklapaju ugovor sa dobavljačima, obezbeđuju isporuke potrebne opreme i/ili usluga, upravljaju održavanjem tokom celog ciklusa i, na kraju, ugovaraju bezbedno 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 razmenu znanja o nabavkama. Korisnicima pak daje slobodu da se usredsrede na svoje osnovne vojne dužnosti. Međutim, upravljanje procesom nabavke zahteva da finansijska odgovornost – obaveza racionalnog trošenja javnih sredstava – bude prepuštena *menadžeru nabavke*, kao i da nabavka bude sprovedena namenskim trošenjem budžeta određenog za konkretan projekat. Ovde 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 rešenje za određeni zahtev, dok je u širem interesu sektora odbrane, odnosno vlade, parlamenta i poreskih obveznika, uspostavljanje ravnoteže između opremanja oružanih snaga i racionalnog i namenskog trošenja javnih sredstava. To pak zahteva da se izbor najboljeg rešenja, kojim se eliminišu tenzije koje ponekad postoje između ove dve opcije, prepuste neutralnijem akteru, odnosno menadžeru nabavke.

Treću kategoriju aktera čine *oni koji će kontrolisati i nadzirati* projekte nabavke. Obično je reč o članovima najvišeg rukovodstva sektora odbrane. Poslednju kategoriju aktera čine *spoljna tela*, koja poseduju sredstva za obezbeđivanje opreme i/ili usluge. To su najčešće privatne firme, ali mogu biti i druga državna tela ili vlade drugih zemalja.

Čak i u slučajevima u kojima nisu propisana sva ova ovlašćenja, vlade na raspolaganju imaju instrumente kojima mogu da unaprede integritet organizacija i smanje rizik od pojave korupcije prilikom nabavki. U antrfileu 7.6 predstavljeno je iskustvo Sijera Leonea, koje se, takođe, smatra dobrom praksom.

### **Antrfile 7.6. Borba protiv korupcije u oblasti javnih nabavki**

Abdul Tedžan Kole (Abdul Tejan Cole), predsednik Komisije za borbu protiv korupcije (*Anti Corruption Commission*) Sijera 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 dela da bi u septembru 2008. novim Zakonom o borbi protiv korupcije broj kaznenih dela povećan na dvadeset i dva. Sada su ovim Zakonom obuhvaćena i kaznena dela kojima 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 sprovode nepropisne nabavke, ali zamenci ministara koji su o tome odlučivali nisu mogli biti sudski gonjeni. Uočeno je da korupcija u oblasti nabavki širom sveta predstavlja važno pitanje. Sukob interesa sada predstavlja krivično delo, a kršenje pravilnika o postupanju smatra se disciplinskim prekršajem. Državni službenici, takođe, moraju da prijave svu imovinu.

O ovakvim predmetima sada češće sude sudije a ne porota, pošto je predsednik Komisije naveo da je jednostavnije podmititi nekoga u grupi od dvanaest ljudi, nego jednog sudiju. U Sijera Leoneu trenutno je dvoje sudija specijalizovano za predmete korupcije. Uz to, propisan je obavezan minimum kazne. Time se izbegavaju nekadašnje situacije, u kojima je umesto kazne izricana 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 hteli 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)>.

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

### **Integritet postupanja pojedinaca**

Nijedna mera kojom se sprečava korupcija u nabavkama neće biti potpuno delotvorna ukoliko pojedinci uključeni u ovaj proces nemaju integritet. Države često, pokušavajući da smanje rizik od pojave korupcije tokom nabavki u sektoru odbrane, sprovode i „tvrde“ i „meke“ mere.

„Tvrde“ mere koriste se da bi sukob interesa i davanja mita, i neposredno i posredno, bili označeni kao kriminalna dela. 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 telo odgovorno za nabavke.

Na primer, 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, dve ili više godina nakon prestanka državne službe.<sup>8</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 definisanja zahteva, pa do procene kvaliteta isporučene robe ili pružene usluge.

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

Između „mekih“ i „tvrdih“ mera nalazi se mera kojom bi lica koja imaju informacije o korupciji tokom primene 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 antrfileu 7.7 predstavljeni su američki propisi, kojima se svi podizvođači u sektoru odbrane obavezuju na to da organizuju obuku o etičkim pitanjima, da podnose izveštaje i da štite uzbunjivače. Sličnu obavezu izveštavanja 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 prijava, prikazani su na slici 7.1 u daljem tekstu.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Jedan takav slučaj koji je stekao publicitet, kao i reakcije dobavljača i države, mogu se naći na sledećoj internet-stranici: <[www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal\\_Issues/unethicalboeing.html](http://www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.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 sledećoj 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)>.

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

## **Antrfile 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 pre 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) sprovede internu ili eksternu reviziju, odnosno i jednu i drugu; (5) pokrenu disciplinske postupke u slučaju nedoličnog ponašanja; (6) ažurno izveštavaju odgovarajuće državne organe o svim situacijama u kojima postoji sumnja da su prekršeni propisi koji se odnose na sklapanje ugovora sa državom i (7) obezbede 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*), izmenjen dva puta, 2007. i 2008. godine, uveo je stroža obavezna etička pravila za dobavljače. Od dobavljača koji sklapaju ugovore sa državom sada se propisima zahteva da poseduju pismene kodekse poslovne etike i da za zaposlene organizuju 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.

Uz to, izmenjenim etičkim pravilima za dobavljače, koji su u skladu sa FAR-om, obuhvaćeno je sada i potpisivanje ugovora u ratnim uslovima, kao na primer u Iraku i Avganistanu. Od dobavljača se zahteva da obelodane 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 zahtevi sprovede tako što se unose u odredbe ugovora i da su obavezni. Prema izmenjenim pravilima, dobavljačima može biti privremeno ili trajno oduzeto pravo na poslovanje sa državom ako namerno ne obelodane 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 posledica i
- promoviše organizaciona kultura koja podstiče etičko postupanje i poštovanje zakona.

Propisima Ministarstva odbrane (DOD) od januara 2009. godine reguliše se zaštita onih koji državnim službenicima obelodane informacije o nenamenskom trošenju sredstava ili neadekvatnom upravljanju, opasnosti po zdravlje i bezbednost lica ili kršenju propisa o ugovoru ili drugom poslu sa Ministarstvom odbrane. Naime, zaposleni ne sme biti otpušten, premešten na hijerarhijski niže radno mesto ili suočen sa bilo kojom drugom vrstom diskriminacije koja bi bila odmazda za obelodanjivanje informacija o kršenju propisa. Uz to, dobavljači imaju obavezu da svoje zaposlene pismeno obaveste o ovim pravima i merama zaštite uzbunjivača, koje im garantuju 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.*



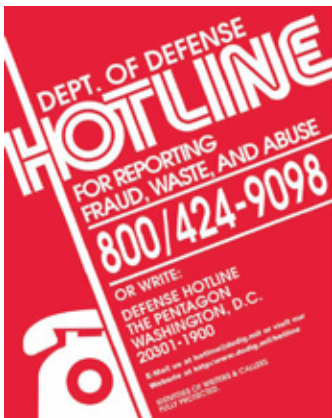
U Poljskoj – zemlji koja se relativno skoro pridružila NATO – svi viši oficiri, osim vojnih sudija i tužilaca za koje važe opšti propisi za sudije i tužioce, kao i niži oficiri koji služe u finansijskoj ili logističkoj jedinici, moraju da popune obrazac za prijavu imovine. Popunjeni obrasci nisu dostupni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

Lica koja su tokom poslednje tri godine svoje vojne službe učestvovala u postupcima nabavke – u koje, po široj definiciji, spadaju planiranje, priprema i sprovođenje 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 učestvovala na tenderima Ministarstva odbrane.<sup>10</sup>

## Sporazumi o integritetu

Na kraju ovog poglavlja bavićemo se time kako okviri koji obuhvataju više organa i multinacionalni okviri, kao i angažovanje spoljašnjih posmatrača mogu otkloniti rizik od pojave korupcije tokom procesa nabavki.

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



Slika 7.1: Plakati sa brojevima telefona za anonimne uzbunjivače

Kako svako dugo putovanje počinje malim koracima, države koje su započele izgradnju integriteta svoj put mogu otpočeti sprovođenjem mera usmerenih na određenu oblast. Na primer,

<sup>10</sup> Lično saopšteno Maćeju Vnuku 2. decembra 2008.

moгу jedan predmet nabavke u sektoru odbrane otvoriti za spoljašnju kontrolu. U antrfileu 7.8 predstavljena su iskustva sa „Sporazumima o integritetu sektora odbrane“ (*Defence Integrity Pacts*). To je mehanizam koji je organizacija „Transparensi internešnal“ razvila kako bi se rešio problem rizika od pojave korupcije u nabavkama. Ovaj mehanizam se sada vrlo uspešno primenjuje širom sveta.

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

Tokom devedesetih godina 20. veka organizacija „Transparensi internešnal“ 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 podrazumeva da ponuđači i kupci moraju da se obavežu da u slučaju konkretne nabavke neće primati ni davati mito. Organizacija „Transparensi internešnal“ bila je pre petnaestak godina prva organizacija koja je ove sporazume počela da koristi u civilnim sektorima, pa su se oni do sada ukorenili i u zemljama poput Meksika.

Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane sve ponuđače i državne organe obavezuju ugovorom, čime treba da bude smanjena mogućnosti za pojavu korupcije pre 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 tela, uključujući u to i sve njihove konsultante i savetnike. 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 primeniti 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 posle okončanja tendera. Uvodi se obaveza obelodanjivanja 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 posmatračice 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 angažovani, trebalo bi obezbediti dovoljno sigurnih sredstava.

Tim organizacije „Transparensi internešnal“ koji se bavi sektorom odbrane saradivao je sa vladama Kolumbije i Poljske, u kojim su ovakvi sporazumi primenjeni na velike nabavke u ovom sektoru. Sporazume o integritetu u sektoru odbrane treba primeniti u najranijoj mogućoj fazi. Oni omogućavaju mnogo veću transparentnost. Njihovim sprovođenjem unapređuje se i kvalitet ugovorne dokumentacije, nadzora i evaluacija, te oni mogu dovesti do bolje specifikacije opreme i rentabilnosti. Primena ovih mehanizama može da posluži i kao podsticaj za promene u drugim organizacijama i ministarstvima.

Za više informacija o Sporazumima o integritetu u sektoru odbrane u Kolumbiji videti: 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 sledeće internet-stranice <[www.defenceagainstcorruption.org](http://www.defenceagainstcorruption.org)>.

## Poglavlje 8

# Ofset aranžmani

Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije tokom nabavki u sektoru odbrane obuhvata mnoge specijalizovane oblasti: počev od načina na koji se izrađuju tehničke specifikacije, preko postupka procenjivanja, pa do načina na koji su organizovane 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 – ofset aranžmanima – postoji izrazito slab nadzor, dok su rasprave ili razvoj dobre prakse retki, uprkos sve većoj ulozi koju ofset paketi imaju u današnjim nabavkama u sektoru odbrane.

Organizacija „Transparensi internešnal“ (TI) procenjuje da prilikom realizacije ofset 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 namenska industrija i vlade država širom sveta zajedno uspostave i primenjuju mnogo stroži režim transparentnosti i standarda jačanja integriteta u ovoj oblasti.

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

### Sadašnja upotreba ofset aranžmana

Pod ofset aranžmanima uopšteno se podrazumevaju trgovinske transakcije kojima se u međunarodnoj trgovini plaćanje robe ili usluga vrši kompenzacijom, odnosno isporukom neke druge robe ili usluge. Dele se na direktne i indirektno ofset 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.

Ofset aranžmani počeli su da se primenjuju u Evropi posle 1945. godine kako bi se pomogla obnova evropskih privreda posle završetka Drugog svetskog rata. Koriste se gotovo isključivo u poslovima u sektoru odbrane. Većina zemalja danas zahteva da vrednost ofset aranžmana iznosi 100% vrednosti glavnog ugovora. Na višem nivou su, na primer, Austrija sa 174% i Holandija sa 118%, a na dnu zemlje koje žele da obeshrabre upotrebu ofset aranžmana, kao što je na primer Tajvan sa 20% ili Tajland sa 27%. U vazduhoplovnoj industriji države će uglavnom

zahtevati da samo 20% ofset paketa bude direktno. Većina ofset aranžmana je indirektno. Između 1995. i 2000. godine u proseku je bilo 60% indirektnih i 40% direktnih aranžmana.

Tokom poslednjih deset godina ovi aranžmani se sve više upotrebljavaju. Njihova vrednost je sa 49% vrednosti ugovora 1995. godine porasla na 103% vrednosti ugovora 2005. Velike kompanije namenske industrije imaju prilično velike sektore koji se bave ofset aranžmanima, sa velikim obavezama. Kompanija „Lokid Martin“ (*Lockheed Martin*), na primer, jedan od najvećih dobavljača u sektoru odbrane, ima ofset 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 ofset aranžmana sa nabavki u sektoru odbrane proširi i na druge oblasti državne potrošnje.

### Ponderisanje ofset aranžmana tokom evaluacije tendera

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

### Fiksni troškovi ofset aranžmana

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

Pored toga, zemlja kupac ima i troškove upravljanja ofset aranžmanima, kao što su, na primer, troškovi rada kancelarije za ofset aranžmane, kao i troškovi za zarade zaposlenih u ovoj kancelariji.

### Prednosti ofset aranžmana

Ekonomisti koji se bave sektorom odbrane vode živu debatu o stvarnim prednostima ofset aranžmana. Njihov spor izgleda nerešiv, jer skoro da ne postoje ekonomske analize o uticaju ofset paketa, kao ni javno dostupni podaci o izvršenju ugovora o ofset aranžmanima. Stiv Skuner (Steve Schooner), šef katedre za pravo nabavki na Univerzitetu „Džordž Vašington“ (*George Washington University*) nedavno je rekao:

U ovom trenutku postoji konsenzus većine zainteresovanih strana povodom pitanja kao što su postojanje transparentnosti, integriteta i odgovornost tokom nabavki u sektoru odbrane. Međutim, kada je reč o ofset 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

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

<sup>2</sup> Isto, 2009: 91–92.

se istovremeno nastoji da se primena ofset aranžmana i poveća i smanji. Slično tome, Svetska trgovinska organizacija navodi da su ofset 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 ofset aranžmanima, ali u sektoru odbrane sprovode politiku „kupujte američko“... Stoga, realno bi bilo pokušati da se unapredi upravljanje ofset aranžmanima, a da se istovremeno ide ka postizanju konsenzusa o tome da li bi oni uopšte trebalo da postoje.<sup>3</sup>

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

### Politička dimenzija ofset aranžmana

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

### Rizici od pojave korupcije prilikom ofset aranžmana

Rizici od pojave korupcije prilikom ofset aranžmana dati su u komentarima koji su dostupni javnosti i navodima iz zvaničnih izveštaja, akademskim istraživanjima, intervjuima koje organizuje organizacija „Transparensi internešnal“, kao i u novinskim člancima.

### Izveštaj Evropske agencije za odbranu o ofset aranžmanima

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

Konačno, postoji jedan aspekt o kome je bilo reči u nekim intervjuima. Reč je o korupciji koja se javlja u vezi sa ugovorima u sektoru odbrane, kao i o njenoj stvarnoj ili navodnoj povezanosti sa ofset aranžmanima. Ofset 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 odbran na otvorenom i transparentnom tržištu. U intervjuima se često pominjalo da prethodna praksa sa ofset aranžmanima nije bila dovoljno dobra i da je zato bila menjana. Iako su predstavnici zemalja članica učesnica (*participating Member State*,

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

pMS) tvrdili da imaju dobro iskustvo sa ofset aranžmanima, što se moglo i očekivati, čini nam se da transparentnost i profesionalnost takvih praksi dosta zavise od konkretne zemlje učesnice, kao i da ima dosta prostora za poboljšanja.<sup>4</sup>

## Akadska istraživanja

U svom izveštaju pod nazivom „Uticaj transfera naoružanja na siromaštvo i razvoj“ Centar za međunarodnu saradnju i bezbednost (*Centre for International Cooperation and Security*) izneo je sledeću tezu:

Ofset aranžmani predstavljaju još jednu mogućnost za pojavu korupcije. Ranije je razmatrano kako ovi aranžmani prilikom transfera naoružanja utiču na rashode oružanih snaga. Bitno je, takođe, razmotriti da li ofset paketi mogu poslužiti tome da se sakriju veliki iznosi mita ili provizija, ili da li se njima nedozvoljeno utiče na odluku jedne zemlje o nabavci naoružanja. Ofset pakete „prati reputacija da cenu 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“. Ofset aranžmani, takođe, 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 uticaja ofset aranžmana, a najmanje u jednoj razmatra se i rizik od pojave korupcije vezan za ove aranžmane.<sup>6</sup> Trevor Tejlor je u svojoj studiji razmatrao da li su zvaničnici odgovorni za nabavke odlučivali o potrebama i obliku ofset paketa u skladu sa ekonomskim ili sa političkim razlozima. U ovom empirijskom radu zasnovanom na podacima o pojedinačnim transakcijama za procenu modela, dat je presek stanja u više zemalja iz svih delova sveta. Na osnovu Tejlorovih rezultata može se zaključiti da su, iako državni službenici zaduženi za nabavke biraju ofset aranžmane prema ekonomskim pokazateljima, varijable političke ekonomije takođe veoma važne. U pojedinim ugovorima o ofset aranžmanima ekonomska pitanja (poput cene, kvaliteta, troškova transakcije i politike industrijskog razvoja) važnija su od političkih (kao što su povećanje birokratije, nacionalna bezbednost i teorija interesnih grupa). U drugim okolnostima, međutim, osobine ofset paketa mogu da odražavaju političke prioritete. Tejlor stoga zaključuje:

Za rešavanje problema korupcije preporuka bi bila da se poveća transparentnost ofset aranžmana. Na primer, svaka država bi mogla da angažuje grupu nezavisnih spoljnih revizora koji bi prvo

<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)>.

<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.

procenili osnovanost predloga ofset aranžmana, a potom sproveli detaljnu knjigovodstvenu proveru koristi i troškova. Rezultate rada ove grupe trebalo bi objaviti i učiniti dostupnim za spoljnu proveru.

### Javni intervjui organizacije „Transparensi internešnal“ sa stručnjacima u sektoru odbrane

Frenk Boland (Frank Boland), direktor Odeljenja za planiranje snaga, Sektor za odbrambenu politiku i planiranje, NATO:

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

Ganim al Nadžar (Ghanim Al Najjar), profesor političkih nauka, Univerzitet u Kuvajtu:

Ofset programi bi, kao deo isplate, trebalo da transformišu nove projekte u Kuvajtu. Oni, međutim, često ne funkcionišu dobro. Niko zapravo ne zna šta se dešava sa ofset aranžmanima. Najveći deo odvojenog novca nije potrošen. Postoji li nadzor izvršenja ofset aranžmana? Ne baš: do sada nije potrošeno baš mnogo novca. Ne bih rekao da postoji dobra kontrola. Ljudi čekaju da vide koliko će ofset program biti delotvoran 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 dodeljen zaista postoji, ali se njegovo trošenje ne kontroliše.

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

- nije dovoljno jasno kako će biti praćen i procenjen predloženi ofset aranžman;
- ne postoji jasna nacionalna strategija o tome šta ofset aranžmanima treba da bude postignuto;
- postoji velika mogućnost da se izgubi kontrola nad nabavkom i nad njenim procenjivanjem ukoliko je u ofset aranžman uključeno više ministarstava;
- pregovori sa ponuđačima o ofset aranžmanima počinju tek nakon što se ugovor potpiše;
- ne postoje adekvatni mehanizmi nadzora ofset aranžmana pre potpisivanja ugovora i nakon toga (kao i trajanja ofset programa i glavnog ugovornog partnera i podgovarača);

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

### Antrfile 8.1. Medijski navodi o korupciji tokom ofset aranžmana

*Portugalija:* Centralna služba za istragu i krivične radnje (DCIAP) istražuje ugovor o ofset aranžmanu za kupovinu dve podmornice od „Nemačkog konzorcijuma za proizvodnju podmornica“ (*German Submarine Consortium*). Pregovore o ovom ugovoru kojim se sklapa posao vredan milijardu i dvesta deset miliona, a kojim će se osigurati to da se investicije u istoj vrednosti realizuju u Portugaliji, vodila je firma „Eskom“ (*Escom*), članica grupe „Espirito Santo“ (GES). Ova firma je pod istragom u Portugaliji.

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

*Republika Češka:* I u ovoj zemlji je nabavka lovaca „gripen“ pod istragom zbog primanja mita u vezi sa ofset 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 namerno sačinila oglas koji će avionima „gripen“ omogućiti da pobede na tenderu. Tom prilikom bilo je kritika da je prateći ofset paket nerealan, zbog čega su dvojica tadašnjih ministara finansija podnela ostavke.

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

*Izrael:* U septembru 2005. godine list „Difens njuz“ (*Defence News*) izvestio je da je policija u okviru velike istrage navoda o lažnim isplatama u inostranstvu ušla u centralu najveće izraelske aeronautičke i namenske firme „Izrael erkraft indastriz“ (*Israel Aircraft Industries*). Predmet istrage bila je desetogodišnja navodna praksa davanja mita i nedozvoljenih provizija vezanih za izvoz i ofset aranžmane.

*Rumunija:* Povodom rumunske kupovine dve fregate 2003. pojavili su se navodi o isplati provizija. Istraga je pre svega bila usmerena na nepravilnosti u ugovoru i na izgubljena novčana sredstva u vezi sa ofset paketom. U junu 2006. godine list „Bukarest dejli njuz“ (*Bucharest Daily News*) izvestio je da se „čini da je glavni razlog sprovođenje ugovora o ofset aranžmanu“. Prema odredbama tog ugovora, firma „BAE sistems“ (*BAE Systems*) trebalo je da 80% vrednosti nabavke iskoristi za kupovinu proizvoda i usluga iz Rumunije, i to kombinacijom direktnih i indirektnih ofset aranžmana.



Ovi ofset aranžmani i dalje izazivaju kontroverze. List „Žurnalul national” (*Jurnalul National*) izvestio je u septembru 2003. godine da će rumunsko Ministarstvo odbrane tužiti firmu „BAE systems” ako ne bude ispunila svoje obaveze iz ugovora o ofset aranžmanu. U članku se, takođe, 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 „Difens njuz” 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 ofset 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.

- ne postoje adekvatni ili bilo kakvi kazneni mehanizmi u slučaju da ugovorene obaveze iz ofset aranžmana ne budu izvršene;
- ne postoje adekvatni procesi za sprovođenje pravnog nadzora, medijaciju i vođenje parnice;
- ponuđači nemaju dovoljno vremena da pripreme ofset pakete;
- postoji dosta različitih mogućnosti za ugovaranje ofset aranžmana, bez tačnih zahteva i jasnih kriterijuma za izbor;
- mnogi elementi opcija ofset aranžmana izvan su oblasti stručnosti potencijalnih ponuđača;
- nema dovoljno iskusnih stručnjaka koji bi vrednovali opcije za ofset aranžmane i
- članovi komisija za nadzor nisu dovoljno stručni da bi mogli da procene predloge za ofset aranžmane i njihovu realizaciju.

## Konkretni rizici od pojave korupcije prilikom ofset aranžmana

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

### Nedozvoljeno uticanje na određivanje potrebnih kapaciteta

Na izbor toga šta je jednoj državi potrebno – ili čak *da li je* određen kapacitet uopšte potreban – utiču i drugi „poklončiči” koji mogu biti deo kupovine u sektoru odbrane. Nabavke oružja retko 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 utiču 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, gde se i dalje preispituje da li su brzi avioni o kojima je bilo reči uopšte 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 uticaj na odlučivanje na tenderima**

Može biti nejasno – a ponekad je i namerno tako – koliko su relativne prednosti ofset paketa ponuđača u ravnoteži sa drugim kriterijumima na osnovu kojih se odlučuje. Koliko su zapravo prednosti ofset paketa usklađene sa ekonomskim, tehničkim i drugim kriterijumima? To nije lako učiniti s obzirom na dosta različite prirode samih kriterijuma. Često je bilo optužbi da je ovo neadekvatno urađeno, kao, na primer, prilikom nabavke oružja u Južnoj Africi.

### **Moguća „naplata“ ranijih usluga**

Ofset aranžmani često predstavljaju obaveze na koje se ne obraća pažnja pre nego što prođe određeno vreme otkako je ugovor potpisan. Mogu nekad da prođu i godine pre 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 ofset aranžmanu često se ne nadziru dovoljno, te su tako šanse da se takva korupcija otkrije male.

### **Smanjenje rizika od pojave korupcije tokom ofset aranžmana**

Uopšteno uzevši, postoje dve grupe mogućnosti za rešavanje ovih rizika: 1) treba prestati sa upotrebom ofset aranžmana u sektoru odbrane ili 2) treba značajno pojačati kontrolu i nadzor ovih aranžmana. Takve kontrole moraju postojati tokom trajanja celog ofset programa, čak i onda kada je on ugovoren na dvadeset ili više godina.

Postoje znaci da se pitanje rizika od pojave korupcije tokom ofset aranžmana rešava, o čemu svedoče sledeći primeri:

- Tokom poslednjih nekoliko godina drastično se promenila praksa da se o ofset aranžmanima pregovara tek nakon potpisivanja glavnog ugovora. Sve više zemalja sada zahteva da se dogovor o ofset aranžmanu postigne pre potpisivanja ugovora o nabavci. Stručnjaci iz namenske industrije pretpostavljaju da će se ovaj trend nastaviti, te da će to postati standardni uslov jedne zemlje za ugovornje ofset 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 ofset aranžmana u

tačno definisanim vremenskim periodima, odnosno prilikom isteka perioda izvršenja ugovora, ili u oba slučaja, dok se u pojedinim primerima penali računaju prema vrednosti kupoprodajnog ugovora. Menja 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 rečima stručnjaka za ofset aranžmane, počele da prelaze na nelikvidirane štete. To znači da, iako su penali uplaćeni, mora biti izvršena i obaveza iz ofset 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 obezbede garanciju izvršenja, kojom se mogu namiriti mogući penali. Vrednost ove garancije smanjuje se srazmerno tome u kojoj meri je dobavljač ispunio obaveze iz ugovora o ofset aranžmanu.

- U maju 2008. godine, na godišnjoj skupštini pod nazivom „Konferencija o globalnoj industrijskoj saradnji“ (*Global Industry Cooperation Conference*), koju su organizovala najveća udruženja koja se bave ofset aranžmanima – pokrenuta je diskusiju o rizicima od pojave korupcije tokom ofset aranžmana, kao i o načinima na koji ona može biti sprečena.
- U radu radionice o ofset aranžmanima, koja je održana tokom važne NATO konferencije pod nazivom „Izgradnja integriteta i institucija u sektoru odbrane“, u kalifornijskom gradu Montereyju u februaru 2009, učestvovali su zvaničnici iz sektora odbrane i visoki predstavnici najznačajnijih firmi iz sektora namenske industrije SAD i EU. Oni su NATO savezu uputili više predloga koji se trenutno razmatraju.

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

- povećanju transparentnosti i unapređenju izveštavanja;
- jačanju odgovornosti i integriteta;
- postojanju dobrih funkcionalnih procesa;
- obelodanjivanju sukoba interesa i
- proaktivnom angažovanju ključnih aktera.

Ukoliko sva predložena unapređenja i svi dati predlozi u svakoj od ovih oblasti budu uzeti u obzir, predstavljajuće dobru praksu. Trebalo bi imati u vidu to da integritet tokom tenderskih postupaka vezanih za ofset aranžmane predstavlja poprilično novu temu, pa mnogi od ovih predloga, iako su na prvi pogled korisni i konstruktivni, tek treba da budu primenjeni i isprobani.

## Transparentnost i izveštavanje

Specifikacijom tendera trebalo bi propisati da u ponudama postoje dve cene: jedna koja će obuhvatati i druga koja neće obuhvatati ofset paket. Ovaj predlog je u skladu sa nacrtom preporuke date na već pomenutoj konferenciji „Izgradnja integriteta i institucija u sektoru odbrane“:

Nastojeći da unaprede i povećaju transparentnost izrade i sprovođenja ofset programa, kao i transparentnost upravljanja – pri čemu se pod transparentnošću podrazumeva to da države treba da razmotre stvarnu cenu ofset aranžmana – države treba da sprovede tendere, na kojima će odvojeno biti navedeno koje mogućnosti predloženi ofset program obuhvata, a koje ne obuhvata. To bi omogućilo da cena i korist ofset paketa budu adekvatno razmotrene, kao i da u obzir budu uzeti ciljevi i namere države vezani za ofset programe.<sup>8</sup>

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

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

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

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

## Jačanje odgovornosti i integriteta

Budžete za odbranu i stvarno trošenje sredstava u sektoru odbrane analizira nacionalna revizorska institucija. Izveštaj o tome se u većini zemalja predstavlja parlamentu ili najvišem telu odgovornom za odlučivanje. Isti nivo spoljne kontrole treba da postoji i kada je reč o ofset aranžmanima.

Uzmemo li u obzir rizik od potpisivanja ugovora sa kompanijama kako bi im bilo uzvraceno za ranije učinjene usluge ili kako bi uključeni pojedinci bili nagrađeni, trebalo bi da postoje stroži propisi za obelodanjivanje sukoba interesa svih lica uključenih u postupak nabavke, kao i obaveza postojanja šireg zahvata, tzv. „dju dilidžensa“ (*due diligence*), odnosno dubinske provere svih agenata i posrednika određenog ofset aranžmana. Udruženja namenske industrije mogla bi pomoći tako što bi izradila smernice o ovim pitanjima (takođe treba videti u daljem tekstu preporuke o tome šta treba da učine industrija i poslovna udruženja).

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

## Antrfile 8.2. Transparentnost tokom upravljanja indirektnim ofset aranžmanima

Nakon što je 2006. godine uvedena obaveza da sve velike nabavke u sektoru odbrane treba da prate ofset aranžmani, Vlada Bugarske formirala je Upravu za ofset programe pri Ministarstvu privrede i energetike (MPE). Ovo telo upravlja indirektnim ofset 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 ofset aranžmanima;
- prioritetnim privrednim granama, gde Vlada želi da privuče investicije vezane za ofset aranžmane;
- metodama razmatranja ofset projekata (prilikom obračuna doprinosa, odnosno *koristi od ofset aranžmana*, kao i prilikom ispunjenja obaveza iz ovog aranžmana), u skladu sa privrednom granom i tehnološkim nivoom;
- registru firmi koje su bile zainteresovane za ofset aranžmane i koje ispunjavaju kriterijume za „korisnike ofset aranžmana“. U julu 2009. na ovom spisku bile su 64 firme iz Bugarske;
- spisku predloženih ofset poslova, koji je odobrilo Ministarstvo privrede i energetike. U julu 2009. na ovom spisku bilo je 24 preduzeća. Javnosti je, takođe, dostupna i moguća vrednost svake investicije. Dobavljači iz sektora odbrane mogu da odaberu jedan ili više ovih predloga da bi ispunili svoje obaveze iz ofset aranžmana;
- tekućim projektima ofset aranžmana, zajedno sa njihovom neto vrednošću i korišću od ovog aranžmana (u julu 2009. prosečni količnik ovih projekata bio je oko 3), i
- spisku ugovora o ofset aranžmanu sklopljenim sa dobavljačima u sektoru odbrane, koji bugarske oružane snage snabdevaju sistemima naoružanja i opremom, kao i spisak odgovarajućih ofset projekata. Na internet-stranici objavljena je neto vrednost svakog projekta, količnik i korist od ofset aranžmana, krajnji rok i međurezultati, kao i kratak opis aranžmana.

Uz to, na internet-stranici dati su i linkovi za preuzimanje relevantnih izveštaja i zaključaka sa konferencija. Cela 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)>.

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 izveštaje o sukobu interesa.

### Dobri funkcionalni procesi

Što je niži procenat pondera dodeljen ugovoru o ofset aranžmanu tokom evaluacije, to će biti i niži nivo rizika. Nizak ponder, na primer, 10–15%, smatra se razumnim. U slučaju da je ponder viši, rizik od pojave korupcije srazmerno je veći, pa treba primeniti više drugih mera.

Službe za javne nabavke trebalo bi da shvate da ugovori o ofset aranžmanima zahtevaju značajno angažovanje. Oni nisu samo „dodatak“ osnovnim ugovorima. Trebalo bi da postoji tim koji će se isključivo baviti ofset aranžmanima i koji će se postarati da izradi ugovora o ofset 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 pre potpisivanja ugovora da insistira na određivanju jasnih obaveza.

### Proaktivan pristup preduzeća iz sektora odbrane

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

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

Firme, takođe, 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 ceniti mogućnost da postavljaju konkretne zahteve i da navedu uslove za transparentno realizovanje ofset aranžmana.

### Proaktivan pristup privrede i multilateralnih organizacija

Organizacija „Transparensi internešnal“ došla je do iznenađujućeg otkrića: firme koje inače imaju izuzetno kvalitetne mehanizme za borbu protiv korupcije, suzdržane su kada je reč o ofset programima. Isto važi i za poslovna udruženja firmi u namenskoj industriji. Sledi nekoliko konstruktivnih predloga za unapređenje transparentnosti u ovoj oblasti:

- poslovna udruženja u namenskoj industriji trebalo bi da postavljaju standarde za dobro kontrolisane ofset programe, u skladu sa kojima će njihovi članovi postupati;
- poslovna udruženja bi takođe trebalo da sačinjavaju smernice sa detaljnim obavezama „dubinske provere“ (*dju dilidžensa*), koje posrednici u ofset aranžmanima treba da ispune. One moraju da sadrže i obavezu koja firmama i posrednicima omogućava da se uvere u to da kompanije koje dobijaju ofset aranžmane nisu nedozvoljeno povezane sa pojedincima iz vlasti ili iz političkih partija;
- prethodni predlozi naročito se odnose na Evropsko udruženje namenske 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 reč o povećanju transparentnosti nabavki u sektoru odbrane širom Evrope. Međutim, njen pristup ofset aranžmanima je protivrečan, konfuzan i slab. Postojeći kodeks ponašanja u ovoj oblasti nije adekvatan. U njemu se uopšte ne pominju rizici od pojave korupcije, što predstavlja veliko iznenađenje. Agencija bi trebalo ponovo da formira posebne akcione grupe za ofset aranžmane, koje bi se isključivo bavile povećanjem integriteta organizovanja tenderskih postupaka i realizovanja ofset paketa.

## **Proaktivan pristup civilnog društva i medija**

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

S obzirom na sve veći obim ofset 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**

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

Vlade i industrije sve su spremnije da se izbore sa rizikom od pojave korupcije. I pored toga, korupcija tokom ofset transakcija i dalje je netaknuta. Ukoliko vlade država ne budu više zahtevale ofset aranžmane, eliminisaće ovaj rizik, a možda i dobiti bolji kvalitet. Tamo gde 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 angažovanja spoljnih 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 meri primeniti i na netradicionalne ugovorne aranžmane, kao što su angažovanje spoljnih 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 primenom, kao i primenom mehanizama za ostvarenje integriteta, transparentnosti i odgovornosti specifičnih za svaku zemlju, moguće je smanjiti korupciju i povećati očekivanu cenu učestvovanja u korupciji, koju će morati da plate oportunistički nastrojani zvaničnici.<sup>1</sup>

Savremena ministarstva odbrane žele da postignu:

- efektivnost – proizvesti najbolje moguće odbrambene snage koje će zadovoljiti potrebe nacionalne i kolektivne bezbednosti 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 rešenje za pojednostavljivanje upravljanja kako bi ono postalo efikasnije i efektivnije.

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

1. da bi obezbedili nabavku oružja i pratećih usluga (angažovanje spoljnih 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.



### Antrfile 9.1. Mogućnosti izbora spoljnih resursa

*Angažovanje spoljnih resursa (outsourcing):* Za obavljanje određenih organizacionih aktivnosti sklapa se ugovor sa isporučiocima roba i usluga ili dobavljačima koji su za te aktivnosti specijalizovani (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 raspodelom resursa, rizika i nagrađivanja najbolje ispunjava jasno definisane javne potrebe. U ovom obliku partnerstva ulažu se naponi kako bi se najbolje moguće iskoristilo ono što i javni i privatni sektor imaju. To se postiže javnim konkursima ili skalpanjem 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 zamenu za akcionarski udeo ili za kupovinu koju garantuje država.

*Državno preduzetništvo (franšiza):* Jedna državna agencija specijalizuje 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 angažovanjem spoljnih 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 veštog i etičkog upravljanja, te između postojanja snažnih institucija (konkurencija na tržištu, jasna pravila i propisi, sposoban pravni/sudski sistem) i uspešnog nadzora (sposobnost merenja i praćenja učinka). Time bi se sprečila pojava korupcije, bez posledica po efikasnost i efektivnost.

Kombinovanjem osnovnog integriteta i dobrih institucija postižu se najbolji rezultati prilikom angažovanja spoljnih resursa i saradnika, privatizacije i sklapanja JPP-a.

Svaka država članica NATO ili partnerska zemlja trebalo bi da pronađe 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 angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja JPP-a. Usklađene inicijative za borbu protiv korupcije – kao što su, na primer, „Sporazumi o integritetu sektora odbrane“ koje je pokrenula organizacija „Transparensi internešnal“ (videti poglavlja 7 i 17) – podstiču ključne aktere da se više uključe u ovakve akcije, čime se povećavaju efektivnost i efikasnost sprovođenja obaveza vezanih za nacionalnu i kolektivnu bezbednost.

## 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 razrešilo pitanje da li treba „napraviti ili nabaviti”, neophodno je preduzeti dva ključna koraka: analizirati „efektivnost” i „efikasnost”. Primer analize efektivnosti jeste „Četvorogodišnja analiza odbrane (QDR)”, koja se sprovodi u SAD, ili rad Komisije za program preseljenja i zatvaranja vojnih baza SAD (BRAC), koju je osnovala Vlada SAD. Analizom efektivnosti procenjuju se veličina i sastav infrastrukture u sektoru odbrane, kao i pratećih aktivnosti u zavisnosti od postojeće ili potencijalne pretnje, 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 delatnosti koji su „neophodni” i sredstva i delatnosti koji to nisu. Nepotrebne infrastrukture i aktivnosti postaju kandidati za ukidanje ili za privatizaciju. Neophodna sredstva i aktivnosti mogu se dalje podeliti na „državne” i na pretežno „komercijalne”.

### Antrfile 9.2. Vojna „infrastruktura” i mogućnosti za angažovanje saradnika

U vojnu infrastrukturu spadaju:

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

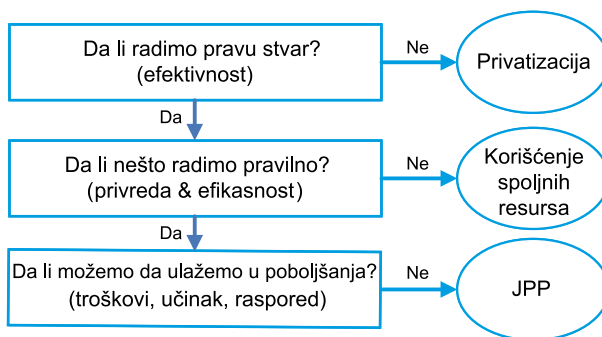
Vojske širom sveta koriste sve tri vrste nabavki koje smo naveli. Na primer:

- angažovanje spoljnih resursa (*outsourcing*) koristi se prilikom pružanja logističkih usluga;
- javno-privatna partnerstva sklapaju se prilikom rešavanja pitanja koja se odnose na smeštaj vojske (postrojenja) i
- privatizacija se često koristi prilikom pružanja mnogobrojnih zdravstvenih usluga.

U cirkularu A-76 Kancelarije za upravljanje i budžet pri Vladi SAD stoji da se pod „suštinskom državnom delatnošću” podrazumeva:

(...) delatnost koja je tako tesno povezana sa javnim interesom i koju moraju obavljati isključivo državni službenici. Obavljanje takve delatnosti zahteva da država i vlada mogu da primene određena diskreciona ovlašćenja.<sup>2</sup>

Može se lako desiti da se za komercijalnu infrastrukturu i prateće delatnosti angažuju spoljni 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 delatnosti kojima se inače bavi ili svoje komercijalne delatnosti (videti sliku 9.1). Izraz privatna finansijska inicijativa (PFI) koristi se u Velikoj Britaniji.



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

Prilikom procene efikasnosti država mora da koristi interna merila kako bi sopstvene troškove uporedila sa troškovima korišćenja privrednih usluga i sredstava. To od države zahteva 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 troškovi koji se trenutno ne povezuju sa tom funkcijom – finansije, pravna podrška, rukovođenje zaposlenima itd.<sup>3</sup> Kada se, međutim, proračunavaju troškovi angažovanja spoljnih 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 sprovođenja i upravljanje ugovorom, kao i rizik

<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.

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 rizik od pojave korupcije, jer bi ona mogla značajno da poveća troškove poslovne transakcije i naruši poverenje javnosti u angažovanje spoljnih resursa, privatizaciju i sklapanje JPP-a.<sup>4</sup>

### Anrfile 9.3. Prednosti angažovanja spoljnih 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 uštedelo u proseku 24%.

Kancelarija za upravljanje i budžet Vlade SAD (OMB) objavila je 1966. godine cirkular A-76 „Obavljanje privrednih delatnosti”, u kome su navedena pravila za dobijanje komercijalnih poslova. Kancelarija je 1979. godine objavila i postupak za upoređivanje troškova A-76, kojim se utvrđuje da li privrednim delatnostima treba da se bavi Vlada, neka druga federalna agencija ili privatni sektor. Postupak A-76 treba, utvrđivanjem najjeftinijeg metoda za obezbeđivanje usluga koje su dostupne na komercijalnom tržištu, da obezbedi pravično sprovođenje 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 spoljna preduzeća na 228 konkursa. Ukupna ušteda iznosila je približno 28% troškova pre otvaranja tendera, čime su SAD uštedele 4 milijarde dolara.

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

Danas studija A-76 od vladinih agencija zahteva da podnesu Izjavu o obavljanju poslova, u kojoj treba da navedu vrstu posla koji će biti obavljan; da interno procene troškove na osnovu najefikasnije organizacije za obavljanje određenog posla; da prikupe ponude privatnog sektora za obavljanje tog posla i da uporede svoju procenu sa najnižom ili najpovoljnijom ponudom privatnog sektora. Država dodeljuje 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 meseca za dodelu jednog posla i 48 meseci za dodelu većeg broja različitih poslova.

Prema procenama OMB-a, do kraja devedesetih godina prošlog veka 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 posle 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.

#### **Antrfile 9.4. Odabrani primeri angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava**

Organizacija za vojnu imovinu (DEO) rukovodi imovinom i zemljištem, koje koriste australijske odbrambene 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 deo zemljišta su prodati ili iznajmljeni. Privatizacijom objekata i prodajom nekorišćene ili nedovoljno korišćene imovine povećavaju se prihodi.

Agencija za vojnu imovinu rukovodi objektima i zemljištem koje koriste odbrambene 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 modernizovanje oružanih snaga.

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

Javno-privatni konkursi treba da budu tako organizovani da uzimaju u obzir potrebu državnih organa da posao bude kvalitetno, pouzdano i održivo obavljen, te da postoji mogućnost uštede. Takođe, u obzir mora biti uzet i rizik od pojave korupcije. Analizom efikasnosti mogu se podstaći inovacije i ulaganja. Ministarstvo odbrane uočilo je da se često, bez obzira na to da li je posao na konkursu dodeljen javnom ili privatnom sektoru, štedi oko 20 procenata, a ponekad i više od toga. To se može objasniti činjenicom da se pravilno sprovedenim konkursom promovira efikasnost, rizik od pojave korupcije svodi na najmanju moguću meru i unapređuje obavljanje delatnosti u sektoru odbrane.<sup>5</sup>

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

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

Sledeći ciljevi odnose se na angažovanje spoljnih resursa, privatizaciju i sklapanje javno-privatnih partnerstva:

<sup>5</sup> Panel o privrednim delatnostima na temu „Kako poboljšati odlučivanje u državnom sektoru u vezi sa korišćenjem spoljnih resursa”. Vašington: Kancelarija državnog revizora, 2002.

- 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
- treba svu pažnju usmeriti na ključne aktivnosti.

Iako angažovanje spoljnih resursa, privatizacija i sklapanje JPP-a koje je transparentno i konkurentno donose mnoge koristi javnom sektoru, oni ipak nose i neke ozbiljne rizike.

Kada određena imovina, delatnost ili resursi (zemljište, radna snaga, kapital itd.) imaju vrednost za privatni sektor, on nastoji da ubedi javni sektor da mu je u interesu da angažuje spoljne resurse, odnosno da se odluči za privatizaciju ili sklopi javno-privatno partnerstvo. Oni koji žele da steknu dobit pokušaću legalno lobiranjem ili nezakonito podmićivanjem, odnosno činjenjem usluga, da utiču na političke aktere i birokratiju da vrednu imovinu i sredstva sektora odbrane proglase „nepotrebnim“, pa će ta imovina i sredstva privatizacijom preći u ruke privatnika. Pored toga, mogu biti iskorišćeni zakoniti i nezakoniti politički i birokratski uticaji kako bi se „kupili“ vredni spoljni resursi ili uspostavila javno-privatna partnerstva.

Veliki rizik, takođe, 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 pritiskaju ministarstva odbrane da privatizacijom, angažovanjem spoljnih resursa ili sklapanjem JPP-a, koji bi doveli do gubitka postojećih prihoda ili radnih mesta, obustave zatvaranje vojnih baza ili prenos vlasništva nad imovinom, čak i onda kada takva imovina ili delatnosti više nisu neophodni za očuvanje nacionalne bezbednosti.

U poslednjih nekoliko decenija Sjedinjene Američke Države relativno se uspešno bore sa ovim rizicima. Prilikom nekoliko nedavno sprovedenih evaluacija „efektivnosti“ infrastrukture i pratećih delatnosti u sektoru odbrane, SAD su formirale nezavisnu Komisiju za preseljenje i zatvaranje vojnih baza (BRAC) (za detaljan opis videti antrfile 9.5). Uvođenjem jedne ključne novine značajno je smanjena mogućnost legalnog lobiranja i nezakonitog uticanja na odlučivanje. Preporuke Komisije ne mogu se dopunjavati ili menjati. Kada se podnesu na uvid predsedniku države ili Kongresu, mogu samo da budu prihvaćene ili odbačene, i to u celosti.

Postoji nekoliko metoda za angažovanje spoljnih resursa, privatizaciju ili sklapanje JPP-a:

1. angažovanje bez konkursa ili direktna prodaja ili zajedničko ulaganje sa strateškim investitorom;
2. javno nadmetanje gde 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 primenjuju se: početna ponuda akcija na berzi (IPO), vaučerska podela akcija ili direktna prodaja javnosti, davanje vlasništva nad akcijama zaposlenima i/ili otkup firme od vlasnika, odnosno kombinacija nekoliko navedenih metoda.

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

### **Antfile 9.5. Izabrani vrednosni kriterijumi za preseljenje i zatvaranje vojnih baza SAD (BRAC)**

Komisija za preseljenje i zatvaranje vojnih baza koristila je kriterijume koji su bili potpuno transparentni svim zainteresovanim stranama i široj javnosti. Na primer, Komisija je razmatrala:

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

### **Antrfile 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 vrednost umanjivala ukupni kapital. Razvodnjavanje ili smanjivanje vrednosti akcija uobičajeno je u mnogim zemljama. Na primer, do razvodnjavanja akcija dolazi svaki put kada firme svom rukovodstvu omoguće kupovinu budućih deonica po cenama koje su znatno niže od tržišnih.

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

- Treba obezbediti temeljnu i odgovarajuću obuku svih zaposlenih u agenciji za privatizaciju i akcionarskom fondu, i na početku i nakon toga, u redovnim intervalima. Takođe, treba efikasno kontrolisati njihov rad i adekvatno ih zaštititi od koruptivnih uticaja.
- Treba obezbediti da svi rukovodioci i zaposleni u agenciji za privatizaciju i akcionarskom fondu u redovnim interavalima javnosti podnose na uvid izveštaje o svojim prihodima, imovini i mogućem sukobu interesa.
- Treba obezbediti 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 cenu treba izbegavati 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 zahtevati da polože neku vrstu etičke zakletve („Neću prihvatiti niti tražiti mito za sebe i dobrovoljno ću otkriti bilo kakvu mogućnost sukoba interesa”).
- Treba obezbediti da prilikom privatizacije budu angažovani nezavisni spoljni stručnjaci koji će odlučivati o tehničkim aspektima, za koje ta institucija nema odgovarajući stručni kadar.
- Treba uvesti i održati odgovarajuća pravila o rotiranju funkcija (nijedan rukovodilac niti zaposleni ne treba da ostane na osetljivom položaju dovoljno dugo da može uspostaviti neprimerene kontakte ili odnos međuzavisnosti sa potencijalnim davaocima mita).
- Treba uvesti obavezu, i obezbediti da se ona primenjuje, da svi rukovodioci i zaposleni u ove dve 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 reč o nekom rukovodiocu ili privatnom licu, kao i da obezbede odgovarajuću zaštitu uzbunjivačima.

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

Korupcija obično počinje tako što neko ponudi mito (nezakonito nudi novac da bi tako uticao na ishod određenog procesa, tj. podmićuje) ili lice koje obavlja javnu funkciju traži mito (traži da mu se plati za njegov/njen uticaj na ishod procesa, tj. iznuđuje novac). Rouz-Akerman (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, takođe, može da plati kako bi procenjena vrednost javne imovine koja se prodaje ili izdaje bila namerno umanjena, ili kako bi joj bila data prednost prilikom izbora ponuđača (...) firme koje potplaćuju ne očekuju samo da im bude dodeljen 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 sprovođenje netradicionalnih oblika nabavki, uključujući u to i angažovanje spoljnih resursa, privatizaciju i sklapanje JPP-a. Takva institucija bi, uz snažnu podršku zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti, trebalo da bude sposobna da sprovodi istragu i da krivično goni aktere korupcije, gde god se ona pojavi.

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



## Zaključci

Na pojavu korupcije ne utiču samo konkurentsko okruženje i metode angažovanja spoljnih 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.

### **Antrfile 9.7. Načela tržišnog pristupa angažovanju spoljnih resursa, privatizaciji i sklapanju javno-privatnih partnerstava**

Gansler i Lipic (Gansler and Lipitz 2003) formulisali su četiri načela tržišnog pristupa angažovanju spoljnih resursa, privatizaciji i sklapanju JPP-a:

1. ključ uspeha leži u prelasku sa tržišta u kome vlada monopol na tržište u kom postoji konkurencija;
2. cilj javnog nadmetanja treba da bude dobijanje „najbolje vrednosti”, a ne ostvarenje što veće uštede;
3. država ne treba, čak i kada angažuje spoljne resurse, da odustane od svojih upravljačkih dužnosti i odgovornosti;
4. postoji potreba da budu uspostavljene ključne mere za procenu učinka i za utvrđivanje troškova; sprovođenje treba da bude pod stalnom kontrolom i o njemu treba podnositi redovne izveštaje.

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

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

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 bitnije, da će snositi odgovornost ukoliko dođe do kršenja kodeksa. Strane koje potpisuju sporazum unapred 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, OEBS-a, EU i Svetske 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 iskorišćenost resursa u sektoru odbrane često potrebno angažovati spoljne saradnike, sprovesti privatizaciju ili sklopiti javno-privatno partnerstvo. Mnoge pouke koje su korisne za sprečavanje korupcije tokom standardnih javnih nabavki u sektoru odbrane primenljive su i na netradicionalne ugovorne aranžmane. U oba

slučaja treba omogućiti postojanje održive konkurencije, transparentnost javnih nabavki i postojanje nezavisnog nadzora. Njihovom primenom, kao i primenom mehanizama za ostvarenje integriteta, transparentnosti i odgovornosti specifičnih za svaku zemlju, moguće je smanjiti korupciju i povećati očekivanu cenu učestvovanja u korupciji, koju će morati da plate oportunistički nastrojani zvaničnici.

### **Antrfile 9.8. Kako izbeći korupciju prilikom privatizacije**

*Pokazatelji rizika od pojave korupcije:*

- privatni sektor previše utiče na parlament/zakonodavna tela, 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 sprovođenje;
- Nepostojanje:
  - delotvornog sistema kontrole sprovođenja privatizacije (koju bi vršili parlament, državna uprava i/ili spoljašnje, 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 umešani u slučajeve korupcije ili za koje se sumnja da učestvuju u korupciji;
  - delotvornih instrumenata i institucija za krivično gonjenje, kao i efikasne primene postojećih instrumenata za sankcionisanje kriminalnih radnji;
  - pravila kojima se reguliše 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
  - sankcionisanja 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 spoljna revizija, parlamentarni nadzor itd.) svih odluka koje donose agencija za privatizaciju i akcionarski fond, uključujući u to i odluke o sprovođenju politika i o dodeli 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 telo;
- procene koje vrše institucije za reviziju i kontrolu treba da budu potpuno transparentne;
- prijavljivanje kršenja pravila ili neodgovarajućeg poštovanja pravila treba da bude propraćeno odgovarajućim merama, 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 poverljivim, uz obavezu čuvanja poverljivosti dobijenih informacija, osim u slučajevima u kojima je ustanovljeno da je došlo do kršenja pravila, koje nije naknadno ispravljeno.

Potrebno je obezbediti i kontrolisati pravilno funkcionisanje revizorskih i kontrolnih institucija i instrumenata. Pored toga, treba obezbediti sprovođenje 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 mera, koje podrazumevaju i uklanjanje pojedinaca sa rukovodećih mesta i zabranu postavljenja na druge javne funkcije u budućnosti;
- konfiskovanje 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)>.

## Preporuke:

- U sektoru odbrane treba formulisati i uspostaviti jasne i transparentne smernice, politike, budžet, procese odlučivanja i sisteme merenja učinka.
- Potrebno je redovno procenjivati 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 snabdevanja borbenih aviona gorivom, pružanja podrške razmeštenim vojnim snagama itd. Procenjivanje treba da bude sastavni deo izveštavanja o strategiji odbrane ili sličnih procesa.
- Treba redovno procenjivati efikasnosti sektora odbrane prilikom održavanja odbrambene sposobnosti alternativnim metodama nabavljanja potrebnih resursa, kao što su angažovanje spoljnih 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 obavljeni.
- Potrebno je uspostaviti jasna i efikasna pravna i ekonomska pravila, te odredbe u vezi sa angažovanjem spoljnih resursa, privatizacijom i sklapanjem JPP-a.

**Antrfile 9.9. Transparentnost sklapanja javno-privatnih partnerstava**

Kanadski savet za javno-privatna partnerstva (The Canadian Council for Public-Private Partnerships <<http://www.pppcouncil.ca>>) osnovan je 1993. godine. Finasira se od sponzorstva svojih članova, a čine je predstavnici javnog i privatnog sektora. Kao zagovornik koncepta javno-privatnog partnerstva (JPP), Savet sprovodi istraživanja, objavljuje nalaze istraživanja, organizuje forume, sponzoriše godišnju konferenciju o temama koje se odnose na JPP (lokalna i međunarodna), te nagrađuje uspešna javno-privatna partnerstva posredstvom Nacionalnog programa nagrada.

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

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

Kada je reč o merama za postizanje transparentnosti, Savet 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 predloga i nacрта, o nedavno sprovedenim projektima, kao i o ukinutim projektima. O tekućim projektima široj javnosti dostupne su sledeće informacije: naziv projekta, ukupni troškovi realizacije, kratak opis projekta, model javno-privatnog partnerstva koji je primenjen, 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 saopštio da će jedan važan projekat izgradnje bezbednosne infrastrukture biti sproveden kao javno-privatno partnerstvo. Iako će ponuđači morati da prođu bezbednosnu kontrolu, oglas o ovoj javnoj nabavci objavljen je na internet-stranici Saveta.

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

- Potrebno je obezbediti efikasno i transparentno funkcionisanje zakonodavnih, sudskih i birokratskih struktura, kao i funkcionisanje interne i eksterne revizije, parlamentarnog nadzora i slobodnog pristupa informacijama (uz poštovanje poverljivosti određenih informacija).

## Poglavlje 10

# Korišćenje viškova opreme i infrastrukture

Tokom privikavanja na novo bezbednosno 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 reše određene probleme, što je relativno lako postignuto kombinovanjem 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 besneli na njihovim teritorijama ili u susjednim zemljama a transparentnost i demokratske institucije još nisu bili dovoljno razvijeni, da reše 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 nasleđem. One se i dalje suočavaju sa mnogobrojnim problemima. Prvo, održavanje viškova opreme mnogo košta. Drugo, loša zaštita, skladištenje i upravljanje viškovima predstavljaju direktnu pretnju po život vojnika, zaposlenih, ljudi koji rade ili žive u blizini vojnih objekata, kao i po životnu sredinu. Povećan je, takođe, 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 biće data analiza ove tri grupe problema, kao i primeri dobre prakse njihovog rešavanja. Spisak preporuka za smanjenje rizika od pojave korupcije prilikom korišćenja viškova nalazi se na kraju poglavlja.<sup>1</sup>

### Neiskorišćenost resursa

Troškovi uklanjanja viška vojne opreme nisu mali. Zadržavanje viškova oružja, municije i infrastrukture, međutim, onemogućava to da vredni ljudski i finansijski resursi budu iskorišćeni za razvoj neophodnih odbrambenih kapaciteta i raspoređivanje oružanih snaga u operacijama kojima se povećava bezbednost nacije, njenih saveznika i partnera. Iz primera datog u antrfileu 10.1 možemo videti kako neefikasno korišćenje negativno utiče i na dugoročni razvoj nacionalnih odbrambenih kapaciteta.

---

<sup>1</sup> Ovdje se pod pojmom „korišćenje“ podrazumeva uklanjanje viškova opreme i infrastrukture iz odbrambenih ustanova prodajom, razmenom, donacijama, promenom namene, uništavanjem ili primenom drugih zakonitih metoda.

**Antrfile 10.1. Posredni troškovi odloženog korišćenja**

Kao članica NATO od 2004. godine i EU od 2007. godine, Bugarska nastavlja da se bori sa nasleđem 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. Prosečna brzina korišćenja 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. Na primer, samo troškovi angažovanja čuvara za nadgledanje viškova infrastrukture stalno premašuju sume koje Bugarska ulaže u odbrambena istraživanja i razvoj tehnologije.

**Bezbednosni i sigurnosni rizici**

Zalihe municije, eksplozivnih materijala i naprava za detonaciju predstavljaju rizik po bezbednost ljudi koji su zaduženi za njihovo čuvanje i održavanje, te po bezbednost 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 promeniti onda kada se vojska oslobađa municije i kada se viškovima bavi ograničen broj službenika (zaposlenih). Za obavljanje ovog zadatka često se angažuju civilne firme, pa zalihe čuvaju privatne kompanije, a održava ih tehničko osoblje koje neretko nije dovoljno kvalifikovano i disciplinovano. Rizik je još veći u postkonfliktnim zonama, u kojima postoje napuštena skladišta municije ili u kojima je municija oštećena. U antrfileu 10.2 opisana je ova opasnost i dati su primeri moguće štete, uključujući u to i ljudske žrtve do kojih dolazi zbog eksplozija u skladištima municije.

Bezbednosne implikacije loše zaštićenih zaliha viškova oružja i municije predstavljaju takođe veliki rizik. Evropska unija, na primer, neprestano naglašava da je dobro upravljanje skladištima bitno za presecanje jednog od najštetnijih kanala nelegalne nabavke oružja i municije. Prema mišljenju EU, „upravljanje naoružanjem” ima dosta aspekata, kao što su upravljanje zalihama i skladištima, obeležavanje i evidentiranje oružja i municije, identifikovanje viškova oružja, uklanjanje oružja i borba protiv korupcije.

### Antrfile 10.2. Pretnja 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 utiču 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 utiču na životnu sredinu. U zemljama koje imaju ograničena sredstva za pokrivanje troškova tehnički zahtevnih postupaka čišćenja, lokalno stanovništvo, pogotovo deca, 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 veka do danas.

Datum	Zemlja	Lokacija	Žrtve	Povredeni	Mogući uzrok
Mart 1997.	Albanija	15 lokacija	56	59	Ljudski faktor & obezbeđenje
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	10	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)>.

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. Takođe, 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)>.

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

Još od početka ovog veka NATO ima važnu ulogu u rešavanju 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 antrfileu 10.4.

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

### **Antrfile 10.3. Međunarodna pomoć za upravljanje zalihama konvencionalnog oružja**

Države članice OEBS-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 bezbednosti skladištenja i da je odgovarajuća nacionalna kontrola bezbednosti i sigurnosti uskladištene konvencionalne municije, eksplozivnih materijala i naprava za detonaciju suštinski važna za sprečavanje rizika od eksplozija i zagađenja, kao i za sprečavanje gubitaka zbog krađa, korupcije i nemara.

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

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

Takođe, OEBS je sačinio okvir za pružanje tehničkih, finasijskih, savetodavnih 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)>.*

<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)>.



**Antrfile 10.4. Savez 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 bezbedno i sigurno održavati. Programi fondova sastoje se iz četiri ključne faze: država domaćin podnosi zahtev za pružanje pomoći; zemlja koja predvodi projekat skuplja sredstva; sklapaju se i potpisuju pravni i finansijski sporazumi; projekat se sprovodi. Uobičajeno je da poslednjom fazom rukovodi NATO Agencija za održavanje i nabavke (NAMSA). 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 dobijanje ove vrste pomoći trenutno konkurišu 34 zemlje članice programa „Partnerstvo za mir”, „Mediterranski dijalog” i „Istambulska inicijativa za saradnju”. Projekti su ili privedeni kraju ili se planira njihovo sprovođenje u Avganistanu, Albaniji, Azerbejdžanu, Belorusiji, Bosni i Hercegovini, Gruziji, Jordanu, Kazahstanu, Moldaviji, Crnoj Gori, Tadžikistanu, Srbiji i Ukrajini. Ovi projekti pokazali su se kao uspešno sredstvo za uspostavljanje međunarodne saradnje i vrlo verovatno će se sprovesti još nekoliko godina. Postoji prostor i za to da NATO i druge međunarodne organizacije saraduju i zajedno razvijaju i sprovedu slične projekte.

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

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

Kada je reč 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 iznete u antrfileu 10.5). Neke od njih se direktno odnose na rizik od pojave korupcije u vezi sa viškovima oružja i municije, o čemu će više reči biti u narednom tekstu.

<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)>.

**Antrfile 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 bezbednosni sistemi postavljaju se na lokacije koje su utvrđene nakon procene rizika za lokalno stanovništvo;
- oružje i municija skladište se na odgovarajućoj temperaturi i u odgovarajućim klimatskim uslovima;
- pristup skladištu ima samo ovlašćeno osoblje, koje je prošlo potrebnu obuku i bezbednosnu proveru;
- potencijalne humanitarne posledice, ako je došlo do zloupotrebe, čak i nenamerne, treba evidentirati i prijaviti.

Identifikacija viškova zasnovana je na sledećim varijablama:

- shvatanje unutrašnjih i spoljašnjih pretnji, kao i strategija i doktrina nacionalne bezbednosti/odbrane;
- vođenje relevantne politike i postojanje pravne regulative, kao i budžetskih prioriteta i troškova;
- procenjivanje veličine zvaničnih snaga bezbednosti koje treba naoružati;
- precizno utvrđivanje, planiranje i redovno proveravanje obima vojne rezerve;
- postojanje dostupnih i bezbednih prostorija za skladištenje i sposobnost da se one zaštite i održavaju.

Izmeštanje i uništavanje:

- treba obezbediti odgovarajuće održavanje i zaštitu viškova oružja, kao i njihov transport do mesta na kome će biti uništeni;
- treba bez odlaganja uništiti viškove eksploziva i oštećenog eksploziva;
- treba jasno obeležiti odgovarajuće mesto za uništavanje oružja i nabaviti neophodnu opremu za uništavanje;
- treba se pridržavati specifičnih mera za uništavanje oružja i opreme, koje su navedene u Izveštaju Generalnog sekretara UN-a za 2000. godinu, od 15. 11. 2000. godine (stav 19);
- treba odrediti mere kojima će se smanjiti potencijalna šteta od uništavanja oružja, koju mogu pretrpeti ljudi, stoka, imovina i okolina;
- Treba uništavanje oružja i opreme prepustiti posebno obučanim stručnjacima, koji će ovu aktivnost planirati, osmisлити i sprovesti.

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

## Mogućnost pojave korupcije prilikom korišćenja viškova naoružanja

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

U antrfileu 10.6 opisan je slučaj korupcije prilikom prodaje viška tenkova. Ovaj primer, 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 umešane smenjene su sa položaja i protiv njih je podignuta optužnica.

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

Prvi je angažovanje firmi van sektora odbrane za uništavanje viškova naoružanja, opreme i municije. Kao i kod drugih ugovornih odnosa koji se upostavljaju između sektora odbrane i spoljnih saradnika, rizik od pojave korupcije manji je onda kada se ova usluga obezbeđuje javnim konkursom i transparentnim, konkurentskim procedurama, koje imaju jasno definisane uslove, kao što je bezbednost po okolinu. S druge strane, rizik od pojave korupcije je veći onda kada je konkurencija ograničena ili onda kada su uslovi javnog nadmetanja tako formulisani da se prednost daje jednoj određenoj kompaniji. Najveći rizik od pojave korupcije postoji onda kada ministarstvo odbrane primeni proceduru direktnog angažovanja određene firme bez konkursa, na primer, 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 dodeljivanje posla privatnom podizvođaču.<sup>7</sup>

Drugi oblik je angažovanje spoljnih resursa za pružanje određenih usluga, na primer, za obezbeđivanje 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 bezbednošću i sigurnošću, o čemu je bilo reči u prethodnom tekstu. Obema stranama je u interesu da produžavaju ugovorni odnos što je duže moguće, pa se uništavanje viškova odugovlači u nedogled.

Treći oblik je prodaja viškova sistema naoružanja, opreme i infrastrukture. I pored toga što je ovde odnos između kupca i prodavca obrnut, moraju biti ispujeni isti uslovi i zahtevi kako bi se sprečila korupcija. Transparentnost je neophodna prilikom kupoprodajne procedure,

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

<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)>.

primene relevantnih regulativa, kao i prilikom procene predmeta i objekata koji se prodaju, te stanja u kojem se nalaze. Zamagljena i nejasna pravila i procedure, zajedno sa nedovoljnom transparentnošću, u velikoj meri povećavaju diskrecionu moć zvaničnika zaduženog za prodaju, a samim tim i mogućnost da prilikom korišćenja viškova naoružanja i opreme dođe do korupcije. I u ovom obliku korišćenja viškova, kao i u prethodnim, neophodno je da postoji konkurencija.

### **Antrfile 10.6. Prijave korupcije vezane za korišćenje viškova naoružanja**

Jorma Ajdžala (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 zastarelih oklopnih vozila. Prema navodima tužilaštva, preduzeće kome je dodeljen posao nelegalno je pobedilo na konkursu, dok je konkurentsko preduzeće pretrpelo gubitak od 350.000 evra.

Krivična prijava podneta 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 pobedilo na javnom nadmetanju. Uspeo je da navede članove konkursne komisije da zakluče 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 Ajdžalija, optužnica za primanje mita odnosi se na poklone koje je optuženi primao i na razne oblike zabave koji su mu bili nuđeni.

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

Protiv drugog direktora zaposlenog u Odbrambenim snagama Finske biće podneta krivična prijava za nesavesno obavljanje dužnosti, što u praksi znači prijava za nemar na poslu. Ovaj direktor je poverovao u lažno poređenje cena koje je napravio optuženi direktor prodaje, na osnovu kojeg je onda sastavio predlog za izbor preduzeća na tenderu. Predlog je zatim prosleđen višim instancama u Odbrambenim snagama, pri čemu niko nije proveravao brojke koje je naveo direktor prodaje. Konačnu odluku o dodeli posla doneo je tadašnji ministar odbrane, na osnovu dostavljenog predloga. Protiv predstavnika preduzeća koje je dobilo posao biće podneta krivična prijava za tešku prevaru, zloupotrebu poslovnih tajni i davanje mita. Iako je policija sumnjala da su u ovome učestvovali i direktor i zamenik 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>.*

Način na koji Ministarstvo odbrane Australije rešava problem viškova imovine može se smatrati primerom najbolje prakse. Ministarstvo uklanjanje viškova imovine koja je u njegovom

vlasništvu smatra posebnom fazom u složenom procesu upravljanja celom infrastrukturom.<sup>8</sup> Procedura uklanjanja viškova je jednostavna, jasna (videti sliku 10.1) i dostupna na internetu svima koji su zainteresovani 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 regulisana. Dostupan je čak i tekst propisa. Prema tome, ograničavanjem diskrecionih ovlašćenja nosilaca javnih funkcija, zajedno sa sprovođenjem konkurentnih procedura, znatno se smanjuje mogućnost korupcije prilikom korišćenja viškova imovine.

Četvrti i poslednji oblik korišćenja viškova jeste barter aranžman (trampa, razmena). 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 namenu, nalaze se na veoma atraktivnim lokacijama, na primer, u centru grada. Bilo je slučajeva da su zvaničnici iz sektora odbrane, pod parolom „brige za vojnike”, razmenjivali atraktivnu imovinu za stambene objekte i pri tome sami birali ponuđača tog objekta. Po svojoj prilici, jedini efikasan način da se spreči korupcija u ovakvim razmenama jeste da se ovakve zamene zakonom zabrane.

## Preporuke

U završnom delu ovog poglavlja sažeto su navedene preporuke za unapređenje mehanizama upravljanja i za smanjenje korupcije prilikom korišćenja viškova imovine, dok su u prethodnom odeljku iznete preporuke u vezi sa sklapanjem ugovora sa spoljnim pružaocima usluga.

## Podizanje svesti

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

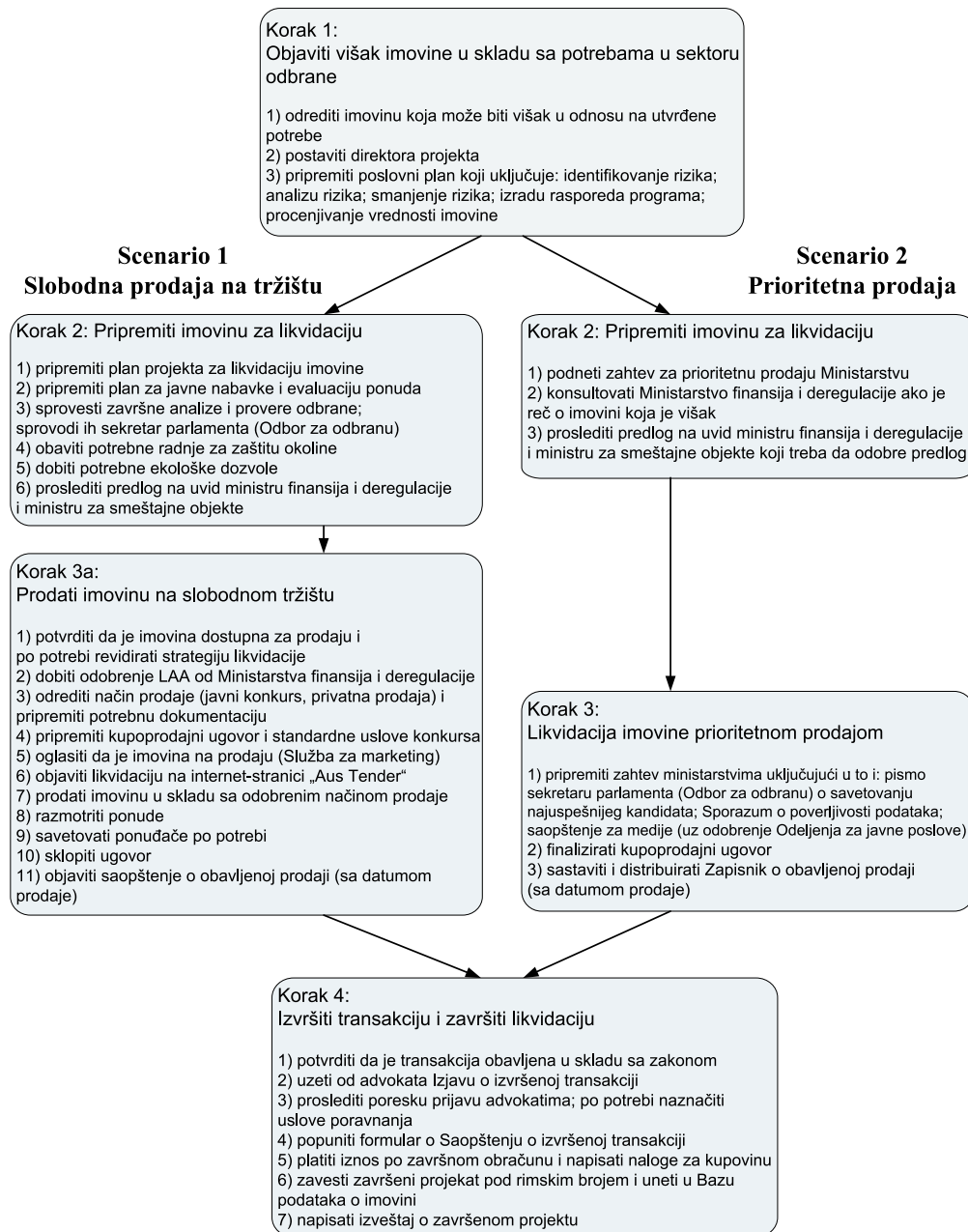
## Planovi i planiranje u sektoru odbrane

Racionalno planiranje u sektoru odbrane osnovni je preduslov za uspešno upravljanje viškovima. Problem se tako dugoročno sagledava. Prvo, dobrim planiranjem u sektoru odbrane eliminišu 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 unapred se obezbeđuju 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

<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. *Smernice za uklanjanje viškova imovine u sektoru odbrane*, verzija 4.9, septembar 2009. <<http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm>>.

unapređenje sopstvenih kapaciteta kako bi postale konkurentnije na nacionalnom, a možda i na međunarodnom tržištu.



Slika 10.1. Upravljanje uklanjanjem viškova imovine u sektoru odbrane

## Lokalno preuzimanje vlasništva i odgovornosti

Uloga koju spoljašnji akteri imaju prilikom oslobađanja od malokalibarskog oružja i uništavanja viškova zaliha često je ključna za započinjanje tih procesa. I pred toga što mnoge zemlje žele da unište bar deo svojih viškova, one vrlo često nisu u mogućnosti – iz finasijskih ili iz tehničkih razloga – da to sprovedu u delo ili pak ne žele da ulažu veća sredstva. Ipak, ove zemlje bi imale koristi ukoliko bi preuzele odgovornosti za rešavanje 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 korišćenja viškova.

## Usvajanje programskog pristupa upravljanju viškovima

Kratkoročno gledano, uvek 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 korišćenju viškova, kao što je slučaj i sa drugim pitanjima koja se odnose na vlasništvo. To podrazumeva, *inter alia*:

- postavljanje jasnih ciljeva i utvrđivanje parametara za merenje učinka;
- procenjivanje srednjoročnih troškova;
- kreiranje i poređenje alternativa;
- uticanje na to da korišćenje viškova postane vidljivo u programskoj strukturi institucija odbrane;
- centralizovanje upravljanja programom.

## Traženje međunarodne pomoći

Kada postoje vrlo ozbiljni problemi, državi je na raspolaganju međunarodna pomoć. Veliki akcidenti u skladištima uvek privlače pažnju svetske 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 primenjivanje programskog pristupa privući će donatore koji će uvideti da će njihova finansijska pomoć biti valjano upotrebljena i da će doprineti razvoju domaćih kapaciteta.

## Javno-privatna partnerstva

Treba ispitati moć i snagu javno-privatnih partnerstava, na primer, prilikom razvijanja višenamenske infrastrukture. Pri tom, država treba da garantuje da je potpuno razumela kakve troškove i koristi može imati od takvog partnerstva, kao i da će transparentno ispunjavati ugovorne obaveze.

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

**Usvajanje upravljanja celokupnim ciklusom u sistemu odbrane**

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

Možemo zaključiti da primena načela dobrog upravljanja predstavlja osnovu za efektivno i efikasno rešavanje pitanja imovine u sektoru odbrane. Razumno upravljanje zalihama oružja i municije, kao i transparentno i odgovorno korišćenje viškova oružja i infrastrukture, izuzetno su značajni za rešavanje problema viškova i dovode i do značajnog smanjenja rizika od pojave korupcije tokom ovog procesa.



# Poglavlje 11

## Uključivanje osoblja i imovine sektora odbrane u privredne aktivnosti

### Uvod

U zemljama koje su u demokratskoj tranziciji vojska još utiče na politički i ekonomski sistem. U nekim prelaznim demokratskim društvima vojska je, zahvaljujući mračnoj političkoj i bezbednoj prošlosti, postala veoma važan akter. Time što je zadržala efektivnu zakonsku kontrolu nasilja vojska je obezbedila 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 nameri da očuvaju svoju vlast i stvore neizvesnost, oni su u sprezi sa vojskom sprovodili politiku nasilja.

Time što prerasta u privrednog aktera vojska snažno utiče 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 reči, narušavaju osnovnu ulogu vojske u državnom sistemu i predstavljaju pretnju očuvanju ljudskih prava.

U ovom poglavlju posebna pažnja posvećena je analizi učestvovanja vojnog osoblja (vojske) i sredstava sektora odbrane u privrednoj delatnosti. Navođenjem primera privredne aktivnosti Vojske Indonezije (TNI: *Tentara Nasional Indonesia*) predstavljena je konceptualna diskusija o vojsci kao ekonomskom akteru, te o negativnim efektima vojne privredne delatnosti.

### Prerastanje vojske u ekonomskog aktera

Odbrana predstavlja najskuplju i najsloženiju funkciju države. Opšte je poznato da za razvoj idealnih odbramenih 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 transformiše u privrednog aktera kako bi stvorila održiv priliv sredstava u budžet odbrane. Ukratko, vojska nije obučena za stvaranje profita, nego za to da bude bezbednosni akter koji će svoj posao profesionalno obavljati čak i kada ima minimalna budžetska sredstva. I pored toga, trend učestvovanja vojske u privrednoj delatnosti raste nesmanjenom brzinom. U stvari, u zemljama poput Bangladeša, Filipina, Pakistana,

Kine i Rusije vojska se i dalje aktivno bavi legalnim i nelegalnim privrednim delatnostima koje joj donose profit. Ovakav trend potvrđuje da i dalje postoji potreba da se diskutuje o logici pretvaranja vojske u privrednog aktera.

Prema mišljenju Brummelhorstera (Brömmelhörster) i Paeza (Paes), postoji nekoliko razloga zbog kojih vojska učestvuje u privrednoj delatnosti. 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 angažuje 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 mera koje je trebalo da obezbede samodovoljnost snaga za suzbijanje pobuna. Na kraju, čak i onda kada nema mnogo pretnji po bezbednost, teško je smanjiti oružane snage, pa se tada vojska koristi u sekundarne svrhe.<sup>1</sup> Na osnovu ovih objašnjenja možemo izvući opšte zaključke o posebnim okolnostima, u kojima vojska učestvuje u privrednim aktivnostima.

Postoje dva slučaja u kojima je vojska stimulisana da preraste u privrednog aktera. Naime, to su sprega između politike i ekonomije i manjak sredstava u državnom budžetu. Politika i ekonomija su dve strane iste medalje. Zbog toga generalno vlada uverenje da onda kada vojska ima političku moć, ima i značajnu ulogu u ekonomiji države, i obrnuto. U ovom slučaju, privredne aktivnosti vojske u velikoj meri 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, na primer, bio režim u Indoneziji dok je na vlasti bio general Suharta.

Međutim, privredna delatnost vojske nije uvek povezana samo sa njenom političkom moći. U neautoritarnim zemljama ili u prelaznim 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 delatnostima, jer vlada ne odvaja dovoljno sredstava za budžet odbrane. Iako vojska tvrdi da ova vanbudžetska sredstva koristi kako bi dopunila deficit u vojnom budžetu, u stvarnosti njena privredna delatnost donosi profit vojnim zvaničnicima. Bol (Ball) i Hendrikson (Hendrickson) smatraju da nekoliko faktora može podstaći vanbudžetsku potrošnju u vojsci: jaka kultura odlučivanja izvršne vlasti; uloga vojske u oblasti ekonomije i politike; bezbednosni problemi; slabe institucije; učestvovanje vojske u zaštiti i prodaji prirodnih resursa.<sup>2</sup>

Nijedan od dva navedena modela učestvovanja vojske u privrednoj delatnosti nije samostalan. Zapravo, oni podržavaju jedan drugog, što se može videti i na primeru delatnosti kojima se bavi vojska Indonezije.

<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.

## Struktura privrednih aktivnosti Vojske Indonezije

Vojska Indonezije (TNI) počela je da se bavi privrednim delatnostima za vreme 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. Primenom tzv. doktrine „dvostruke funkcije“ (*dwifungsi doctrine*), koju je osmislila ABRI (prethodni naziv za TNI), Vojska 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 uticaj i ulogu u društvu, TNI je tokom sedamdesetih godina prošlog veka izgradila sopstvenu poslovnu imperiju, pre svega, osnivanjem fondacija i zadruga. U Izveštaju organizacije „Human rajts voč“ (*Human Rights Watch*) o poslovanju Vojske Indonezije tokom 2006. godine navodi se da su neki pripadnici vojske i određena vojna imovina uključeni u privredne delatnosti još od vremena Suharta:<sup>5</sup>

### 1. a. Preduzeća u vlasništvu vojske

- *Fondacije (yayasan)*

Vojne fondacije osnivane su tokom šezdesetih godina prošlog veka 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 poseduje ukupno 26 preduzeća i ima sedam ulaganja u određena preduzeća.<sup>6</sup> Poslovanjem YKEP-a rukovodi holding kompanija PT „Tri Usaha Bhakti“.

<sup>3</sup> Sebastian, Leonard C. *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force*. Singapore: ISEAS, 2006: 323–325. Videti takođe: 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) dodeljena su mesta u Parlamentu bez izbora, a ima i ozbiljnu ulogu čuvara Suhartove Vlade.

<sup>4</sup> Za detaljniji opis i uključivanja TNI u politički i ekonomski sistem za vreme Suharta videti: 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 videti: 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)>.

Vojska poseduje, između ostalog, centralnu poslovnu četvrt Sudiman, koja se prostire na 44 hektara u delu Dakarte 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 vreme, posredstvom fondacije „Bumjamka”, mornarica kontroliše pet preduzeća, čija ukupna sredstva iznose 200 milijardi indonežanskih rupija ili 25 miliona dolara. Mornarica poseduje brodogradilište „Admiral Iajns”, odmarališta, rafineriju nafte, nekretnine za izdavanje, uvoz i izvoz, plantaže kakaoa, nautičku elektroniku i telekomunikacije, jednu taksi kompaniju i pruža ronilačke usluge.

Pod upravom vazduhoplovnih snaga i fondacije „Adi Apaja” nalazi se 17 preduzeća, uključujući u to i jednu banku.<sup>8</sup> Fondacija je suvlasnik „Angkasa banke”, koju deli sa Penzionim fondom nacionalne elektrodistribucije i privatnim investitorima. Fondacija, pored toga, poseduje terene za golf, proizvodnju kontejnera, hotele, smeštajne objekte i firme za snimanje fotografija iz vazduha.<sup>9</sup> Pored toga što obavlja poslove u okviru institucije, osoblje TNI, počev od oficira najvišeg ranga, pa do običnih vojnika, bilo je aktivno uključeno u poslove vezane za šumarstvo, rudarstvo, naftu i obezbeđenje.<sup>10</sup>

- *Zadruga (koperasi)*

Vojne zadruge osnivane su kako bi, na primer, nabavkom subvencionisane robe kao što je pirinač, bili poboljšani socijalni uslovi vojnika i njihovih porodica.

---

<sup>7</sup> Rabasa, Angel and Haseman, John. *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power*. Monograph Report. Pittsburg: RAND, 2002: 74.

<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.

### Antfrile 11.1. Reketiranje

Reketiranje se u Vojski Indonezije sprovodilo pod parolom zaštite od kriminala. Na primer, u Medanu, na severu Sumatre, postoji dobro organizovana veza između pripadnika vojske i kriminalnih grupa. U intervjuu datom organizaciji „Hjuman rajts voč“, stanovnici Medana izjavili su da u njihovom mestu vlasnici radnji i kamiona svakog meseca plaćaju reket i dobijaju nalepnice na kojima piše koja ih vojna ili kriminalna grupa štiti. Drugi primer predstavlja nezakonita seča stabala i transporta drvne građe. Pripadnici TNI, naročito na granici između Malezije i Indonezije, nudili su „zaštitu“ ilegalnim drvosečama u zamenu za novac, odnosno sticali su dobit, tako što su prodavali zaplenjenu drvnu građu i uzimali novac od prodaje. Takođe, vrlo profitabilno je i puštanje uhapšenih ilegalnih prevoznika 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)>.*

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 dodelila je 1967. godine vojnoj kompaniji PT „Jamaker“ koncesiju na preko million hektara šume duž granice između Indonezije i Malezije. Ova odluka doneta je „zbog nacionalne bezbednosti“ 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.

### b. Saradnja vojske i privatnih preduzeća

Pod ovom vrstom privredne delatnosti vojske podrazumeva se poslovni savez vojske i privatnih nacionalnih ili stranih kompanija. U ovoj vrsti odnosa vojska ima ulogu brokera, jer, na primer, privatnim firmama obezbeđuje državne licence i blokira druge konkurentske firme, dobija pristup robi i uslugama, prevozi robu vojnim vozilima po određenoj tarifi i daje zemljište u zakup. Privatne kompanije, takođe, doprinose vojnom „donatorskom fondu“. Na primer, jedna razvojna firma dala je zemljište i zgrade vredne 18,5 miliona rupija (1,95 miliona dolara) za smeštaj vojne baze u industrijskoj zoni Jababeka, u zapadnom delu ostrva Java. Po rečima jednog zvaničnika iz pomenute industrijske zone, ova donacija bila je dobar poslovni potez, jer prisustvo vojske „može da odvraća ljude od kriminala“.

### c. Umešanost vojske u kriminal

U neke oblike kriminala spada nezakonita seča šuma i reketiranje (kada vojska preuzima ulogu zaštitnika kriminalnih radnji, kao što su kockanje, trgovina narkoticima i prostitucija). Reketiranje je najpopularniji oblik sticanja dobiti u vojsci i njom se bave pripadnici nižeg i srednjeg ranga TNI (videti antrfile 11.1).

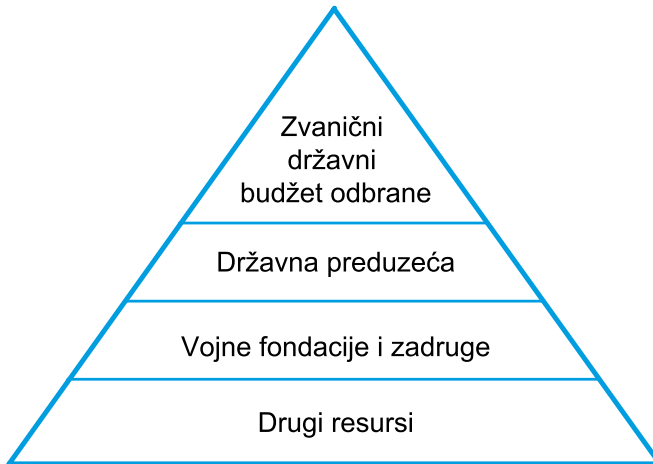
### d. Korupcija u vojsci

Javne nabavke predstavljaju potencijalno najplodnije tlo za pojavu korupcije u vojsci. Na primer, Vojska Indonezije je 2004. godine planirala da od Rusije kupi helikoptere MI-17. Članovima Prvog odbora (Odbor za odbranu) Parlamenta (DPR) dostavljen je izveštaj, u kome je vrednost helikoptera procenjena 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 delatnošću 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 (videti sliku 11.1).<sup>12</sup> Na vrhu piramide nalazi se zvanični budžet odbrane, koji pokriva jedva trećinu ukupnog budžeta. Na sledećem nivou nalaze se državna preduzeća, u kojima su na rukovodećim položajima neki penzionisani oficiri visokog ranga. To dodatno podstiče poslovanje vojnih preduzeća sa ovakvim državnim preduzećima, kao što je, na primer, državna kompanija za naftu i gas „Pertamina“. Na trećem nivou nalaze se vojne zadruge i fondacije, o kojima je ranije bilo reči. Na dnu piramide nalaze se svi ostali izvori sredstava.

<sup>11</sup> Citat preuzet iz: Munir. „Corruption threatens Indonesia’s defense system.” *The Jakarta Post*, 3. 1. 2004. <<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 umešani u skandal sa korupcijom u javnim nabavkama. Videti: „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**

Primeri za ovu vrstu prikupljanja sredstava predstavljaju saradnja vojske sa privatnim preduzećima i umešanost vojske u kriminalne radnje (reketiranje).

Ekonomska kriza u Aziji pogodila je 1998. godine Indoneziju i izazvala masovne proteste protiv Suhartovog režima. Delovanje reformističkog pokreta (*gerakan reformasi*), koji su predvodili studenti i aktivisti, dovelo je do toga da je Suhart u maju 1998. godine podneo 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) (videti antrfile 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 proveri poslovanje TNI i da Vladi dâ preporuke o preuzimanju preduzeća. Prema izveštaju TSTB-a za 2006. godinu, TNI poseduje 23 fondacije koje nadziru poslovanje 53 kompanije i 1.321 zadruga. Takođe, TNI je vlasnik i 1.618 nekretnina, kao i preko 16.500 hektara zemlje i 6.699 zgrada. U izveštaju se procenjuje da ukupna dobit od privrednih aktivnosti TNI iznosi 2,2 milijarde rupija (235,4 miliona dolara).<sup>13</sup>

<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)>.

**Antrfile 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 smeju se baviti politikom niti privrednim delatnostima, a njihovu dobrobit garantuje 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 ratifikovala država.*

Pored toga, član 39 zabranjuje pripadnicima TNI:

1. članstvo u političkim partijama;
2. političko angažovanje;
3. privredne aktivnosti;
4. učestvovanje u bilo kojim aktivnostima radi sticanja poslaničkih mesta u parlamentu nakon izbora i/ili radi sticanja drugih političkih pozicija.

Izvor: TNI Zakon br. 34/2004.

Iako je imovina koju je TNI stekla svojim privrednim delatnostima 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 opreme i razvoj.<sup>14</sup> Osim toga, sadašnja Vlada može iz budžeta da izdvoji samo polovinu sredstava potrebnih sektoru odbrane. Ograničene javne finansije nameću potrebu da se dodatno razmotri preuzimanje preduzeća i poslovanja kojima se bavi TNI.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Videti: 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>>.



## Negativne posledice vojnih privrednih aktivnosti

### Profesionalizam

Direktna posledica toga što se vojska transformisala i postala privredni akter jeste nedostatak profesionalizma. Tme što se bavi profitabilnim delatnostima vojska se udaljava od svoje suštine, odnosno od toga da bude bezbednosni akter. Drugim rečima, vojska je sve zainteresovanija za aktivnosti koje joj donose zaradu, a sve manje za to da čuva bezbednost države i građana. Najgori scenario do kog može dovesti neprofesionalnost jeste taj da se vojska otrgne državnoj kontroli. Ako je vojska u stanju da finansira budžet odbrane (maked i delimično), ona će sve više osećati da je nezavisna u odnosu na državu, što dovodi do rizika da vojska šire interveniše u socijalnu, političku i ekonomsku sferu društva.

### Odgovornost

Nedostatak odgovornosti predstavlja drugu negativnu posledicu 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 kontroliše vojni bužet i funkcionisanje vojske, ona će obavljati druge zadatke kojima se krše državni propisi, pa čak i ugroziti bezbednost države i građana. Ukratko, vojska postaje ozbiljna unutrašnja pretnja za državu i građane.

U razvijenim demokratijama budžet za odbranu aktivno kontrolišu mehanizmi demokratskog civilnog nadzora, kao što su parlament i nevladine organizacije. Ova kontrola zasniva se na dobro utvrđenom načelu da je vojska deo državnog aparata odgovoran za pružanje bezbednosti, koji vlada potpuno podržava. Međutim, u prelaznim 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 deo njenih budžetskih sredstava prelići u javnu sferu, čime će njeni kapaciteti i delovanje biti otkriveni javnosti, a možda i potencijalnom neprijatelju.

Drugi razlog je nedostatak samopouzdanja civilnog sektora, naročito onih koji sede u parlamentu, da ozbiljno nadziru vojne institucije. Razlog tome jeste imidž vojske, koji utiče na način razmišljanja i na pravila igre u državnom sistemu. Predstava o vojsci kao ekskluzivnoj i patriotskoj instituciji, koja je iznad civila i koja kontroliše nasilje ponekad sputava predstavnike civilnog sektora da reaguju 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 deo državnog aparata, koji predstavlja mehanizam efektivne zakonske kontrole nasilja. Međutim, može doći do prave katastrofe ukoliko vojska svoje privredne aktivnosti usmerene ka sticanju profita kombinuje sa kontrolom nasilja, pogotovo u situacijama u kojima je teško sprovesti civilni nadzor. Ugovor o pružanju usluga obezbeđenja koji su potpisali kompanija „Friport” (*Freeport*) i TNI u zapadnoj Papui (videti antrfile 11.3) primer je kršenja ljudskih prava, koje je posledica privrednih delatnosti vojske.

Sklapanje ugovora sa kompanijom „Friport” 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 obezbeđivanje objekata koji imaju nacionalni značaj. U praksi, ova funkcija predstavlja jedan od glavnih izvora vanbužetskog finansiranja TNI.

Ministarstvo za koordinaciju političkih, pravnih i bezbednosnih poslova proglasilo je u januaru 2006. godine kompanije „Friport Indonezija”, „EksMobil” (*ExxonMobil*) i PT „Arun LNG” institucijama od vitalnog nacionalnog interesa. Kompanija „Friport Indonezija”, koja se nalazi u provinciji Zapadna Papua, izdala je saopštenje za javnost, u kojem se navodi da je narušavanje čovekove okoline manje važno od dobrobiti koju stanovnici Zapadne Papue imaju od rada ove kompanije. Kasnije je, kao proizvod mržnje stanovnika Zapadne Papue prema kompaniji „Friport Indonezija”, osnovana Organizacija za nezavisnost Papue (*Organisasi Papua Merdeka*, OPM). Nažalost, zbog svog statusa institucije od nacionalnog značaja, „Friport” ima zaštitu TNI (i Nacionalne policije Indonezije). U ovom slučaju, TNI smatra lokalno stanovništvo (naročito OPM) glavnom pretnjom za kompaniju „Friport”.

## Zaključak: Povlačenje vojske iz privrednih delatnosti

Iskustvo Indonezije pokazalo je da vojska veoma mnogo učestvuje u privrednim delatnostima. Privredne aktivnosti vojske narušavaju njenu profesionalnost, utiču na transparentnost vojnog budžeta, pa dovode čak i do kršenja ljudskih prava.

Uopšteno 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 delatnostima. Međutim, važno je istaći da je transparentnost budžeta bitnija od poboljšanja socijalnih uslova vojnih lica. Ukoliko ne postoje efektivnost i efikasnost upravljanja budžetom odbrane, nemoguće je držati vojsku izvan privrede.

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 ukorenjene u svakodnevni život društva. Zbog duge istorije razvoja Vojske Indonezije i uticaja koji ima u društvu, većina Indonežana smatra da su njene privredne aktivnosti prihvatljive.

### Antrfile 11.3. Usluge obezbeđenja koje Vojska Indonezije pruža kompaniji „Friport” i kršenje ljudskih prava

Pravu ironiju predstavlja prisustvo TNI u oblasti koja pripada kompaniji „Friport”. Pripadnici vojske održavali su bezbednost u ovoj instituciji, koja je od vitalnog ekonomskog značaja za državu. Međutim, oni su time u velikoj meri kršili ljudska prava, budući da su na meti bezbednjaka 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 veka, vojne trupe raspoređene u zoni rudnika navodno koristile vozila, kancelarije i kontejnere za transport kako bi prevozile i pritvarale ljude, za koje se sumnjalo da predstavljaju pretnju po bezbednost 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 obezbeđivanje rudnika „Friport” koji vrši TNI predstavlja kršenje ljudskih prava u Zapadnoj Papui.

U poslednjih godinu dana porastao je broj pripadnika državne bezbednosti koji obezbeđuju kompaniju „Friport”. Od 2005. godine, preko 2.400 pripadnika državne bezbednosti (vojske i policije) bilo je raspoređeno na lokalitetima koji su u vlasništvu kompanije „Friport”. Tokom 2005. godine, kompanija je potrošila 66 miliona dolara na usluge vojnog i policijskog obezbeđenja. Kompanija je u vezi sa tim izjavila da je ovaj novac upotrebljen za plaćanje transporta, ishrane i smeštaja pripadnika organa bezbednosti. Međutim, u izveštajima koje su 2005. godine objavili list „Njujork tajms” (*New York Times*) i nevladina organizacija „Global vitnes” (*Global Witness*) navodi se da je kompanija veliki deo ovog novca dala pojedincima. U izveštajima se tvrdi da je kompanija navodno plaćala velike svote novca pojedinim pripadnicima indonežanske vojske i policije, kao i jedinicima snaga bezbednosti na terenu. List „Njujork tajms” tvrdi, pozivajući se na dokumenta kompanije do kojih je došao, a za koja je provereno 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. <<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>>.

Uzmemo li u obzir opšte stavove društva i trenutnu situaciju, možemo reći da će ukidanje privrednih aktivnosti u Vojski 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 sprovela ovakvu strategiju.

Na kraju, napomenućemo da za obavljanje privrednih delatnosti 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 bezbednosti za operativno raspoređivanje, tokom sprovođenja misija za očuvanje mira, kao i tokom operacija stabilizacije i rekonstrukcije. Na početku 21. veka postalo je vrlo važno produktivno korišćenje dobavljača/izvođača, a posebno angažovanje privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija. Zbog toga je ovo poglavlje posvećeno, pre svega, pojavi korupcije prilikom angažovanja privatnih kompanija u vojnim operacijama. U poglavlju su takođe istaknuti primeri dobre prakse jačanja integriteta prilikom korišćenja usluga privatnih bezbednosnih i vojnih kompanija za vojne operacije.

Pored toga što demoralise pripadnike mirovnih operacija, korupcija i smanjuje kredibilitet nacionalnih i međunarodnih mirovnih misija. Na primer, zabrinutost zbog korupcije u Avganistanu dostigla je onu tačku kada može ugroziti uspešno delovanje Vlade Avganistana, kao i međunarodnu misiju koju predvodi NATO.

U ovom trenutku vojne snage država članica NATO ne mogu, ni pojedinačno ni zajedno, da preuzmu 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 poslednje dve decenije, odnosno u periodu od završetka Hladnog rata do danas. Ovo je dosta neočekivano i poprima iznenađujuće razmere, pogotovo ako se ima u vidu da je svrha donošenja Konvencije UN-a protiv plaćenika iz 1989. godine bila sprečavanje (a ne podsticanje) rasta privatnih vojnih snaga i zabrana njihovog angažovanja.

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 kog je vlada neke druge države unajmila da nosi oružje i da služi kao njen vojnik. Nasuprto tome, velika većina zaposlenih u PVK-u ne nosi oružje. Direktno ih angažuju vojne ili diplomatske službe njihovih matičnih država, pod čijim patronatom služe u stranim zemljama.

**Antrfile 12.1. Izazovi korupcije u aktivnostima pre razmeštanja 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 uvek spremne za razmeštanje i potrebni su im dodatni sistemi naoružanja, komunikacije, pojedinačna oprema i druge vrste opreme kako bi mogli da odgovore zahtevima specifičnog ratnog područja.

U ovakvim situacijama procedure javnih nabavki su znatno skraćene i sprovode se bez odgovarajućeg konkursa. Pored toga, troškovi se stavljaju u drugi plan, što se opravdava minimalnim zahtevima interoperabilnosti i „plemenitom brigom” za bezbednost 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 kriterijuma i transparentnih procedura prilikom izbora osoblja za mirovne operacije, pogotovo onda kada je novčana nanknada za učestvovanje u ovim operacijama nekoliko puta veća od redovnih plata.

Na slabljenje morala vojnika poslatih u mirovnu misiju utiču 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 reči u prethodnim poglavljima, može biti primenjena i ovde. 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 mera jeste postojanje stalnih organizacionih jedinica umesto kontigenata, tj. posebno formiranih jedinica za potrebe određene misije, koje će po povratku iz misije biti rasformirane. Ova mera još je efikasnija ako država ima transparentnu odbrambenu politiku i dobre mehanizme za planiranje odbrane. U tom slučaju, jedinice koje će biti razmeštene određuju se unapred i imaju sposobnosti neophodne za uspešan ishod misije i za određena ratna područja. Ukoliko postoje zahtevi koji nisu mogli biti unapred predviđeni, oni se mogu ispuniti uz minimalna dodatna sredstva i obuku.

Preveliko oslanjanje vojnog i diplomatskog osoblja država članica NATO na privatni sektor nije rezultat svesne politike država članica da privatizuju 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 angažovati privatni sektor za obavljanje neborbenih, ali za uspeh misije važnih, aktivnosti. U ove „privatizovane” 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 vreme mirovnih ili stabilizacionih operacija (npr. u Bosni, na Kosovu i trenutno u Avganistanu).

## **Antrfile 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 poslednjih petnaest godina. Operativna grupa je utvrdila da je bilo višestrukih prevara, korupcije, gubitaka i lošeg upravljanja u sedištu 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 – dve države koje najviše doprinose mirovnim operacijama UN-a – zapretila 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.*

Međutim, sve prisutnije je korišćenje usluga privatnih bezbednosnih kompanija pod oružjem (PBKO), naročito za obezbeđivanje diplomatskih misija i njihovog osoblja, i važnih konvoja robe, pa čak i za obezbeđivanje samih vojnih objekata i postrojenja (gde PBKO imaju ulogu stražara ili policije). Povećano prisustvo privatnog sektora u vojnim operacijama, njegova rasprostranjenost, kao i oslanjanje na PBKO ne predstavljaju rezultat namerno donetih zajedničkih ili čak dobro promišljenih strateških i političkih odluka država članica NATO. Učestvovanje privatnih snaga bezbednosti u ratnim zonama uglavnom je rezultat proširene konvencionalne prakse unutar samih država članica. Na primer, većina država članica NATO dugi niz godina angažuje privatne firme kada su im potrebni čuvari, stražari ili saobraćajni policajci u domaćim ili lokalnim vojnim objektima, dok u tim istim objektima angažuju druge firme da održavaju motorna vozila, zgrade i okolne terene ili da nabavljaju i dostavljaju hranu i serviraju obroke u vojnim kantinama.

Iz tog razloga se sve veće oslanjanje na privatni sektor u vojnim misijama NATO u inostranstvu može uopšteno okarakterisati kao neka vrsta „proširenja misije”. Drugim rečima, trenutno preterano 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 posledice širenja ovakve prakse. Poslužićemo se frazom koju je smislila filozof Hana Arent i nazvati ovu pojavu „banalnošću” privatnog sektora, čime želimo da naglasimo koliko je ona suprotna istorijskoj zlonamernoj i zlokobnoj moralnoj konotaciji (kao što je to učinio Makijaveli) koje ima bilo kakvo oslanjanje na plaćeničke vojne snage. Međutim, bilo da je smatramo

banalnom bilo zlokobnom, malo je verovatno da će se ova situacija uskoro promeniti. Postavlja se pitanje kako da se vojne snage i diplomatske misije NATO najadekvatnije izbore sa ovom novom karakteristikom modernog ratovanja.

## **Potencijalna korist od privatnog sektora**

Zagovornici ovog dramatičnog povećanja korišćenja 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 reč o snabdevanju hranom i o pružanju sanitetskih usluga vojnom osoblju NATO, koje je raspoređeno (često bez prethodne najave ili pripreme) u mirovne misije ili operacije uspostavljanja stabilnosti, kao na primer u slučaju velikih prirodnih katastrofa. Ova politika prećutno služi da se poveća broj visokoobučениh vojnih lica za obavljanje primarnih vojnih zadataka spasavanja 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 saveta. Vojsci su potrebni meseci ili godine da bi angažovala, obučila i rasporedila vojni kadar za obavljanje zahtevnih tehničkih zadataka. S druge strane, sa privatnom odbrambenom kompanijom može se brzo sklopiti ugovor o angažovanju stručno-tehničkog osoblja tokom neke krizne vojne situacije.

Pored ovoga, treba razmisliti i o vojnicima koji su regrutovani ili angažovani na određeno vreme, 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 namenjene vojnim veteranima”, od školovanja do zdravstvene nege. Za razliku od njih, zaposleni u privatnim vojnim kompanijama mogu ostvariti samo ona prava garantovana 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 garantuje 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 verovatno 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 sedište u državama članicama NATO, stignu u neku „razorenu državu” ili u nestabilne zone sukoba, one često nude posao lokalnom

stanovništvu (da kuvaju, da čiste, da obavljaju druge poslove, pa čak i da rade kao prevodioci). Korišćenje PVK-a u takvim NR operacijama predstavlja izvor poslova i prihoda potpuno osiromašenom stanovništvu zemlje u kojoj se operacija sprovodi i služi za promovisanje ekonomske stabilnosti i veće bezbednosti u kriznim regionima u svetu. 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, gde će postojati zdrava konkurencija. Tako će se postići najbolji kvalitet usluge i najbolja cena.

### **Antrfile 12.3. Samoregulacija privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija na osnovu kodeksa postupanja**

Kodeks postupanja (KP) predstavlja skup korporativnih obaveza koje uspostavlja samo preduzeće. Njima se propisuju normativni standardi koji nisu deo osnovne delatnosti preduzeća. Kodeksi postupanja spadaju u domen odnosa sa javnošću, upravljanja rizikom i društveno-političkog doprinosa preduzeća.

Iako su uglavnom svesne da ne mogu da rade u pravnom vakuumu, privatne vojne i bezbednosne kompanije (PVBK) često imaju nejasnu predstavu o važećim propisima – naročito u zonama konflikata – a neretko ne poznaju dovoljno ni međunarodne standarde. Stoga kodeks postupanja PVBK-a predstavlja koristan mehanizam za prevazilaženje nedostataka vezanih za propise i njihovu primenu, rešavanje problema trećih strana (npr. NVO) i zaštitu korporativnih interesa. Kodeks ponašanja PVBK-a pre svega treba da formuliše dužnosti zasnovane na međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i na međunarodnom humanitarnom pravu, koje preduzeća moraju da poštuju. Pored toga, on mora da reguliše zaštitu prava na život i telesni 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 obezbedi izvršavanje obaveza, kao i da utvrdi procedure kojima će se obezbediti odgovornosti i dužnosti PVBK-a, te mehanizme nadzora i izveštavanja.

*Izvor: Roseman, Nils. Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies. Occasional Paper #15. Geneva: DCAF, 2008.*

Zagovornici sadašnjeg sistema, takođe, često ističu da su odredbama ugovora dovoljno regulisani odgovornost i kontrola PVK-a, te ponašanja njihovih zaposlenih. Shodno tome, loš



rad angažovane 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 sankcionisanje privrednih delatnosti koje postoji na „slobodnom tržištu” predstavlja adekvatan mehanizam za izmirenje obaveza, odnosno garanciju da će posao biti dobro obavljen i da će se sve ugovorne strane potruditi da ispune svoje obaveze.

Nažalost, u praksi je teško dostići ovakve ideale „slobodnog tržišta”. Transparentnost sprovođenja javnih nabavki gotovo i da ne postoji, dok su primeri favorizovanja, nepotizma, podmićivanja i korupcije veoma rasprostranjeni. Čak i da ne postoji korupcija i beskrupuloznost tokom javnih nabavki, države članice NATO ne bi imale dovoljno obučениh i iskusnih stručnjaka koji bi pravilno kontrolisali izbor ponuđača i proces pregovaranja. Oni koji su tu dužnost dobili, i pored velike stručnosti i podrške civilnog sektora, često ne uspeavaju 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 rešavanja humanitarnih kriza. Hitna potreba pružanja različitih usluga usred ratnih dejstava ne predstavlja (najblaže rečeno) idealne okolnosti za pravilno i pošteno sprovođenje javnih nabavki, počev od objavljivanja javnih konkursa i preispitivanja ponuda, pa do dodeljivanja velikih i složenih poslova. Takođe, to nisu idealne okolnosti ni za uspostavljanje efikasne spoljašnje kontrole i nadzora, koji bi obezbedili 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. Takođe, trenutno ne postoji opšteprihvaćen sistem – sigurno ne na međunarodnom nivou – za procenjivanje, registrovanje ili licenciranje privatnih vojnih kompanija, kao ni za definisanje 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 mere za sankcionisanje nedoličnog, neprofesionalnog, pa i kriminalnog ponašanja nisu često primerene i dovoljne da bi se njima sprečilo takvo ponašanje. Na primer, davanje otkaza, odnosno ukidanje plate i privilegija nikako ne može biti dovoljna kazna nekome ko je bio umešan u kriminalnu zaveru, u kidnapovanje ili u trgovinu ljudima (a takvih slučajeva je bilo, na primer, na Kosovu). Nažalost, kako trenutno stvari stoje, gotovo da ne postoje druge, ozbiljnije kaznene mere. 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 obezbeđenja bivše američke firme „Blekvoter worldvajd“ (*Blackwater Worldwide*) predstavlja drastičan primer ozbiljnosti problema izgradnje integriteta i obezbeđivanja najboljih praksi privatnih firmi u ratnim zonama. Ovaj incident posebno je istican kao primer nedopustive ravnodušnosti i neprofesionalnosti radnika obezbeđenja privatnih firmi, kao i njihove nezainteresovanosti 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. Umesto toga, njih pre svega interesuju dobrobit i bezbednost klijenata sa kojima su sklopili ugovor o poslovanju.

Ovaj faktor naglašava suštinsku razliku između organizacionih vrednosti 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 garantovana je samo onim aktivnostima ovih organizacija, koje se odvijaju u dobro definisanom sistemu zakonskih nadležnosti i odgovornosti, kao što je sistem koji omogućava otkrivanje i kažnjavanje privatnih kompanija i pojedinca, čijim je delovanjem naneta šteta ili izvršena kriminalna radnja. Upravo su ti sistemi utvrđivanja odgovornosti i zakonskih nadležnosti zakazali u područjima gde 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 obučeni tako da imaju osećanje 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 obezbediti 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 zahteva ostvarenje legitimnih nacionalnih ciljeva. Ukoliko se pripadnici vojske ne pridržavaju ove ozbiljne obaveze i, na primer, učestvuju u kriminalnim radnjama (silovanje, pljačka, iznuda ili ubistvo) ili nemarno, neodgovorno ili neselektivno upotrebljavaju silu, biće sankcionisani prema strogim vojnim propisima i disciplinskim merama.

Potpuno suprotna ovome je tzv. etika privatnog sektora ili „korporativna“ etika, koja podrazumeva korporativnu ambiciju i dostignuća u konkurentnom okruženju. „Uspešnost“ se meri isključivo zadovoljstvom kupca ili klijenta. Na primer, Erik Prins, bivši izvršni direktor bezbednosne kompanije „Blekvoter“ (*Blackwater*), ponosno ističe da je njegova (bivša)

organizacija besprekorno radila i da nije dozvolila da bilo koji njen klijent ili „nalogodavac” bude povređen tokom skoro sedam godina koliko je pružala usluge obezbeđenja u izuzetno opasnim i visoko rizičnim ratnim zonama. Ovakav zavidan učinak je zaista primer poštovanja najviših standarda prilikom pružanja usluga obezbeđenja, što je kompanija „Blekvoter worldvajt” (*Blackwater Worldwide Inc.*) i obećala svojim klijentima.

Međutim, zadovoljstvo klijenta nije jedino merilo ocenjivanja 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, vređaju 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. Uspešnost rada PBKO (prema gore navedenim korporativnim merilima) istovremeno predstavlja i prepreku ostvarivanju opšith ciljeva vojnih misija, kao što su, između ostalog, lojalnost i poverenje građana ratom razorene države, koji se postižu garantovanjem njihove bezbednosti i sigurnosti, te obezbeđivanjem vladavine prava.

## Promovisanje najboljih praksi privatnih vojnih kompanija i izgradnja integriteta u NATO operacijama

Veći deo ovih izazova nastao je zbog prisustva PBKO u borbenim zonama, u kojima su zakonske nadležnosti i odgovornost vrlo problematični. Međutim, PBKO predstavljaju samo deo svih privatnih vojnih kompanija koje su angažovane u zonama sukoba. Štaviše, nedoumice povodom njihovog angažovanja u ratnim sukobima vrlo detaljno su razmotrili i razrešili međunarodni pravni eksperti pod patronatom Međunarodnog komiteta crvenog krsta (MKCK) u tzv. „Dokumentu iz Montrea”.<sup>1</sup> Dokument sadrži predloge izmena i dopuna pravnog statusa PBKO, te pojašnjenja i proširenja zakonskih nadležnosti u vezi sa delovanjem PBKO u ratnim zonama. Takođe, on uklanja nedoumice u vezi sa interesima svih zainteresovanih strana i promoviše najbolje prakse zemalja domaćina i klijenata. Upravo zbog toga ovaj dokument treba pažljivo da pročitaju i kritički razmotre države članice NATO i da, koliko je to moguće, primenjuju njegove odredbe vezane za zakonsko regulisanje, kao i najbolje prakse angažovanja privatnih oružanih bezbednosnih kompanija.

<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)>.

## Preporuke

### K3 i sveobuhvatni pristup<sup>2</sup> operacijama

Srednjourangirani oficiri NATO i savezničkih vojnih službi obično se slažu oko toga da glavnu prepreku uspešnoj saradnji sa privatnim vojnim kompanijama predstavlja upravo K3 (komunikacija, komanda i kontrola). Zbog nedostatka jasne linije ovlašćenja i dobro definisanih operativnih procedura, starešine su prinuđene da se oslanjanju na proaktivne individualne inicijative i da angažuju privatne kompanije koje posluju u oblastima u kojima oni komanduju. Pokazalo se da bezbedna 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 vrednosti ozbiljno razlikuju. Te razlike mogu biti prevaziđene jedino uspostavljanjem jedinstvene komandne strukture, na čijem će čelu biti vojni zapovednici NATO. Oni će jedini imati nadležnost i odgovornost za određeni borbeni prostor i komandovaće svim borbenim dejstvima.

### Pravo naspram karaktera vođe

Konvencionalno ratovanje, neregularno ratovanje i suzbijanje pobuna predstavljaju okolnosti u kojima se pogoršava normalno funkcionisanje vladavine prava – mehanizama uspostavljanja odgovornosti, nadzora i poštovanja propisa. U takvim sumornim okolnostima, upotrebu smrtonosne sile treba poveriti samo onim pojedincima čijem se karakteru i „profesionalnoj etici” još može verovati i koje možemo smatrati odgovornim za eventualne neuspehe.

---

<sup>2</sup> NATO Website. „A Comprehensive Approach.” March 2009. <<http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html>>.

### Antrfile 12.4. Dokument iz Montrea o privatnim vojnim i bezbednosnim kompanijama

Tokom poslednjih nekoliko godina sve više se angažuju 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 promovisane dobre prakse funkcionisanja PVBK-a:

- *Određivanje usluga:* Određuju se usluge koje PVBK smeju da pružaju, pri čemu se u obzir uzimaju određeni faktori, kao što je, na primer, to da li bi zbog pružanja određene usluge osoblje PVBK-a moglo biti direktno uključeno u sukobe.
- *Uspostavljanje procedura za izbor i angažovanje PVBK-a:* Procenjuju se sposobnosti PVBK-a da funkcionišu u skladu sa relevantnim nacionalnim i međunarodnim pravom; pružaju se odgovarajuća sredstva, a prilikom izbora PVBK-a oslanja se na mišljenje stručnjaka; obezbeđuju se transparentnost i nadzor izbora i angažovanja PVBK-a time što se javnosti na uvid daju propisi vezani za njihovo angažovanje i opšte informacije o pojedinačnim ugovorima; objavljuju se izveštaji o incidentima, uložnim žalbama i izrečenim kaznenim merama; nadziru se parlamentarna tela objavljivanjem godišnjih izveštaja ili obaveštavanjem parlamentarnih tela o sklapanju određenih ugovora.
- *Određivanje kriterijuma za izbor PVBK-a:* Obezbeđuje se to da cena usluga ne bude jedini kriterijum 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 pre bilo kakve intervencije i stalne obuke u mnogim oblastima, u šta spadaju i mere 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.
- *Forumisanje ugovornih obaveza PVBK-a:* Utvrđuju se obaveze u šta, između ostalog, spadaju klauzule ugovora i zahtevi za postizanje određenog učinka, kojima se obezbeđuje da će PVBK sa kojom se sklapa ugovor poštovati relevantno nacionalno pravo, međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava.
- *Praćenje poštovanja propisa i obezbeđivanja odgovornosti:* Obezbeđuje se da u nacionalnom zakonodavstvu postoji kazneni zakon za dela koja počine PVBK i njihovi pripadnici, a koja se prema međunarodnom pravu smatraju krivičnim delima; razmatra se i uspostavljanje korporativne krivične odgovornosti i pravne nadležnosti nad ozbiljnim krivičnim delima, koja pripadnici PVBK-a počine u inostranstvu.

Ista praksa i zahtevi primenjuju 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 angažuju PVBK, kao i samih PVBK-a.

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 uopšte ne uzimaju u obzir ovaj specifični problem. Po pravilu, korporacije prepuštaju spoljašnjem nadzoru javnosti i zakonima to da susprežu i kontrolišu njihove nezdrave ambicije. Iz tog razloga ne možemo i ne smemo pripadnike oružanih privatnih kompanija rasporediti na poslove čuvara, stražara, pa čak ni zatvorskih čuvara, u zonama u kojima besne pobune. Privatne bezbednosne kompanije treba da budu raspoređene samo na pozadinskim položajima (oni se sada nalaze na teritorijama država članica NATO), odnosno u regionima u kojima pravo, bezbednost i odgovornost nisu suštinski ugroženi.

### **Urušavanje profesionalne vojne etike**

U operacijama suzbijanja pobuna i neregularnog ratovanja sticanje poverenja lokalnog stanovništva uglavnom predstavlja najjače oružje NATO snaga. Postavlja se, stoga, pitanje zašto zadržati vojnu silu ako privatne bezbednosne 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 ne treba da usvajaju politike ili prakse vezane za angažovanje privatnih vojnih ili bezbednosnih 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 poverenja javnosti, kako u tim državama, tako i u inostranstvu.

### **Angažovanje privatnih kompanija i humanitarne operacije**

Odstupanje od pomenutog 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 koji obavljaju stražari ili zatvorski čuvari (čak i pratioci koji obezbeđuju konvoje). Za razliku od toga, u humanitarnim intervencijama odbrana nedužnih žrtava od genocida podrazumeva ofanzivnu vojnu akciju, kao što su, na primer, napad na neprijatelja, razmena 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 angažuju privatne vojne i bezbednosne kompanije.

Uopšteno 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 oko „inherentnih funkcija vlade” kao da je utihnula. Vlada je, međutim, odgovorna i vrši nadzor, a ona se tom zgodom vodi načelom transparentnosti u interesu javnosti. U protivnom, ne postoji jasno definisana granica između javnog i privatnog sektora. Trajna saradnja sa privatnim sektorom poželjna je tamo gde preovladava mantra o „boljem, jeftinijem i bržem” pružanju usluga (kao što su snabdevanje hranom, održavanje mašina i inženjerski poslovi, čak i nastava stranih jezika). Vlada ovde ima ulogu da poboljša javne nabavke i obezbedi nadzor i kontrolu u okviru funkcionalnog pravnog sistema.

### **Privatne kompanije i borbena podrška**

Angažovanje 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 sprovođenje ugovornih obaveza, obezbede pravni okvir za ovlašćenja osoblja privatnih preduzeća i obezbede 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 obezbeđuju (npr. za vreme ekstremnih kriza ili u jeku borbenih dejstava) osnovnu borbenu podršku (hranu, gorivo, potrepštine) vojnim jedinicama, čiji opstanak i uspeh zavise od njih.

### **Izdavanje licenci privatnim kompanijama**

Privatne vojne kompanije, kao i PBKO žale se da je njihov sektor pun nekvalifikovanih 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 angažovanje spoljnih kompanija, te za uvođenje minimalnih kvalifikacija, iskustva i resursa potrebnih za učestvovanje privatnih firmi na javnim konkursima za poslove u vojsci, odbrani ili diplomatiji. Takođe, 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 dobijanje 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 angažovanja privatnih firmi, druge nacije koje nisu članovi Alijanse verovatno će nastaviti da angažuju i raspoređuju PBKO. Postoji mogućnost, što zabrinjava, da će se u nekom trenutku izvođači privatne firme koju je angažovala neka država članica NATO naći na istim poslovima sa izvođačima druge privatne firme koju je angažovala neka država saveznica, kao na primer, na održavanju bezbednosti na moru. Takođe, nije nerealno da će jednog dana vojne snage NATO ili PBKO čij je sedište u nekoj od država članica NATO biti umešane u „rat preko posrednika” (*proxy war*) u Africi ili u jugoistočnoj Aziji i boriti se protiv PBKO koje je angažovala neprijateljska sila.

### Priprema budućih vojnih lidera

Vojne akademije i fakulteti odbrane treba da uvedu predmete i obezbede 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 premašiće znanje instruktora na vojnim i odbrambenim akademijama. Bilo bi, takođe, mudro u rad uključiti i privatni sektor. Mogli bi se tako istaknuti predstavnici vodećih i uglednih privatnih vojnih i bezbednosnih 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 nerešenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima

Nerešeni teritorijalni sporovi i zamrznuti sukobi mogu znatno povećati rizik od pojave korupcije u svojim regionima. U prilog tome govore primeri nerešenih teritorijalnih sporova oko otcepljenja delova teritorija na tlu bivšeg Sovjetskog Saveza: Nagorno-Karabaha u Azerbejdžanu, Transdnjestrije u Moldaviji i, do avgusta 2008. godine, Abhazije i Južne Osetije u Gruziji. Takođe, takvi su i sukob grčke i turske zajednice na Kipru i sukob Indije i Pakistana oko Kašmira.

Uopšteno govoreći, u zemljama sa zamrznutim sukobima postoji visok stepen korupcije. U antrfileu 13.1 data je rang-lista zemalja prema Indeksu percepcije korupcije, koju je izradila organizacija „Transparensi internešnal” za 2008. godinu. Iako teritorijalni sporovi i zamrznuti sukobi očigledno jednačini korupcije pridodaju određene elemente, njihov uticaj 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. Na primer, visok stepen korupcije koji je postojao u sektoru odbrane Gruzije pre Ružičaste revolucije 2003. godine mnogo je više bio u vezi sa finansijskim propadanjem Ministarstva odbrane Gruzije nego sa secesionističkim pretnjama Abhazije i Južne Osetije. Posebno je na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza, jednog od najkorumpiranijih regiona u svetu, teško razlučiti „normalnu” korupciju od korupcije koja je obično povezana sa postojanjem nerešenih teritorijalnih sporova.

### Zamrznuti sukobi kao faktor rizika od pojave korupcije

Glavni uzročnici povećanja rizika od pojave korupcije u bezbednosnim i odbrambenim institucijama u regionima sa nerešenim 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 prećutnog tolerisanja korupcije kao cene koja se mora platiti za nacionalnu bezbednost.

**Antrfile 13.1. Indeks percepcije korupcije i procenat BDP-a koji se izdvaja za odbranu u zemljama sa nerešenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima**

Sukob	Zemlja	IUK, 2009. (najbolji = 10)	% BDP za odbranu (svetski prosek= 2,2%)
Kašmir	Indija	3,4	2,5 2007.
	Pakistan	2,4	3,1 2007.
Nagorno-Karabah	Azerbejdžan	2,3	3,4 2006.
	Jermenija	2,7	3 2007.
Osetija /Abhazija	Gruzija	4,1	9,2 2007.
	Rusija	2,2	3,5 2007. (est.)
Transdnjestrija	Moldavija	3,3	0,5 2007.
Kipar	Grčka	3,8	3,3 2007.
	Turska	4,4	2,5 2007. (est.)
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 karakterišu konkurencija, nepoverenje i militarizacija, zbog čega između sukobljenih strana postoji stalna trka u naoružanju. Na primer, zbog sukoba oko sporne teritorije u Kašmiru, Indija je postala drugi najveći svetski uvoznik oružja, dok je Pakistan najveći deo svog budžeta izdvojio za odbranu. Obe 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 svetu (9,2% BDP-a u 2007. godini, prema SIPRI).<sup>1</sup> Iako je ovaj potez međunarodnoj javnosti predstavljen kao neophodan korak u sprovođenju reformi vezanih za NATO integracije, gruzijski zvaničnici često su domaćoj javnosti ovaliki vojni budžet pravdali postojanjem zamrznutih sukoba. Druge dve zemlje južnog Kavkaza, Jermenija i Azerbejdžan, suočene sa nerešenim teritorijalnim sporom oko Nagorno Karabaha, veliku pažnju posvetile su vojnim pripremama i značajno povećale izdvajanje iz budžeta za odbranu. U antrfileu 13.1 vidi se da skoro sve prethodno spomenute zemlje sa zamrznutim sukobima izdvajaju za odbranu mnogo veći procenat BDP-a od svetskog proseka (2, 2% BDP-a).

Povećano izdvajanje za odbranu stvara pogodno tlo za korupciju, naročito kada strah od

<sup>1</sup> SIPRI baza podataka vojnih rashoda: <<http://milexdata.sipri.org/>>.

obnavljanja sukoba nadjača potrebu za transparentnošću. Takođe, može doći i do promene oblika korupcije, pa korupcija sa nižeg nivoa, kada joj se pribegava iz nužde, prelazi na viši nivo, kada je rezultat pohlepe.

### Smanjena transparentnost

Pored toga što dovodi do većeg izdvajanja za odbranu, militarizovana situacija koja nastaje kao posledica zamrznutih sukoba smanjuje i transparentnost odbrambenih institucija. To se opravdava pretnjom po bezbednost zemlje, koja dolazi iz secesionističkih regiona. Ogroman broj troškova, počev od troškova za borbene operacije i izgradnju kapaciteta, pa do troškova javnih nabavki, može da bude izuzet iz kontrole zbog nacionalne bezbednosti. Na primer, bivši gruzijski ministar odbrane Irakli Okruašvili ponosno je izjavio da je „Ministarstvo odbrane zatvorio za javnost”, jer mnogi zvaničnici, u trenutku kada su „dve nekontrolisane vojske” stacionirane na gruzijskoj teritoriji, „ne rade za svoju otadžbinu, nego za drugu državu”.<sup>2</sup> Preterana tajnovitost, pod izgovorom da „neprijatelj vreba iza linije prekida vatre”, smanjuje efikasnost mehanizama spoljašnjeg nadzora, odnosno nadzora koji vrše parlamentarni odbori i revizorske komore, te ometa javni nadzor koji sprovode institucije civilnog društva. Pored toga, politička klima i propisi u zemljama sa teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima omogućavaju korumpiranoj eliti da kontroliše medije i druge izvore informacija, pod izgovorom da tako sprečava 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 podležu međunarodnom pravu. Secesionisti u zamrznutom sukobu često uspevaju da uspostave (obično u „vrućoj” fazi sukoba) i održe (u „zamrznutoj” fazi) *de facto* nezavisne teritorije, neretko uz vojnu, finansijsku i informacionu podršku nekog velikog zaštitnika u regionu. Iako ne postoje formalni međudržavni odnosi, postoji potreba da se organizuju susreti, diskusije, pregovori i da se potpisuju sporazumi. Stoga su nezvanični kontakti jedino rešenje 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 podležu ni zakonima države kojoj nominalno pripadaju, ni 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 komplikuje 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

<sup>2</sup> Intervju objavljen u dnevnim novinama „Rezonansi“, 11. 7. 2005.

dogovorom sa civilnim i vojnim zvaničnicima obe strane u sukobu, kao i sa trećim stranama. Na primer, u toku rata u Čečeniji, pripadnici ruske vojske bili su umešani u nelegalne nabavke oružja od čečenskih separatista, kao i u proneveru velikog dela unosnih investicija namenjenih vojsci u postkonfliktnom periodu obnove i izgradnje. U isto vreme, Rusija je nelegalnim kanalima snabdevala 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 disciplinovani i institucionalizovani 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 umešani u razne nezakonite aktivnosti, kao što su: trgovina oružjem, trgovina ljudima, krijumčarenje narkotika i iznuđivanje novca i drugih dragocenosti od stanovništva. Ovo poslednje može naročito biti štetno, jer vodi kriminalizaciji sektora bezbednosti.

## Uticaj zamrznutih sukoba na oblike korupcije

Uopšteno, 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 utiču na sva tri oblika korupcije, stvarajući spregu između korupcije na višim i nižim nivoima, organizovanog kriminala i krijumčarenja. Ove mreže često funkcionišu 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 podmire 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 preusmeravanjem sredstava. Međutim, u zonama 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, kidnapovanjem, uzimanjem talaca, pa čak i mučenjem teroristu lokalno stanovništvo.

U *krupnu korupciju* obično su umešani visoki vojni i državni zvaničnici, kao i privatne firme i posrednici/agenti. Ovaj oblik korupcije obično je vezan za javne nabavke i nacionalnu

<sup>3</sup> Berdal, Mats R. and Malone, David M. (ed.). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. London: Lynne Rienner, 2000.

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 postkonfliktne obnove i izgradnje uništenih vojnih objekata i infrastrukture. S obzirom na to da kontrolišu finansijske, vojne i policijske resurse, visoki zvaničnici obično ne moraju da se oslanjaju na saradnju sa organizovanim kriminalnim grupama. Može, međutim, doći do neke vrste simbioze državnih i kriminalnih 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 bezbednost zemlje.

*Piramidalna korupcija* povezuje visoke državne i vojne zvaničnike sa vojnicima nižeg i srednjeg ranga, što dovodi do preraspodele 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 organizovanih 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 kriminalizuje odbrambene strukture, pa je teško razlikovati „obične” korumpirane službenike od profesionalnih kriminalaca. Kada su vojne i paravojne strukture (a ponekad i mirovne snage) deo kriminalnih mreža koje se bave švercom oružja, narkotika, cigareta, krađenih vozila i ljudi, i to pod zaštitom korumpiranih državnih zvaničnika, zamrznuti sukobi postaju profitabilan izvor prihoda za sve strane u sukobu. Sprovedena od vrha do dna, korupcija postaje sistemska i prodire u sve nivoe vojnih, paravojnih i civilnih struktura. Takođe, ona često prodire i u civilno društvo, naročito u zajednice socijalno ranjivih interno raseljenih lica (IRL) i izbeglica. Korupcija koju podstiču sukobi postaje sastavni deo javnog života i može uticati na to da buduće biračko telo 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 spoljašnjoj kontroli njihovih aktivnosti. Zbog kontakata koje održavaju sa lokalnim gerilama, vojnim zapovednicima, vojskom, policijom, predstavnicima vlada i stanovništvom obe zaraćene strane, mirovne snage izložene su delovanju 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 nerešenim teritorijalnim sporovima i zamrznutim sukobima mora biti višedimenzionalna, što izlazi iz okvira reforme vojnih i policijskih struktura. Uopšteno rečeno, borba protiv korupcije neće doneti vidljivije rezultate ukoliko se samo hapse i pritvaraju osumnjičeni, odnosno ako se ne promeni sistem, jer će jednu generaciju korumpiranih državnih i vojnih zvaničnika jednostavno zameniti druga. Korupciju je moguće efikasno i održivo suzbiti jedino sprovođenjem dobro osmišljenih i sveobuhvatnih antikorupcijskih reformi.

Bitno je da vlada koja sprovodi antikorupcijsku reformu ima dovoljno legitimiteta, a da vojni zvaničnici i pripadnici vojske imaju dovoljno ovlašćenja i slobode da mogu donositi odgovorne odluke, na primer, u vezi sa javnim nabavkama u vojsci. Međutim, ovo treba kombinovati sa dobro razrađenim procedurama za utvrđivanje odgovornosti, kao i sa računovodstvenim i revizorskim standardima izveštavanja 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.

### Antrfile 13.2. Osnovni elementi antikorupcijske reforme

Antikorupcijska reforma sastoji se od sledećih elemenata:

- uspostavljanje efikasnog sistema odlučivanja, što će političkim i vojnim liderima koji sprovode reformu omogućiti da usvoje i kontrolišu primenu antikorupcijske strategije;
- unapređenje sposobnosti osoblja, u šta spada i profesionalno testiranje zaposlenih kako bi se eliminisali nesposobni (ili korumpirani) vojnici i zaposlili novi vojnici koji će biti adekvatno plaćeni i izuzetno disciplinovani;
- obezbeđivanje dovoljno sredstava i nadzora za logističku podršku, u koju spadaju izgradnja i popravke vojnih postrojenja, nabavljanje savremene opreme i municije, te razvoj infrastrukture;
- sprovođenje institucionalne reforme kako bi se poboljšale kompetencije odbrambenih institucija, odnosi unutar njih i odnosi sa civilnim institucijama i međunarodnim organizacijama;
- reformisanje zakonodavstva i
- uključivanje vodećih međunarodnih organizacija (NATO, OECD, DCAF, „Transparensi internešnal” itd.) i demokratskih država u proces kako bi, organizovanjem obuke i pružanjem logističke i finansijske podrške, pomogle reformi sektora odbrane i doprinele rešavanju sukoba.

Takođe je važno da se transparentno odlučuje i koriste resursi, pre svega u vladi, gde bi trebalo uspostaviti odgovarajuće mehanizme za preispitivanje odluka o poverljivosti informacija vezanih za nacionalnu bezbednost. Važno je i da odnos prema široj javnosti bude transparentan, što zastupaju organizacije civilnog društva, s obzirom na to da one, kao i slobodni mediji, imaju

važnu ulogu u podizanju svesti šire javnosti i menjanju njenih stavova o korupciji u sektoru odbrane. Osnivanje saveta za javni nadzor i kreiranje jedinstvene baze podataka, koja bi sadržala sve vrste javnih informacija o radu ministarstva odbrane, mogu biti izuzetno korisni. Uspešnost ovih mera, 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 pretnjama od korupcije u sistemu odbrane. U rad ovih grupa treba da budu uključeni i predstavnici civilnog društva, a treba im dati i ovlašćenje da nadziru i kontrolišu primenu antikorupcijskih mera u sektoru odbrane. Parlamentarne grupe mogu, takođe, da rade na donošenju antikorupcijskih zakonskih akata, kojima bi, recimo, bile regulisane javne nabavke, propisivane mere za sprečavanje primanja mita i poboljšana kontrola kvaliteta.<sup>4</sup>

Mogu biti preduzete i određene mere isključivo radi smanjena rizika od pojave korupcije u zamrznutim sukobima. Prva mera 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, takođe, trebalo da bude i prvi korak koji će preduzeti bilo koja vlada, koja ima političku volju da stabilizuje 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 mere kojima se obezbeđuju zadovoljavajući socijalni uslovi i plate.

Drugo, pošto nestabilnost konfliktnih situacija (ili pretnja od mogućeg konflikta) tokom zamrznutih sukoba utiče na pojavu korupcije, bitno je prekinuti oružana dejstva i uspostaviti neki vid sigurnosti. Ovo će omogućiti da se politička energija sa rešavanja operativnih problema, kao što su obučavanje i nabavljanje opreme, preusmeri na poboljšanje upravljanja. Što duže traje sigurnost, to će biti više prilika za prekograničnu komunikaciju i saradnju, paravojne grupe će manje uticati na bezbednosnu situaciju, a političari će ih manje koristiti u političke svrhe.

Treće, važno je da javnost podržava sprovođenje antikorupcijskih mera. To, pre svega, zahteva da se javnost okrene protiv korupcije. Postojanje sistematske i trajne informacione podrške, televizijskih i radio-emisija, u kojima će biti reči o suzbijanju korupcije, kao i napisa u štampanim medijima, može pomoći javnosti da bolje razume koliko korupcija negativno utiče na borbenu gotovost i, šire, na nacionalnu bezbednost. Ovo može snažno uticati na to da javnost

<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>>.

promeni svoje shvatanje korupcije, čak i onda kada su kultura davanja i primanja poklona i tolerisanje korupcije prethodno dominirali u društvu.

## Primer 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 vreme i neposredno nakon okončanja oružanih sukoba, gruzijske vojne strukture ličile su na izdvojene, nedisciplinovane kriminalno-patriotske odrede, koji su se obučavali, opremali i „samofinansirali” podmićivanjem, proneverama, iznudama i pljačkom. Tokom 1994. i 1995. godine država je uspela, 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 rečima. Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja, koje je 2002. godine sprovela gruzijska organizacija za internacionalna istraživanja javnog mnjenja (*Georgian Opinion Research Business International*, GORBI), 92% ispitanika smatralo je da je korupcija široko rasprostranjena među državnim službenicima.<sup>6</sup>

Logična posledica 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 razmere. Reforme su delimično bile sprovedene da bi se ojačala gruzijska država, odnosno da bi bila sposobna da se zaštiti od pretnje koju predstavljaju zamrznuti sukobi. Takođe, kako bi bila izgrađena takva država u kojoj bi narod Abhazije i Osetije želeo da živi. Zbog toga su u sektoru odbrane, počevši od 2004. godine, sprovedene ozbiljne antikorupcijske reforme.

Jedna od glavnih oblasti u kojoj je sprovedena reforma bila je *personalna politika*. Razrešeni su dužnosti generali i viši oficiri koji nisu imali dovoljno profesionalnih veština ili koji su se opirali reformi, a na njihovo mesto 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. Na primer, 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 zamenu za oslobađanje regruta od služenja vojnog roka) ili sitnim proneverama državnih sredstava namenjenih nabavki hrane i odeće. Od 2008. godine mesečna 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 sponzorisle SAD, primer je toga kako spoljašnji faktori pomažu povećanje transparentnosti rada Vlade Gruzije. Ova novina, uvedena 2006.

<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)>.



godine, omogućava višegodišnje planiranje i transparentnost rada državnih i odbrambenih ustanova prilikom raspodele resursa. Sistem, takođe, razjašnjava i deli 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 vrednost mora organizovati tender, nabavke u sektoru odbrane često se ne sprovode u skladu sa zakonom. Posebno su tokom prvih godina vladavine predsednika Sakašvilija veliki projekti sprovedeni „pregovorima sa pojedincima” (direktne nabavke od jednog ponuđača). Najpoznatiji primer 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 proneveru. Uz to, Ministarstvo je svoje prekomerno i neodgovorno trošenje budžetskih sredstava pravdalo unutrašnjim sukobima, navodeći primere premeštanja 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 posle 2004. godine, kada su praksu direktnog angažovanja spoljnih resursa bez konkursa uveliko počela da zamenjuju javna nadmetanja.

*Restrukturiranje sektora odbrane i kapaciteti države.* Ove promene bile su deo sveobuhvatnog restrukturiranja sektora odbrane, uz drastično povećanje budžetskih izdvajanja za odbranu i uz podršku NATO, SAD, Velike Britanije, Francuske, Nemačke, 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 upotrebljen za povećanje plata službenicima u sektoru odbrane, ovaj novac je uložan i u popravke vojne opreme i kasarni, nove javne nabavke i obuku. Ministarstvo odbrane je reorganizovano i postavljen je novi ministar koji je civil.

Restrukturiranje sektora odbrane bilo je deo 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 kurdi*<sup>7</sup>). Gruzijske bezbednosne institucije danas imaju monopol nad upotrebom sile, a paravojne i podzemne organizacije više nemaju uticaj koji su nekada, zahvaljujući korupciji, imale.

*Pozitivan uticaj.* Reforme su doprinele uočljivo velikom smanjenju korupcije, naročito sitne korupcije koja dosta utiče na širu javnost. Prekinute su mnoge mreže korupcije u sektoru odbrane i u drugim bezbednosnim i policijskim strukturama, te drastično povećana svest šire javnosti o štetnosti korupcije. Indeksi percepcije korupcije organizacije „Transparensi internešnal” pokazuju takođe da je Gruzija napravila značajni pomak u sprovođenju antikorupcijske strategije (videti antrfile 13.3).

<sup>7</sup> Ovaj izraz u bukvalnom prevodu znači „lopovska familija“.

Unapređen je i nivo profesionalizma u vojsci. Pre usvajanja NATO IPAP programa za Gruziju (Akcioni plan za individualna partnerstva) 2004. godine, oružane snage Gruzije gotovo da nisu funkcionisale 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 avgustu 2008. godine. Gruzijska vojska koja je prošla NATO obuku i iz koje su davno eliminisane paravojne i „dobrovoljačke” oružane grupacije, bila je disciplinovanija 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 sprovedu mere 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 zabeleženo samo nekoliko slučajeva korupcije, postoji uverenje da je smanjenje sitne korupcije otvorilo nove mogućnosti za pojavu krupne korupcije. Jedan gruzijski vojni ekspert izjavio je sledeće: „Kuvar 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, posredi su veliki iznosi, kao što je, na primer, 42 miliona lari (iznos jednak budžetu za 2003. godinu), koje neko može neprimećeno da ukrade.”<sup>8</sup>

### **Antrfile 13.3. Mestog 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 uvek je ugrožena transparentnost. Anketa koju je 2008. godine sproveo udruženje „Pravda i sloboda”, a u kojoj su ispitivani novinari, stručnjaci i NVO, pokazala je da je samo 23% novinara informacije tražilo od odeljenja za odnose sa javnošću pri Ministarstvu odbrane. Umesto 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 „poverljivo”, dok je pregled budžetskih sredstava

<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)>.

vrlo uopšten. Do 2006. godine Ministarstvo odbrane je delimično 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. Poslednji 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 izveštaj američke obaveštajne službe o stanju u vojsci Gruzije. U izveštaju se navodi da selekcija vojnog kadra zavisi od „privatnih veza”, a da su informacije „hijerarhijske i strogo kontrolisane”.<sup>10</sup>

*Javna i parlamentarna odgovornost.* Mnoge institucije stvorene su kako bi bila poboljšana javna i parlamentarna odgovornost. Jedna od njih je Civilni savet za odbranu i bezbednost. Ona treba da služi kao forum za dijalog Ministarstva odbrane Gruzije i NVO sektora, koji je sada ponovo ojačan, nakon što je za vreme ministra odbrane Okrušvilija bio sklonjen u stranu. Pored Komore za kontrolu i Parlamenta (u čiju nadležnost spada odobravanje budžeta), postoji i Grupa za izgradnju poverenja unutar Parlamenta. Čine je poslanici koji imaju pristup poverljivim i osetljivim informacijama.

Međutim, ugledni gruzijski vojni stručnjaci smatraju da su svi navedeni mehanizmi kontrole zakazali. U anketi sprovedenoj 2007. godine, 80% stručnjaka i novinara izjavilo je da postojeća kontrola „nije dovoljna”.<sup>11</sup> Na primer, prema propisima u rad Grupe za izgradnju poverenja treba da bude uključen barem jedan poslanik iz manjinske parlamentarne 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 reč o Komori za kontrolu, nijedan njen izveštaj trenutno nije objavljen na internetu. Ukoliko je uporedimo sa osnovnim nivoom kontrole koju je Komora vršila pre Ružičaste revolucije, njena sadašnja aktivnost upoznavanja javnosti sa problemima nije dovoljna. Stoga ne čudi što je Pata Zakareišvili, stručnjak za pitanja odbrane i rešavanje sukoba, Komoru za kontrolu nazvao „telom koje u ovoj zemlji ničemu ne služi (...) Potpuno je paralisano”<sup>13</sup>. Dešava se čak i da je službenicima koji su ovlašćeni da vrše nadzor zabranjen pristup informacijama, pa je tako Javni ombudsman, zadužen za kontrolu poštovanja ljudskih prava u oružanim snagama, bio sprečen da uđe u vojne pritvorske jedinice i da izvrši kontrolu uslova u kojima borave pritvorenici.<sup>14</sup>

Ukratko, postoji opšte nezadovoljstvo, kao i nezadovoljstvo NATO i drugih međunarodnih organizacija, zbog načina na koji funkcionišu institucije koje „na papiru” treba da kontrolišu

<sup>10</sup> *New York Times*, 18. 12. 2008.

<sup>11</sup> Anketu je 2007. godine sprovedla država Gruzija za potrebe NATO.

<sup>12</sup> Reč 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 izveštaj Javnog ombudsmana za 2007. godinu.

rad gruzijskog Ministarstva odbrane. Po mišljenju nekih, a među njima je i vojni ekspert Irakli Sesiašvili, do ovoga je došlo zato što sva ova tela kontroliše 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, pre 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 pre 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 uticalo je na stvaranje pogodnog tla za cvetanje korupcije. Da je to tačno, potvrđuju slučajevi korupcije na visokom nivou, koji su otkriveni u poslednjih 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 predsednika države za ubistvo i korupciju. Komora za kontrolu tvrdila je da ima dokaze da je Okruašvili proneverio 103 miliona lari (60 miliona dolara), između ostalog, i novac namenjen nabavci goriva i građevinskim radovima. Međutim, ovaj izveštaj nikada nije objavljen. U drugom značajnom slučaju korupcije, Okruašvili je za vreme 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 verovatno da ova dva slučaja, koja su otkrivena samo zbog internih konflikata u Vladi, predstavljaju pravu razmeru problema. Vrlo je verovatno da su oni samo vrh ledenog brega.

## Naučene lekcije

Iz primera Gruzije možemo izvući mnogo korisnih pouka. Prva je vrednost koju ima sprovođenje posebnih mera za smanjenje rizika od pojave korupcije u zamrznutim sukobima. U ove mere spadaju raspuštanje nedržavnih paravojnih formacija, povećanje plata i discipline u oružanim snagama i povećanje poverenja javnosti u oružane snage.

Zatim, kapaciteti države važni su za boru protiv korupcije. Slabljenje države, delimično prouzokovano zamrznutim sukobima, dovelo je tokom devedesetih godina prošlog veka 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 protivteže, smanjilo transparentnost. Naravno, to je bila posledica 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

<sup>15</sup> Većina poslanika opozicije vratila je poslaničke mandate u znak protesta zbog, po njihovom uverenju, nameštenih izbora.

<sup>16</sup> Optuženi su za proneveru sredstava namenjenih obnovi kasarni u okolini Tbilisija, ali je kasnije optužba povučena, a oni su premešteni u Savet za nacionalnu bezbednost. 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.

delovima 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 sprečavaju javnu raspravu o pitanjima vezanim za odbranu i nacionalnu bezbednost. Da bi se to promenilo, treba osnaživati civilno društvo i privlačiti pažnju medija, kao i otvarati državne institucije tako da prihvate nadzor javnosti. Za mobilisanje pažnje javnosti može se iskoristiti negativan uticaj korupcije na borbenu gotovost.

Četvrta pouka bila bi da treba produbljivati reforme. Gruzija je izuzetno napredovala u usklađivanju dela svojih odbrambenih struktura sa strukturama NATO upravo time što je iskorenila sitnu korupciju, podigla opštu 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 poslednjih 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 namere, ali i pritisak kada je to potrebno, međunarodna zajednica treba da razvija i sa drugim državama u regionu.

## Deo III

# Izgradnja integriteta i smanjenje mogućnosti za korupciju u institucijama sektora odbrane

U trećem delu ovog Zbornika bavićemo se akterima izgradnje integriteta i njihovim ulogama. Treći deo Zbornika počinje poglavljem o važnosti izgradnje integriteta. U narednim poglavljima analizira se uloga zakonskih okvira, pojedinaca, izvršnih državnih organa (pre svega ministarstva odbrane), parlamenata i revizorskih službi, institucije ombudsmana, namenske industrije, civilnog društva, medija i međunarodnih organizacija. U svakom poglavlju iznose se načela i primeri dobre prakse izgradnje integriteta i smanjenja rizika od pojave korupcije u institucijama odbrane.



## Poglavlje 14

# Značaj izgradnje integriteta

*Korupciju ne možete pobediti ako se protiv nje borite krivičnim gonjenjem, pokretanjem nove kampanje za borbu protiv korupcije, preformulisanjem još jednog u nizu dekreta protiv korupcije ili osnivanjem ko zna koje po redu antikorupcijske komisije.<sup>1</sup>*

Danijel Kaufman, viši saradnik u Brukings instituciji (*Brookings Institution*) i bivši direktor Odseka za globalnog upravljanje pri Institutu Svetske banke (*Global Governance at the World Bank Institute*)

Izgradnja integriteta i borba protiv korupcije su dve strane iste medalje, pa tako obe moraju imati svoje mesto u svakom nacionalnom ili sektorskom planu. Korupciju, ili zloupotrebu položaja za sticanje 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 podrazumeva da su nosioci javnih funkcija odgovorni pred javnošću za svoje odluke i postupke. Nadzor njihovog rada treba da bude srazmeran funkciji koju obavljaju. Postojanje transparentnosti i dostupnost informacija predstavljaju jedan od načina kontrolisanja odgovornosti nosilaca javnih funkcija. U tom slučaju postoji manja mogućnost da će doći do zloupotrebe javnih sistema. U domenu odbrane i bezbednosti problem upravo predstavlja nedostatak transparentnosti.

U ovom poglavlju razmatra se važnost izgradnje integriteta u sektoru odbrane. Na primerima će biti pokazano šta integritet znači u sektoru odbrane i bezbednosti i zašto izgradnja integriteta mora da bude prioritet u oružanim snagama. Takođe, biće dati primeri mehanizama kojima je moguće postići taj cilj. Pokazaćemo kako neke zemlje uspešno koriste ove mehanizme da bi ojačale integritet u svojim ministarstvima odbrane i oružanim snagama.

---

<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)>.



## Šta „integritet” podrazumeva?

Integritet je termin koji se često upotrebljava zajedno sa nacionalnom bezbednošću. U ustavima mnogih država eksplicitno je propisano da je obezbeđivanje integriteta državne teritorije svrha postojanja oružanih snaga. Na primer, u ustavima 11 od 16 zemalja Južne Amerike navodi se, na jedan ili na drugi način, garantovanje državnog integriteta.<sup>3</sup>

Integritet je vrednost koja se obično pripisuje vojnicima. Na primer, kadeti u vojsci SAD u okviru Osnovne vojne obuke uče da je integritet jedna od *sedam osnovnih vrednosti u vojsci*: „Što više integriteta budete imali, to će vam ljudi više verovati.”<sup>4</sup>

Integritet je zaista osnovna vrednost oružanih snaga širom sveta, kako u tehničkom, tako i u moralnom smislu.

Uspostavljanje i održavanje integriteta u javnim institucijama podrazumeva 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 podrazumeva davanje ličnog primera;
- zakonodavstvo i propisi;
- delotvorna obuka i njeno redovno unapređivanje;
- čvrsta uverenja i njihovo sprovođenje u delo.

### Antrfile 14. 1. Definicija integriteta

U *tehničkom smislu*, integritet se odnosi na procenu 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 besprekorno se uklapa u veći sistem, čiji je deo. Na primer, sistem odbrane ima integritet dokle god ga ne prekrši.

U *moralnom smislu*, integritet se odnosi na doslednost postupanja, vrednosti, načela i ishoda. Prema tome, integritet pojedinca znači da osoba ima vrednosti u koje veruje i da ih sprovodi u delo. Tokom rada, pojedinac ima integritet ako svoj posao obavlja pošteno, stručno i potpuno. Integritet se obično meri anketama i revizijama.

<sup>3</sup> Ove zemlje su: Kolumbija, Dominikanska Republika, Ekvador, El Salvador, Gvatemala, Honduras, Meksiko, Nikaragva, Paragvaj, Peru i Urugvaj. Videti: 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)>.

## Integritet u vojsci

Ako pogledamo listu sektora u koje društvo ima najviše poverenja, ne iznenađuje činjenica da vojska zauzima vrlo visoko mesto. U istraživanju javnog mnjenja o globalnoj korupciji, koje je 2006. i 2007. godine sprovodila organizacija „Transparensi internešnal<sup>5</sup>, vojska je, posmatrajući svetski prosek, zauzimala treće mesto na listi društvenih grupa kojima javnost najviše veruje, odmah iza verskih institucija i nevladinih organizacija. Više ispitanika verovalo je vojsci nego medijima, privatnom sektoru, parlamentu i političkim partijama (videti slike 14.1 i 14.2).

Na osnovu rezultata ovog istraživanja može se reći da ljudi u većini zemalja veruju svojim oružanim snagama. Ukoliko se pravilno shvati, ovo poverenje može poslužiti kao moćno sredstvo prilikom rešavanja pitanja vezanih za izgradnju integriteta u nekoj zemlji. Ovakve ankete mogu pomoći ministarstvima odbrane da utvrde nivo poverenja društva u nacionalne odbrambene institucije, kao i da pokrenu reforme.<sup>6</sup>

Da bi opravdale poverenje, 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. Opšte je poznato da korupcija povećava cenu transakcija i ekonomsku neizvesnost.<sup>7</sup> Kada je reč o vojsci, novac koji je izgubljen zbog korupcije bio bi uložen u nabavku bolje vojne opreme ili bi njime produktivnije bili pokriveni troškovi angažovanja spoljnih resursa. Ukoliko se novac koji je namenjen sektoru odbrane koristi u druge svrhe, to negativno utiče na operativnu efikasnost oružanih snaga i smanjuje poverenje javnosti u vojsku, te utiče 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 – poverenje javnosti.<sup>8</sup>

Iako je, u proseku, 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 poverenje u društvene sektore.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Transparency International. *Global Corruption Barometer*. 2007. <[www.transparency.org/policyresearch/surveys\\_indices/gcb/2007](http://www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007)>.

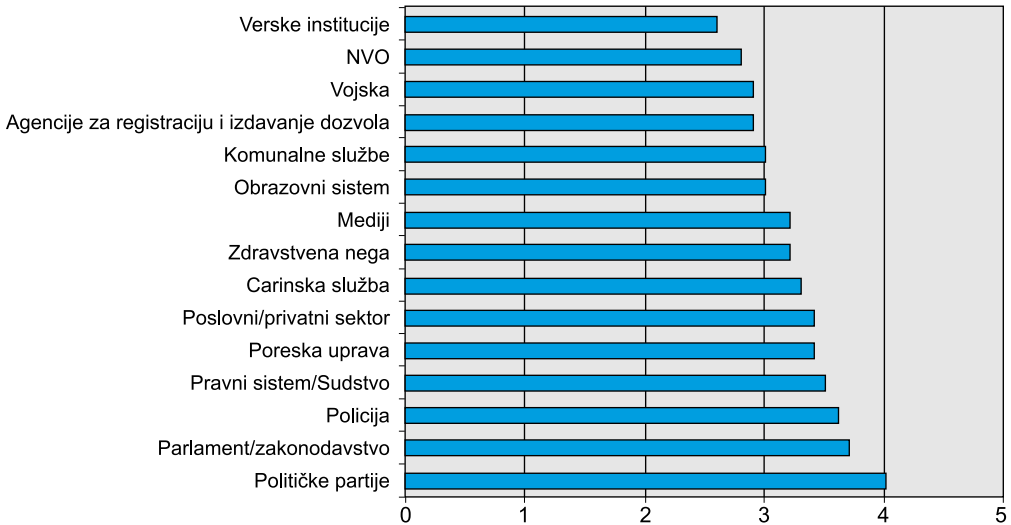
<sup>6</sup> Scott, Dominic and Pyman, Mark. „Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World.” *European Security* 17: 4, December 2008: 495–515.

<sup>7</sup> Videti, na primer, 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.

### Percepcija korupcije u određenim sektorima u svetu



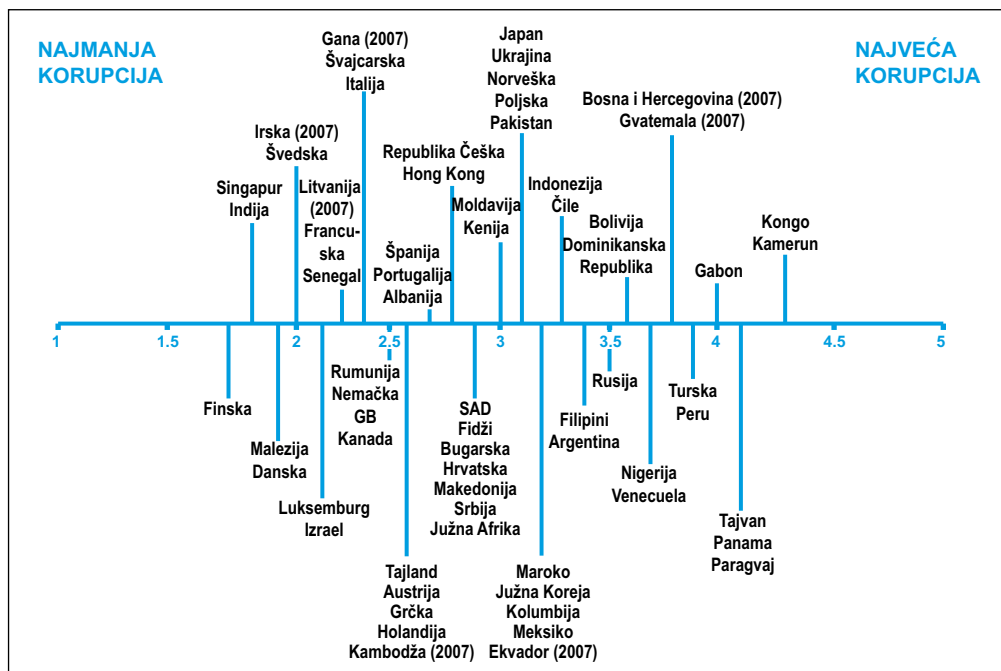
Slika 14.1. Poverenje u oružane snage u poređenju sa poverenjem u druge sektore društva

## Mehanizmi za izgradnju integriteta

Svaka država treba što više da smanji mogućnosti za pojavu korupcije. To se može postići na nekoliko načina.

Pre svega treba analizirati tipove korupcije koji postoje u nacionalnom kontekstu. Oni mogu biti potpuno drugačiji u različitim zemljama. Na primer, u Rusiji i mnogim drugim istočnoevropskim državama korupcija je najčešće povezana sa izbegavanjem služenja vojnog roka, što nije slučaj u mnogim drugim zemljama. Nakon ove analize, mogu se ustanoviti odgovarajuće korektivne mere, sistemi i procedure. Da bi one bile upešne i održive, izuzetno je važno da ih promovišu 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 mere za njegovo jačanje budu praktične i realne. Organizacija „Transparensi internešnal“ (VB), u okviru svog međunarodnog programa odbrane, razvija dvanaest praktičnih mehanizama za jačanje integriteta odbrambenih institucija. Spisak ovih dvanaest mehanizama dat je u antrfileu 14.2.



Slika 14.2. Poređenje nivoa poverenja u oružane snage

Praktični mehanizmi pomažu državama da odrede rizike od pojave korupcije i da obuču svoje službenike za rešavanje postojećih problema. Ovi mehanizmi razvijani su kako bi bili prvi važan korak u rešavanju problema vezanih za korupciju i izgradnju integriteta u institucijama odbrane. Zahvaljujući njima, državni organi mogu da procene sopstvene rizike i da dobiju neophodna znanja i smernice za njihovo smanjenje.

Veći broj ovih mehanizama koji su na raspolaganju ministarstvima odbrane, kao i dobre prakse u vezi sa njihovom primenom, 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 delotvornim 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, takođe, i održivija. Od izgradnje integriteta korist imaju i nadležna ministarstva odbrane. Povećava se poverenje javnosti u oružane snage, a smanjuje se mogućnost zloupotreba tokom javnih nabavki i u drugim oblastima upravljanja u sektoru odbrane. Takođe, štedi se i novac, jer se sprečava neefikasnost.

### Antrfile 14.2. Praktični pristupi reformama

1. Treba povećati transparentnost odbrambene politike i budžetskih izdvajanja za odbranu.
2. Treba precizno proceniti 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 diskutovanje o ovoj temi.
5. Treba u reformu uključiti civilno društvo.
6. Treba, takođe, uključiti i podizvođače u sektoru odbrane.
7. Treba postaviti jasne standarde poslovnog ponašanja za zvaničnike i pripadnike vojske.
8. Treba sprovesti ankete i meriti učinak.
9. Treba napraviti modele obuke za izgradnju integriteta.
10. Treba uvesti nezavisni nadzor javnih nabavki.
11. Treba podići nivo transparentnosti kompenzacija.
12. Treba sprovesti 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)>.*

Na kraju, iz ugla vojnih zvaničnika, najveća korist od izgradnje integriteta jeste pozitivan uticaj na kvalitet vojne delotvornosti i jačanje poverenja javnosti u oružane snage.

### Preporuke

Sledeći pristup preporučuje se svim državama koje nameravaju da izgrade integritet u odbrambenim institucijama:

- Treba napraviti procenu rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane i bezbednosti.
- Treba dobiti podršku raznih zainteresovanih strana.
- Treba razmotriti koji paket mera će biti primenjen – za izgradnju integriteta i kontrolu borbe protiv korupcije.
- Treba od svih ovih elemenata napraviti jasan i dobro osmišljen plan.
- Treba nenametljivo sprovesti ovaj plan i nastojati da bude održiv tokom nekoliko narednih godina.

U narednim poglavljima analiziraju se uloga i mesto raznih aktera u izgradnji integriteta i u smanjenju rizika od pojave korupcije u institucijama odbrane. Kao što se moglo očekivati, u jednom poglavlju biće analizirano ministarstvo odbrane, kao glavni akter izvršne vlasti. U

---

ostalim poglavljima bavićemo se ulogom pojedinaca, zakonskog okvira, parlamenta i revizorske službe, ombudsmana, civilnog društva, medija i međunarodnih organizacija. U svakom poglavlju izneta su načela za borbu protiv korupcije izgradnjom integriteta, povećanjem transparentnosti i unapređenjem odgovornosti. Takođe, navedeni su primeri 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 rešenje za korupciju, ovi okviri predstavljaju preduslov za borbu protiv korupcije. U ovom poglavlju opisani su mehanizmi prinude, te primeri njihove primene, i dati uputi za dobrovoljnu i samostalnu borbu osoblja oružanih snaga protiv korupcije, poput paktova za integritet odbrane (*Defence Integrity Pacts*), kodeksa popstupanja u vezi sa kontrolom naoružanja itd. Kada je reč o najboljoj praksi, navedeni su primeri nacionalnih i međunarodnih propisa. U poslednjem delu ovog poglavlja nalaze se primeri propisa kojima se regulišu transparentnost i odgovornost, a samim tim i unapređuje integritet sektora odbrane.

Prva vrsta propisa – mere 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 srazmerne šteti koja je njom pričinjena. S druge strane, dobrovoljne smernice mogu da pojašne specifičnosti korporativne kulture u odbrambenim institucijama i da pomognu jačanju osećanja časti pripadnika vojske i civila zaposlenih u sektoru odbrane. Propisi kojima se obezbeđuju transparentnost i odgovornost uzimaju u obzir osetljivost određenih informacija o odbrani i bezbednosti, kao i konkretne aktivnosti u sektoru odbrane i bezbednosti.

### Mere 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 sveta smatraju nezakonitim. Međutim, iako je u savremenom društvu fenomen korupcije široko rasprostranjen i ima dugu istoriju, izgleda nemoguće dati jednu zajedničku definiciju korupcije koju bi prihvatile sve nacije. U različitim okvirima, međunarodna zajednica je odlučila da se ograniči na definisanje samo pojedinih oblika korupcije, kao što su, na primer, „nezakonite isplate” (UN), „podmićivanje stranih državnih zvaničnika tokom međunarodnih poslovnih transakcija” (OECD) ili „korupcija u koju su umešani zvaničnici iz Evropske zajednice ili zvaničnici iz država članica Evropske unije” (EU).<sup>1</sup>

Organizacija „Transparensi internešnal” korupciju definiše jednostavno kao „zloupotrebu poverenih ovlašćenja radi sticanja lične koristi.” Iako sažeta, definicija sadrži tri bitna elementa: prvo, zloupotrebu moći i vlasti; drugo, moć i vlast koja je nekome poverena, u privatnom i

<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>>.

u javnom sektoru; treće, zloupotreba ovlašćenja radi sticanja lične koristi. Ovde 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 takođe su vrlo uopštene. Antrfile 15.1 sadrži tekst okvirne definicije koju je dala Multidisciplinarna grupa za borbu protiv korupcije (GMC), osnovana u okviru Saveta Evrope 1994. godine. Pored toga, dato je i objašnjenje toga zašto je formulisana tako uopštena definicija.

Ne iznenađuje ni činjenica da se razlikuju i definicije korupcije različitih država. U antrfileu 15.2 navedene su definicije i načini na koji su krivična dela korupcije definisana u krivičnom pravu tri države.

### Antrfile 15.1. Početna tačka za definisanje korupcije

Multidisciplinarna grupa za borbu protiv korupcije zasnovala je svoju borbu na sledećoj okvirnoj definiciji: „Korupcija, na čijem suzbijanju radi GMC u okviru Saveta Evrope, predstavlja podmićivanje i druge oblike ponašanja osoba kojima su poverene 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 obezbedi 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 uopštena definicija pretočena u nekoliko zajedničkih operativnih definicija korupcije, koje uz eventualne izmene i dopune mogu biti uvrštene u nacionalna zakonska akta. Treba istaći da, pored opšteprihvaćene 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 uticajem, koje su tesno povezane sa podmićivanjem i obično se smatraju posebnim oblicima korupcije.

Prema tome, sadašnju konvenciju pre svega odlikuje široki opseg, koji je odraz sveobuhvatnog pristupa Saveta Evrope borbi protiv korupcije kao pretnji demokratskim vrednostima, 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.



## Antrfile 15.2. Definicije krivičnih dela korupcije u nacionalnim pravnim okvirima

### *Francuska*

Krivična dela korupcije definisana su u Krivičnom zakonu Francuske. Zakon pravi razliku između pasivne i aktivne korupcije. Pasivna korupcija je definisana kao „direktno ili indirektno nezasluženo traženje ili primanje ponuda, obećanja, donacija, poklona ili privilegija od osobe koja ima javna ovlašćenja ili obavlja javnu misiju, ili od osobe koja je na izborima dobila mandat za obavljanje javne funkcije”. Članom 432-11 za ovo krivično delo propisana je kazna zatvora u trajanju od deset godina i novčana kazna od 150.000 evra ako je počinjeno radi:

1. vršenja ili nevršenja dela vezanog za funkciju, dužnost ili mandat počinioca, ili ako su njegova/njena funkcija, dužnost ili mandat omogućili vršenje dela;
2. zloupotrebe stvarnog ili navodnog uticaja počinioca kako bi se od nekog javnog tela ili uprave stekla privilegija, odnosno dobilo zaposlenje, ugovor ili neka druga odluka od koje će počinitelj imati lične koristi.

U članu 433-1 aktivna korupcija definisana je kao „direktno ili indirektno bespravno davanje u bilo kom trenutku ponuda, obećanja, donacija, poklona ili privilegija osobi koja ima javna ovlašćenja ili koja obavlja javnu misiju ili koja je na izborima dobila mandat za obavljanje javne funkcije u nameri da: ta osoba izvrši ili ne izvrši delo vezano za funkciju, odnosno dužnost koju obavlja ili koja je u njenom/njegovom mandatu; zloupotrebi svoj stvarni ili navodni javni uticaj kako bi od nekog javnog tela stekla privilegije, dobila ugovor...”

### *Savezna Republika Nemačka*

Prema nemačkom krivičnom pravu, primanje i davanje neke koristi ili mita predstavljaju krivično delo. To naročito važi za pripadnike vojske, pa tako u članu 333 Krivičnog zakona (*Strafgesetzbuch*) stoji da je krivično delo počinio: „(1) Svako ko ponudi, obeća ili dobavi neku korist državnom službeniku, osobi koja obavlja određene javne dužnosti ili pripadniku Oružanih snaga Savezne Republike Nemačke, za tu osobu ili za treće lice, za obavljanje dužnosti...”

### *Sjedinjene Američke Države*

Prema zakonima SAD, krivičnim delom se smatra podmićivanje američkih i stranih državnih službenika, kao i umešanost stranog privatnog sektora u podmićivanje. Međutim, korupcija je drugačije definisana u nekoliko različitih saveznih krivičnih zakona i zakona pojedinačnih saveznih država. Uopšteno, u korupciju spada plaćanje, nuđenje, pokušaj ili davanje obećanja državnim službenicima da će biti plaćeni, čime se želi uticati na njihovo vršenje funkcije. Odnosno, u kontekstu privatnog sektora, korupcijom se smatra uticanje na zaposlenog ili na agenta da postupa suprotno interesima poslodavca. Zakon SAD, takođe, generalno kao odvojena krivična dela definiše pomaganje i podržavanje krivičnih radnji i kovanje zavere radi vršenja krivičnog dela.

*Izvor: Best, Roger and Barratt, Patricia. Anti-Corruption Legislation – an International Perspective. London: Clifford Chance, 2005.*

## Učesnici u korupciji

Krivično pravo goni učesnike u korupciji, bez obzira na to da li je reč o aktivnoj ili o pasivnoj korupciji, odnosno o pomaganju da se korupcija izvrši ili da se podeli korist stečena korupcijom. Na primer, Krivičnopravna konvencija o korupciji, koju je usvojio Savet Evrope, pod korupcijom podrazumeva aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih državnih zvaničnika, domaćih i stranih parlamentaraca i članova međunarodnih parlamentarnih 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 uticajem

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 uticajem. U članu 12 Konvencije propisano je da će potpisnice „usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se kao krivično delo, a u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, ustanovilo namerno obećanje, davanje ili nuđenje, direktno ili indirektno, nezasluzene koristi bilo kome ko tvrdi ili potvrdi da može neregularno da utiče na odlučivanje”, što čine gore definisana lica „bez obzira na to da li je nezasluzena korist namenjena njima ili nekom drugom, kao i traženje, primanje ili prihvatanje ponude ili obećanja takve koristi, bez obzira na to da li je uticaj izvršen ili je doveo do željenog rezultata”.<sup>4</sup>

## Odgovornost pravnog lica

Pravna lica mogu, takođe, biti odgovorna za krivično delo 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 dela korupcije budu delotvorne, proporcionalne i da odvrćaju od ponovnog vršenja tog krivičnog dela. 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 antrfileu 15.3 dat je spisak opštih načela za kriminalizaciju korupcije.

<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.

### Antrfile 15.3. Opšta načela kriminalizacije korupcije

U knjizi o izvorima korupcije za 2000. godinu koju je izdala organizacija „Transparensi internešnal” (TI Source Book 2000) navedeno je osam načela kojih se treba pridržavati u kriminalizaciji korupcije:

1. Zakoni kojima se reguliše borba protiv korupcije treba da budu usklađeni sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i moraju da obezbede pravično suđenje licima optuženim za korupciju. Suštinski je važno da krivično pravo koje se odnosi na krivično delo 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 izbeći to da ovi zakoni javnosti izgledaju kao preterano represivni. Šira javnost treba da ih podržava. Ukoliko ne bude tako, biće ih teško sprovesti.
3. Treba da postoje jasne smernice o visini kazne, tako da kazne budu jednako izrečene svakom optuženom licu i pravične, ali ne neprimereno stoge.
4. Spajanje različitih krivičnihopravnih akata o korupciji i tajnim provizijama u jedan zakon može doneti 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 primenjuje 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 delo.
5. Izuzetno je važno da se redovno vrše revizije krivičnogopravnog okvira (kao i zakona o primeni i adekvatnosti postojećih kaznenih mera)... Na primer, 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 ceni.
6. Krivično pravo treba da sadrži posebne odredbe, koje se primenjuju 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 uneti i posebne odredbe kako bi se obezbedilo da država može da zapleni sredstva i imovinu stečenu korupcijom, jer će se ona često nalaziti u rukama trećih lica ili uopšte neće biti u zemlji. Krivičnim pravom treba predvideti traganje, pronalaženje, zaplenu, zamrzavanje i oduzimanje nezakonite dobiti stečene korupcijom.
8. Posebnim odredbama, takođe, treba obezbediti to da u krivična dela korupcije podjednako spadaju davanje i primanje mita.

## Zamrzavanje, zaplena i konfiskacija

Za krivična dela korupcije mogu biti izrečene novčane kazne ili kazna lišenja slobode, odnosno obe ove kazne. Međutim, izricanje kazne ne može biti dovoljno sve dok država pokriva troškove nastale zbog korupcije. Dakle, zakon bi trebalo da omogući da se učesniku korupcije oduzme korist koju je njom stekao.

Zakon treba da omogući oduzimanje imovinske koristi ili imovine stečene korupcijom, čija je vrednost srazmerna dobiti od korupcije, odnosno imovine, opreme ili sredstava korišćenih za korupciju ili njoj namenjenih.<sup>5</sup> Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije dalje predviđa da, „ako se dogodi da su sredstva stečena korupcijom pomešana sa legalno stečenom imovinom, onda ta imovina treba da bude, nezavisno od ovlašćenja za zamrzavanje ili za zaplenu, oduzeta do procenjene vrednosti”<sup>6</sup>. To isto važi za prihod, odnosno za korist proisteklu iz tih prihoda ili imovine.

## Pranje novca stečenog korupcijom

Uspeh nekog kriminalnog poduhvata kao što je korupcija zavisi od sposobnosti počililaca 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 izbeći nacionalna ograničenja tako što će stečena sredstva prebaciti u ošor banke, tajna finansijska utočišta ili na slična mesta. U antrfileu 15.4 opisani su neki od načina na koje krivci izbegavaju domaće propise. Pretnja 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 uticajem, treba takođe svrstati u krivična dela. U tom smislu, *Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji* poziva se na *Konvenciju o pranju novca, potrazi, zapleni i konfiskaciji dobiti stečene kriminalnim radnjama*<sup>8</sup>, koja je takođe usvojena u Savetu Evrope.

<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)>.

<sup>6</sup> Isto, Article 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. Videti: 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>>.

### Antrfile 15.4. Izbegavanje nacionalnog zakonodavstva

Ofšor banke, tajna finansijska utočišta, pranje novca i korupcija trajno podrivaju osnove države, odnosno nacije. Ofšor poreski raj, koji se širi zahvaljujući novim kompjuterskim tehnologijama i telekomunikacijama, jedinstveno je utočište za izbegavanje 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. Takođe, ofšor sistemi promovšu pranje novca i olakšavaju vršenje kriminalnih i antisocijalnih radnji, kojima državni organi ne mogu da uđu u trag. U takvim uslovima cveta korupcija državnih službenika, čime se dodatno slabi sposobnost države da radi „legalno” i da zahteva 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)>.

To isto važi i za računovodstvena krivična dela, u šta spadaju namerna činjenja ili nečinjenja kako bi se izvršila, sakrila ili prikrila krivična dela korupcije. U ovakva krivična dela spada i pravljenje ili korišćenje faktura, odnosno bilo kog drugog računovodstvenog dokumenta ili evidencije, koji sadrže lažne ili nepotpune informacije, te nezakoniti propust da se evidentira plaćanje.

### Posebna ovlašćenja

Međunarodna zajednica slaže se da za delotvornu prevenciju i gonjenje krivičnih dela korupcije treba uvesti posebna ovlašćenja, kao što je korišćenje specijalizovanih službi i posebnih istražnih tehnika. Takođe, sud treba da prihvati dokazni materijal prikupljen primenom ovih tehnika.

Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope nalaže uvođenje neophodnih mera, kojim bi se obezbedilo da lica ili entiteti službi za sprovođenje zakona budu specijalizovani 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 efiksano da vrše svoje funkcije. Takođe, treba obezbediti 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 integrisane i koordinirane sa tradicionalnim policijskim aktivnostima. Oni treba da budu nezavisni samo onoliko koliko je neophodno za pravilno obavljanje funkcije.<sup>9</sup>

U antrfileu 15.5 prikazana je nadležnost državnih vlasti Južne Afrike nad ovim specijalizovanim organima.

<sup>9</sup> Council of Europe. *Explanatory Report*, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 99.

### Antrfile 15.5. Statut Specijalne istražne jedinice

Predsednik Južne Afrike ima pravo da osnuje, pod uslovima propisanim zakonom, Specijalnu istražnu jedinicu koja će istraživati korupciju i da je uputi u sprovođenje istrage. Takođe, može da formira jedan ili više specijalnih sudova, koji će suditi u opravdanim civilnim sporovima pokrenutim na osnovu istraga koje je sprovela bilo koja Specijalna istražna jedinica (SIJ).

Specijalna istražna jedinica nadležna je za sprovođenje istrage u slučajevima u kojima postoji sumnja da je došlo do:

- a) lošeg upravljanja aktivnostima bilo koje državne institucije;
- b) neprimerenog 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, mere ili prakse, kojom je naneta šteta državnoj imovini;
- e) namernog ili nemarnog gubitka državnog novca ili štete počinjene na državnoj imovini;
- f) krivičnog dela korupcije izvršenog u vezi sa aktivnostima bilo koje državne institucije ili
- g) nezakonitog ili neprimerenog postupanja bilo koje osobe koja je prouzrokovala ili može da prouzrokuje ozbiljnu štetu interesima javnosti ili bilo kojoj drugoj kategoriji.

Specijalna istražna jedinica obavlja sledeće zadatke:

- a) sprovodi istragu svih navoda u vezi sa počinjenim delom;
- 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) prosleđuje nadležnom tužilaštvu dokaze u vezi sa izvršenim krivičnim delom ili dokaze koji ukazuju na to da je delo izvršeno;
- e) obavlja, na zahtev predsednika države, funkcije kojima se ne krše odredbe ovog zakonskog akta;
- f) podnosi povremeno, na zahtev predsednika države, izveštaj o napretku istrage i o postupcima pokrenutim pred nadležnim specijalnim sudom;
- g) podnosi izveštaj predsedniku države nakon završetka istrage;
- h) podnosi najmanje dva puta godišnje izveštaj Parlamentu o sprovedenim 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)>.

U članu 50 Konvencije UN-a protiv korupcije državama potpisnicama nalaže se da dozvole upotrebu specijalnih istražnih tehnika, kao i da dokazi prikupljeni primenom ovih tehnika budu na sudu priznati kao relevantan dokazni materijal (videti antrfile 15.6). Specijalne tehnike i ovlašćenja treba da postoje i u sektoru odbrane.

### Antrfile 15.6. Specijalne istražne tehnike

Da bi borba protiv korupcije bila efikasna, svaka država potpisnica dužna je da – u meri u kojoj to dozvoljava unutrašnji pravni sistem i u skladu sa uslovima utvrđenim unutrašnjim zakonodavstvom – preduzima u granicama svojih mogućnosti potrebne mere kako bi svojim nadležnim organima omogućila da na svojoj teritoriji koriste kontrolisane 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 korišćenje ovako dobijenih dokaza na sudu.

Države potpisnice Konvencije ohrabruju se da, po potrebi, zaključuju odgovarajuće bilateralne i multilateralne sporazume ili aranžmane o korišćenju takvih specijalnih istražnih tehnika u okviru međunarodne saradnje.

Ukoliko nema takvih sporazuma ili aranžmana, odluke o međunarodnom korišćenju 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 korišćenju kontrolisanih isporuka mogu, uz saglasnost odnosnih država potpisnica, obuhvatiti i presretanje roba i sredstava, kao i omogućavanje da roba i i novčana sredstva nesmetano nastave kretanje, tj. da budu uklonjeni u celosti, odnosno delimično zamenjeni.

*Izvor: United Nations Office on Drugs and Crime. United Nations Convention Against Corruption. New York: United Nations, 2004: Article 50, 41.*

### Zaštita svedoka, veštaka, žrtava i podnosilaca prijava

Da bi borba protiv korupcije bila efikasna, svaka država treba da uvede odgovarajući sistem zaštite svedoka i drugih lica koja saraduju sa sudskim vlastima. U taj sistem spadaju odgovarajući pravni okviri i finansijska sredstva. Štaviše, „treba obezbediti da osobe optužene za korupciju dobiju imunitet ili odgovarajuće smanjenje kazne ukoliko budu saradivale sa državnim organima tokom istrage, otkrivanja ili sprečavanja krivičnog dela”<sup>10</sup>.

Zaštita treba da bude efikasna i u srazmeri sa rizicima kojima su izloženi oni koji saraduju sa pravosudnim organima, svedoci ili oni koji prijavljuju kriminalne radnje. Na primer, u nekim slučajevima može biti dovoljno samo to da se njihova imena ne objavljuju za vreme trajanja sudskog postupka, dok je u drugim neophodno obezbediti telohranitelje. U ekstremnim slučajevima potrebno je primeniti dugoročnije mere zaštite svedoka, kao što su promena identiteta, posla, prebivališta itd.<sup>11</sup>

Od država se očekuje da u svoje pravne sisteme unesu odgovarajuće mere zaštite od bilo

<sup>10</sup> Zaključci i preporuke druge Evropske konferencije o specijalizovanim 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.

kakvog neprimerenog postupanja prema bilo kom licu, koje nadležnim organima, dobronamerno i razumno, prijavi bilo koje činjenice u vezi sa korupcijom.<sup>12</sup>

U Zakonu SAD ovaj koncept odnosi se i na lica umešana u korupciju, hrabreći ih da se prijave vlastima i budu svedoci na sudu. Prvo lice „koje ‘dune u pištaljku’, odnosno prijavi postojanje korupcije u Komisiji za hartije od vrednosti i devize, a umešano je u ovo krivično delo, automatski će dobiti imunitet”<sup>13</sup>. Jednostavna mera poput ove može prekinuti ćutnju i obelodaniti radnju koja se inače smatra tajnom i obostrano korisnom.

### **Međunarodna saradnja prilikom sprovođenja zakona za borbu protiv korupcije**

Međunarodna zajednica uložila je dosta u stvaranje i primenu pravnih propisa i mera za smanjenje korupcije. Sprovođenje ovih propisa, koji su uglavnom doneti na nacionalnom nivou, zahteva široku međunarodnu saradnju. Na primer, Konvencija UN-a protiv korupcije obrađuje pitanja izručenja, prebacivanja osuđenih lica, pružanja međusobne pravne pomoći, prenošenja krivičnog postupka i sprovođenja zajedničkih istraga.

Druge konvencije, kao što je Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope, dublje razrađuju organizaciju i međunarodnu razmenu informacija u borbi protiv korupcije. To je učinjeno da bi se omogućila sredstva i kanali za međunarodnu saradnju u onim delovima u kojima proceduralne, a nekada i političke, prepreke odlažu ili sprečavaju krivično gonjenje počinitelaca prekograničnih slučajeva korupcije.

Međunarodne konvencije, takođe, uvode mehanizme nadzora i obično predviđaju programe pomoći zemljama koje se bore protiv korupcije.

Međunarodni krivičnopravni propisi za borbu protiv korupcije često sadrže odredbe koje treba da olakšaju sprovođenje preventivnih, ali i kaznenih mera, kao što su, recimo, odredbe koje se odnose na pristup informacijama. O ovim odredbama biće više reči kasnije, nakon analize građanskopravnih i administrativnih mera za suzbijanje korupcije.

Na kraju, treba istaći da član 61 Konvencije UN-a protiv korupcije predviđa međunarodnu razmenu informacija i najboljih praksi. Od država potpisnica zahteva se da „razrade i koriste zajedno, saradjući 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 sprečavanje i borbu protiv korupcije”.

### **Građansko pravo**

Građansko pravo omogućava licima kojima je korupcijom naneta šteta da brane svoja prava i interese. Takođe, ono može da osnaži građane da, ukoliko to država ne čini, primene zakone

<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.



o borbi protiv korupcije. Razlozi za korišćenje drugih sredstava osim krivičnopravnih mera u krivičnom gonjenju korupcije ukratko su opisani u antrfileu 15.7.

U članu 2 Građanskopravne konvencije o korupciji, koju je usvojio Savet Evrope, korupcija je definisana kao „direktno ili indirektno zahtevanje, nuđenje, davanje ili primanje mita ili bilo koje nezaslužene koristi, ili njeno stavljanje u izgled, koje narušava pravilno obavljanje bilo koje dužnosti, odnosno kao ponašanje koje se traži od primaoca mita, nezaslužene koristi ili koristi koja se stavlja u izgled”.

### **Antrfile 15.7. Krivični zakon nije dovoljan za uspešno suprotstavljanje korupciji**

Krivičnopravni sistem predstavlja prvu liniju borbe protiv korupcije, dok je uspešno krivično gonjenje prva nagrada. Ono ne samo da stvara osećanje da je pravda zadovoljena, već služi i kao moćno sredstvo za odvracanje od novih kriminalnih radnji. Međutim, pokazalo se da krivičnopravni sistem nema dovoljno oružja da bi mogao da pobedi 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 da onemoguće pronalaženje dokaza.

Stoga je često vrlo teško naći dovoljno dokaza koji bi doveli do izricanja presude. Ovo dodatno komplikuju nedostatak svedoka, potreba da postoje prihvatljivi i dokumentovani dokazi, nedovoljan broj iskusnih tužilaca i teret potrebe da se dokaže slučaj van razumne sumnje. Poverenje društva je često narušeno, pošto sudovi uglavnom ne izriču ozbiljne presude za privredni kriminal, uprkos činjenici da zakon za delo privrednog kriminala koje prevazilazi 500.000 randa propisuje kaznu zatvora od 15 godina. Na kraju, počinioci ovih krivičnih dela često puštaju iz zatvora mnogo pre isteka izrečene zatvorske kazne. Javnost zbog toga često stiče utisak da „loši momci” uspevaju da nadmudre vlast i da se kriminal isplati. Postalo je jasno da je društvu potrebno više oružja da bi pobedilo 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 lekova protiv bilo kog oblika korupcije, a u vezi sa:

- utvrđivanjem glavnih potencijalnih žrtava korupcije;
- dokazivanjem i problemima u vezi sa dokazima o postojanju uzročno-posledične veze između počinjenog krivičnog dela i štete koja je njime naneta;
- 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>

Primena građanskog prava razlikuje se, pre svega, po ukidanju tereta dokazivanja i po zahtevu da budu pruženi „uverljivi dokazi”. Na primer, 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 zahtev i ta osoba mora objasniti poreklo svog imetka. Ukoliko ne pruži uverljivo objašnjenje, slučaj može biti poslat na sud.<sup>15</sup>

Ovaj koncept postoji, na primer, u Međuameričkoj konvenciji protiv korupcije:

U skladu sa ustavom i osnovnim principima svog pravnog sistema, svaka država ugovornica preduzima neophodne mere, ukoliko to već nije učinila, kako bi krivičnim delom proglasila svako značajno uvećanje imovine i sredstava državnog službenika, za koje ne postoji uverljivo 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 iznet u antrfileu 15.8.

---

<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)>.

**Antrfile 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 srednjovekovne Engleske, gde je postojala praksa da onome ko pruži dokaze o izvršenju nezakonite radnje pripada deo odštete koju je počinitelj dela dužan da plati. Kongres SAD je tokom prvih dana svog rada uveo ovaj princip u prvih četrnaest američkih uredbi, koje su regulisale izricanje kaznenih mera. 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 angažovala država. Kako bi iskorenili prevare i napunili državnu kasu, Kongres i predsednik SAD pokušali su da dobiju podršku pojedinaca.

Jednostavno rečeno, država nije imala ni vremena ni sredstava da efikasno reši ovaj problem. Jačanjem pojedinaca koji su delovali u njeno ime (i sa njom delili povraćena sredstva) država je povećala faktor rizika, pokrenula ličnu inicijativu i, posle izvesnog vremena, povratila 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 prevarnih radnji”. Sličan princip primenjuje se i u drugim federalnim zakonima, na primer, za sankcionisanje 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 namerno ignorisanje ili nemaran odnos prema istini ili prema saznanju o prevari, kao i svesno znanje da je prevara počinjena) i nije potrebno dokazivati da je postojala posebna namera 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 primenjuju 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 naneo državi.

„Qui tam” tužbu može pokrenuti pojedinac (ne čekajući da to prvo država uradi), a postoje i mere 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 intervenisati i preuzeti na sebe odgovornost za pokretanje postupka. Čak i ako država donese takvu odluku, prvi podnosilac tužbe ima pravo da ostane svedok optužbe, tako da presuda ne može da bude doneta bez njegovog/njenog svedočenja. Kada je presuda u korist optužbe, pojedinac koji je podneo tužbu dobija 10 procenata odštete (kada je tužbu preuzela država) ili 25 procenata (kada tužbu nije preuzela država).

Postoje i mehanizmi zaštite, kojima se sprečavaju neozbiljne optužbe. Država može da interveniše i izmiri potraživanja ili da traži od suda da poništi tužbu. Sud, takođe, može podnosiocu zahteva da ograniči učestvovanje u parničnom postupku ukoliko proceni 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 dobijali su milionske odštete, što može podstaći i druge da učine isto.

## Uputi za dobrovoljnu i samostalnu borbu osoblja oružanih snaga protiv korupcije

### Kodeksi postupanja državnih službenika

Dobrovoljne smernice, koje utiču na pojedinačno i korporativno ponašanje, dopunjavaju preventivne zakonske mere prinude za suzbijanje korupcije. U sektoru odbrane takve smernice, 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 čin koji može baciti senku na njihovu instituciju. U takvom okruženju, dobrovoljne smernice o ponašanju pojedinaca i cele organizacije mogu zaista da dovedu do velikih promena.

U članu 8 Konvencije UN-a protiv korupcije date su glavne odredbe o ponašanju zaposlenih u državnoj službi. Pored toga, Ujedinjene nacije i Savet Evrope usvojili su sopstvene modele kodeksa postupanja državnih službenika. Ovim kodeksima utvrđuju se opšta načela integriteta državnih službenika i regulišu posebna pitanja, kao što su sukob interesa, zloupotreba poverljivih informacija i primanje poklona i usluga.

Prema Međunarodnom kodeksu ponašanja državnih službenika, državna funkcija predstavlja poverljiv 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, takođe, propisano da državni službenici treba efikasno, efektivno i sa integritetom da obavljaju svoju dužnost, kao i da uvek nastoje da se javni resursi u njihovoj nadležnosti efikasno i efektivno koriste.

*Sukob interesa.* Državni službenik ne sme da dozvoli da njegov privatni interes dođe u sukob sa javnim interesom. Pod privatnim interesom državnog službenika podrazumeva se svako sticanje koristi za sebe, članove porodice, bližu rodbinu, prijatelje, osobe ili organizacije sa kojima ima, ili je imao, poslovni ili politički odnos. Dužan je da izbegava takav sukob interesa, bez obzira na to da li je on stvaran, moguć ili očigledan. Državni službenik nikada dok je na funkciji, odnosno nakon njenog prestanka, ne sme 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 izdržanih lica.

<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. Videti takođe: Council of Europe, *Codes of Conduct for Public Officials*. Recommendation Rec(2000)10 and explanatory memorandum. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2001.

*Primanje poklona i drugih ličnih usluga.* Državni službenik ne sme, direktno ili indirektno, da traži ili prima bilo kakav poklon ili uslugu, koji mogu da utiču na njegovo/njeno obavljanje funkcije i poverenih dužnosti ili na njegovo/njeno prosuđivanje. Državnim službenicima je obično dozvoljeno da primaju poklone manje vrednosti, pod uslovom da ukupna vrednost tih simboličnih poklona ne prelazi određeni godišnji iznos.

*Poverljivost informacija.* Državni službenik je dužan da sa svim informacijama i dokumentima koji su mu dostupni tokom obavljanja funkcije ili koji su njen rezultat postupa pravilno i uz svu neophodnu diskreciju. Ova ograničenja ostaju na snazi i nakon što državni službenik prestane da obavlja svoju funkciju. Poverljivost informacija može biti narušena samo ako to zahteva domaće zakonodavstvo, dužnost koju službenik obavlja ili pravosudni organi.

Pored toga, kodeksi postupanja državnih službenika često sadrže, *inter alia*, klauzule kojima se definišu:

- uslovi za prijavljivanje nadležnim organima stvarnog, nameravanog 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 privilegovanog 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 uvek obavešten o njegovim odredbama i o mogućim izmenama i dopunama. Ukoliko mu neke odredbe nisu jasne, treba da potraži savet od odgovarajućeg nadležnog organa. Odredbe kodeksa ponašanja deo 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 deo 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 mere.

Na kraju, treba reći i to da državna uprava redovno revidira odredbe kodeksa i, ako je to potrebno, unosi odgovarajuće izmene i dopune.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Za više podataka o ovim i drugim odredbama videti: *Kodeksi ponašanja državnih službenika*.

<sup>20</sup> Isto, 1996: 14, član 28.

## Kodeksi ponašanja u privatnom sektoru

Kao i u javnom sektoru, i privatna preduzeća imaju svoje kodekse ponašanja, u kojima je korupcija takođe svrstana u neprihvatljivo ponašanje na radnom mestu. Primeri raznih kodeksa u firmama koje su glavni snabdevači sektora odbrane nalaze se u dvadesetom poglavlju.

Kada je reč 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 primeniti na trgovinu oružjem.

U kodeksima se najčešće kao neprihvatljiva ponašanja navode podmićivanje i sukob interesa. Stručne analize ukazuju da sankcionisanje, odnosno nesankcionisanje 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 utiču na razne oblike korupcije, već da na njih mnogo više utiču neki drugi faktori. Uprkos tome, istraživanja ukazuju da kodeksi ponašanja mogu da imaju pozitivne efekte. Na primer, kodeksi ne utiču 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 delotvoran način za regulisanje i sankcionisanje sukoba interesa i podmićivanja u privatnom sektoru.<sup>24</sup>

Mnoga stručna udruženja iz sektora odbrane imaju svoje etičke kodekse. Na primer, većina glavnih podizvođača u sektoru odbrane SAD učlanjena je u organizaciju pod nazivom „Inicijativa namenske industrije” (videti antrfile 20.1). Slične aktivnosti se u Evropi obavljaju u okviru Evropske asocijacije vazduhoplovne i namenske industrije (ASD), čiji su rezultat „Opšti standardi evropske vazduhoplovne i namenske industrije”. Kratak opis aktivnosti ASD u vezi sa etičkim normama i suzbijanjem korupcije dat je u antrfileu 20.2.

<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)>.

<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.

## Sporazumi o integritetu

Organizacija „Transparensi internešnal” osmislila je inovativan oblik izgradnje integriteta i promovisanja 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 antrfileu 15.9, do sada je primenjen samo u Poljskoj. Druge države članice NATO i njihovi partneri čine početne korake u uvođenju Sporazuma o integritetu u sektoru odbrane. Na primer, bugarsko Ministarstvo odbrane razmatra mogućnost da prilikom javnih nabavki velike vrednosti 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 sektor odbrane angažuje. U antrfileu 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

### Antrfile 15.9. Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane

Sporazume o integritetu razvila je organizacija „Transparensi internešnal” da bi sprečila korupciju prilikom javnih nabavki. Vremenom su ovi mehanizmi usavršavani kako bi mogli biti primenjeni tokom javnih nabavki u sektoru odbrane.

Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane obično sadrže sledeće tri glavne karakteristike:

- Potpisuje se ugovor koji sve ponuđače i organizaciju koja sprovodi javni konkurs obavezuje na to da neće doći do podmićivanja, kao i na to da ponuđači prihvataju pravila o uvidu u njihov rad. Ponuđači, takođe, potpisuju da prihvataju 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 angažuje nezavisni ekspert, koji proverava da li tenderska dokumentacija sadrži nuđenje nezasluzene koristi ili koruptivne elemente. On, takođe, ponuđačima može da razjasni moguće nedoumice ili da primi njihove pritužbe.
- Postoji veći uvid javnosti u dokumentaciju i procese. Javnost i civilno društvo tako dobijaju priliku da izraze svoje mišljenje o toku javne nabavke, a zahvaljujući većoj transparentnosti raste i poverenje javnog mnjenja.

Primerak „Sporazuma o integritetu u sektoru odbrane” dostupan je na internet-stranici organizacije „Transparensi internešnal”, u delu: „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.

preduzeća koja se ne pridržavaju kodeksa mogu biti suspendovana ili im može biti zabranjeno da vrše poslovne transakcije sa državom.<sup>25</sup>

Prekogranična primena ovog principa, tj. uvođenje međunarodne zabrane sklapanja poslova sa držanim ustanovama<sup>26</sup> zbog počinjene korupcije moglo bi postati još jači instrument za iskorenjivanje korupcije tokom javnih nabavki u sektoru odbrane.

## Pristup informacijama, transparentnost i upravljanje

Veći deo propisa o kojima je do sada bilo reči ne može da bude uspešno sproveden 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 mere radi postizanja veće transparentnosti rada državne uprave. U neke od mera za povećanje transparentnosti i odgovornosti koje su preporučene u Konvenciji UN-a spadaju:

- usvajanje procedura i propisa kojima se široj javnosti, gde i kada je to moguće, omogućava pristup informacijama o organizaciji, funkcionisanju i odlučivanju državne uprave, kao i, poštujući prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka, informacijama o odlukama i zakonskim aktima značajnim za javno mnjenje;
- pojednostavljivanje administrativnih procedura, tamo gde je to prikladno, kako bi javnosti bio olakšan pristup organima vlasti nadležnim za odlučivanje i
- objavljivanje informacija, kao i povremeno objavljivanje izveštaja o rizicima od pojave korupcije u državnoj upravi.

Relativno jednostavna mera 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 zagarantovan 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 zahteva 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

<sup>25</sup> U ovom konkretnom slučaju, za namerno skrivanje kršenja Zakona o lažnim potraživanjima u vezi sa dodelom ili obavljanjem poslova za državu, kao i za neblagovremeno obaveštavanje o primljenim uplatama koje premašuju ugovorene iznose.

<sup>26</sup> U SAD, na primer, zabrana kompaniji da posluje sa jednom državnom institucijom povlači zabranu poslovanja i sa svim ostalim državnim institucijama.



da li su klasifikovane, tj. označene kao poverljive”.<sup>27</sup>

Da bi bio obezbeđen lakši pristupa informacijama, zakon o slobodi informacija treba da ispunjava nekoliko međunarodnih standarda, koji se odnose na:

- pravo na usmeno podnošenja zahteva 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, na primer, da li želi direktno da pristup arhivi ili da mu informacije budu dostavljene u elektronskoj formi, odnosno da mu budu dostavljene fotokopije informacija i
- pravo lica čiji je zahtev za pristup informacijama odbijen da u pisanoj formi dobije rešenje o odbijanju zahteva, uz obrazloženje.<sup>28</sup>

Eksperti Svetske banke zalažu se odnedavno za postojanje veće transparentnosti i slobodnijeg pristupa informacijama u pravosuđu kako bi ono postalo demokratsko i otvorenije za građane. Postoje dve dimenzije ovog problema – omogućavanje slobodnijeg pristupa informacijama i transparentnost administrativnog funkcionisanja 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 dosijeima 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 merama, bez reformisanja zakona. U ove mere spada ukidanje nepotrebnih licenci, pojednostavljivanje procedura, ograničavanje diskrecionih ovlašćenja (i definisanje kriterijuma tamo gde se ona primenjuju), efikasnije rešavanje žalbi građana i mnoge druge.<sup>30</sup>

U drugom i trećem delu Zbornika opisani su primeri dobrog upravljanja u sektoru odbrane, kao i uticaj dobrih praksi na suzbijanje korupcije u sektoru odbrane.

<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/premnote93.pdf>>.

<sup>28</sup> Isto, 2004: 2.

<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.

U tom smislu, Zakon o radu i rezultatima rada državnih organa SAD iz 1993. godine (*Government Performance and Results Act*) primer je sveobuhvatnog okvira za smanjenje gubitaka i neefikasnosti vlade, adekvatno rešavanje vitalnih društvenih potreba i održavanje poverenja javnosti. Svrha ovog Zakona je:

- 1) očuvanje poverenja američkog naroda u sposobnost savezne vlade da sistematski održava odgovornost javnih službi u saveznim državama za postignute rezultate;
- 2) pokretanje reforme učinka vladinog programa nizom pilot projekata za određivanje programskih ciljeva, merenje rezultata ostvarivanja tih ciljeva i obaveštavanje javnosti o napretku;
- 3) poboljšanje efikasnosti programa vlade i javne odgovornosti promovisanjem novog pristupa, u kome je naglasak stavljen na rezultate, kvalitet usluga i zadovoljstvo klijenata;
- 4) pružanje podrške rukovodiocima u savezним državama da unaprede usluge, što podrazumeva da će morati da naprave plan za postizanje programskih ciljeva i da će dobijati povratne informacije o rezultatima programa i kvalitetu usluga;
- 5) unapređenje odlučivanja u Kongresu pružanjem objektivnih informacija o ostvarivanju propisanih ciljeva i o relativnoj efikasnosti i efektivnosti državnih programa i trošenja sredstava i
- 6) unapređenje 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 izveštaja o učinku, kao i izdvajanje sredstava iz budžeta prema učinku. Pri tome, treba obezbediti da rukovodeći kadar bude odgovoran i fleksibilan. U antrfileu 15.10 dat je primer edukativne podrške primeni Zakona o radu i rezultatima rada državnih organa u sektoru odbrane.

## **Zaključak: O važnosti zakonskih propisa**

Nesporo je da se suzbijanje korupcije u sektoru odbrane, kao i u većini javnih sektora, mora zasnivati na odgovarajućem zakonskom okviru. Taj okvir treba da omogući prevenciju korupcije, krivično gonjenje učesnika korupcije i oduzimanje dobiti stečene korupcijom, pri čemu treba zaštititi žrtve korupcije, svedoke i onoga ko prijavljuje slučaj korupcije. Primena ovih mehanizama prinude zahteva određeni nivo slobodnog pristupa informacijama i međunarodnu saradnju koja je u skladu sa stvarnošću globalizovanog sveta.

---

<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)>.

**Antrfile 15.10. Obrazovna podrška učinkovitim upravljanju**

Fakultet za upravljanje informacionim resursima – koji je u sklopu Univerziteta nacionalne odbrane SAD u Vašingtonu – 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 nedelja. 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 primeni ovih politika i koncepata kao mehanizama modernog upravljanja. Posebna pažnja data je primeni i interakciji finansijskih, informacionih i ljudskih resursa tokom ostvarivanja zakonodavnih i političkih ciljeva, te misija državnih organa.
- U okviru kursa „Merenje rezultata organizacionog učinka” izučavaju se strategije i tehnike za procenu učinka neke organizacije, koje su sastavni deo strateškog planiranja ili budžetiranja. Upoređuju se pouke izvučene iz iskustava interesornog pristupa, kao i resursi neophodni za uspostavljanje i proveravanje instrumenata kojima se mere učinak, prikupljanje, organizovanje i analiziranje podataka o učinku, te objavljivanje rezultata.
- Kurs „Strategije za unapređenje procesa” usmeren je na strategije, metodologiju i resurse za unapređenje, 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)>.

Prilikom revizije krivičnog i građanskog antikorupcijskog zakonodavstva potrebno je uočiti veze koje postoje između različitih strategija. Na primer, ukidanje kontrole slobode štampe neće imati veliki značaj ako novinari i dalje nemaju adekvatni pristup vladinim podacima. Isto tako, unapređenje zakona o borbi protiv korupcije neće doneti očekivane rezultate ako su pravosuđe i policija korumpirani i slabo sprovode zakon.

Efikasno sprovođenje zakona, redovna revizija i ažuriranje dovešće do promena u koruptivnoj praksi i do razvoja tehnoloških sredstava, kojima će biti suzbijeni razmena koristi proisteklih iz korupcije, kao i pranje novca. Nasuprot tome, ukoliko je zakon prilično dobar, ali se ne sprovodi kako treba, ne treba se preterano baviti pravnim okvirom, već se treba usredsrediti na poboljšanje institucionalnih mehanizama i na uključivanje civilnog društva i privatnog sektora u reformu izgradnje integriteta.

Uputi za dobrovoljno i samostalno delanje u borbi protiv korupcije, pojednostavljene administrativne procedure, povećana transparentnost i unapređenje upravljačkih mehanizama, parlamentarni nadzor i uključivanje društva – o čemu će biti reči 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 pre svega treba uticati na ljudsko ponašanje: treba promovisati profesionalno i etičko ponašanje, a obeshrabriti korišćenje javnog polazaja za sticanje 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 cene, odnosno „moralnog tereta” korupcije. Drugim pristupom korupcija se suzbija povećanjem uočenog rizika, tako što se podjednako povećavaju mogućnost da će korupcija biti otkrivena i verovatnoća 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 unapređenje odgovornosti.

Navedeni pristupi i mehanizmi biće detaljnije obrađeni u ovom poglavlju. Kako bismo što bolje objasnili i uticali na ponašanje, razmotrićemo šta pokreće pojedince da se ponašaju na određeni način. Takođe, objasnićemo i šire organizacione kontekste u kojima ovi pokretači utiču na pojedinca. Biće sagledano i to kako organizacije najbolje mogu ojačati profesionalno i etičko ponašanje zaposlenih, a obeshrabriti neetičko ponašanje. U završnom delu poglavlja biće više reči o tome kako napraviti takvo organizaciono okruženje, u kome će pojedinci donositi etičke odluke.

### Pokretači ljudskog ponašanja

U ponašanje spadaju svi ljudski postupci ili, rečeno jezikom nauke, „ponašanje predstavlja kombinaciju vidljivih reakcija jedinke na unutrašnje i spoljašnje nadražaje, koje je moguće opisati”. Moralni postupci deo su ukupnog ponašanja. Ponašanje može biti svesno i nesvesno, otvoreno ili skriveno, dobrovoljno ili nedobrovoljno, i ono podrazumeva bilo koji spolja 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 nasledni faktor, znanje, ličnost, vrednosti, sposobnosti i potrebe. Iz okruženja dolaze socijalni pokretači (uticaj drugih ljudi), fizički (klima, topografija, infrastruktura, objekti) i događaji.

Specifična ponašanja predstavljaju nastojanje ljudi da utiču na okruženje kako bi zadovoljili svoje potrebe. Ove potrebe se u našoj svesti javljaju kao želje, dok ih nauka opisuje, i u njihovom svesnom i u nesvesnom obliku, kao „pokretače”. Namerne ili nenamerne posledice 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 spoljašnji pokretač koji kasnije utiče na naše ponašanje. Ona se dodatno pojačava ponavljanjem i može biti internalizovana, na primer, usvajanjem društvenih normi.

Ponašanje često ima nenameravane pozitivne ili negativne posledice, 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. Na primer, neko ko primi prestižnu nagradu može ispravno zaključiti da je ona rezultat mnogobrojnih uloženi časova prekovremenog i neplaćenog rada. Međutim, ta ista osoba možda neće primetiti da njegovi/njeni saradnici ne odobravaju dodelu ove nagrade, jer strahuju da će i oni morati da rade prekovremeno i bez nadoknade.

Nisu sve potrebe iste. Psiholog Abraham Maslov (Abraham Maslow) uočio je sredinom prošlog veka 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 biće nam u tom trenutku bitnija od toga da li smo zadovoljni svojim poslom, a ako se osećamo nesigurno (fizički, emotivno, finansijski), teško ćemo uspeti da „samorealizacijom” sagledamo sav svoj potencijal. Maslov je stvorio „hijerarhiju potreba”, koja je u obliku piramide podeljene na pet nivoa. U njoj potrebe višeg nivoa ne mogu biti zadovoljene ako prethodno nisu zadovoljene potrebe nižeg nivoa.<sup>1</sup> Kada čovek zadovolji potrebe nižeg reda, one gube važnost i on sve više nastoji da zadovolji potrebe višeg nivoa. Maslovljeva hijerarhija potreba i danas je vrlo aktuelna i zaslužuje da je detaljnije opišemo (videti sliku 16.1). Čine je sledeći nivoi:

### **Fiziološke potrebe**

Najvažnije ljudske potrebe su potreba za vodom, kiseonikom, hranom i relativno konstantnom telesnom temperaturom. Ovaj nivo, takođe, uključuje potrebu za aktivnošću, odmorom, spavanjem, izbacivanjem telesnih tečnosti, izbegavanjem bola. Takođe, uključuje i seksualne potrebe. Ukoliko one nisu zadovoljene, čovek će prvo nastojati da ih zadovolji, pa će tek onda zadovoljiti sve ostale potrebe.

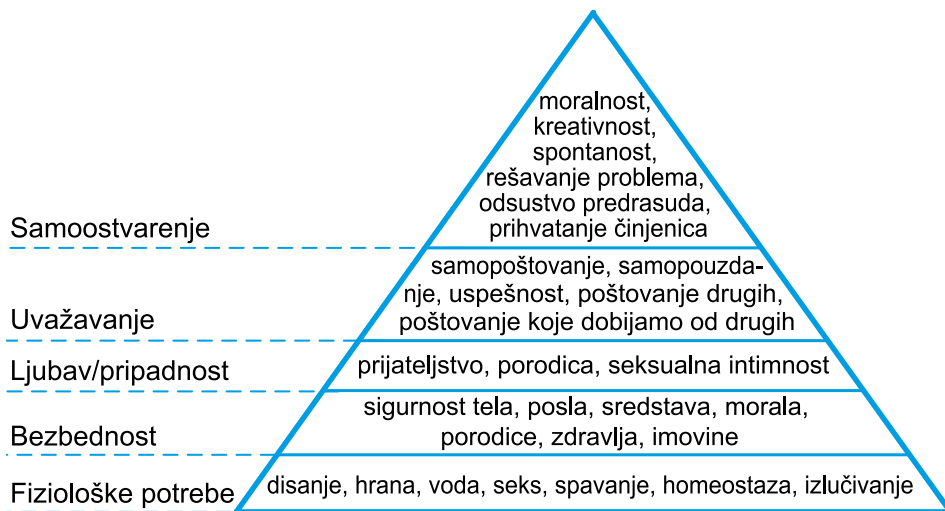
### **Sigurnost/bezbednost**

Kada čovek zadovolji osnovne fiziološke potrebe, one više ne utiču na njegovo ponašanje. Tada se javlja potreba za sigurnošću i bezbednošću. Ona podrazumeva zaštitu našeg tela 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 opšta želja za uspostavljanjem strukture, reda i ograničenja.

### **Ljubav/Pripadnost**

Kada zadovolje fiziološke potrebe i potrebu za sigurnošću/bezbednošću, ljudi postaju svesniji osećanja usamljenosti i otuđenosti. Ona su manifestacije potrebe za ljubavlju, nežnošću i pripadanjem (kao što je glad manifestacija potrebe za hranom). Moguće ih je zadovoljiti prijateljstvom, ljubavnim vezama, bliskim odnosima i osećanjem zajedništva. Podrazumevaju izražavanje osećanja prema drugim ljudima, prihvatanje osećanja koja oni gaje prema nama i osećanje pripadnosti.

<sup>1</sup> Maslov je ovu teoriju prvi put izneo 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 Maslova<sup>2</sup>**

### Uvažavanje

Kada su potrebe navedene u prva tri nivoa zadovoljene, ljudi se usredsređuju na svoju želju da se osećaju kao da su poštovani i vredni. Maslov je identifikovao dva oblika ove potrebe. Prvi oblik je zadovoljen ako drugi prema nama pokazuju poštovanje, što dalje vodi do toga da se osećamo kao da imamo određeni status, ugled i dostojanstvo, da dobijamo priznanja i pažnju, da nas uvažavaju, pa, čak i da smo dominantni (što osećamo ako su drugi u podređenom odnosu prema nama). Maslov 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 osećanje samopouzdanja, sposobnosti, dostignuća i samodovoljnosti. Prema shvatanju Maslova, 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 pesnik mora da piše pesme.” Da bi ove potrebe bile zadovoljene, potrebni su kreativnost, samosvest, 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 delotvorno upravljanje i vođstvo važno je razumevanje osnovne dinamike ljudskog ponašanja, odnosno razumevanje pokretača, postupaka, posledica i reagovanja na određeno ponašanje. Maslovljeva hijerarhija potreba predstavlja dragocenu dodatnu alatku za razumevanje i uočavanje različitih potreba koje utiču na ponašanje na radnom mestu. Ona, takođe, može biti korisna i za utvrđivanje i kreiranje mera za borbu protiv korupcije. Na primer, tradicionalne mere za odvrćanje od korupcije – kao što su pretnja otkazom, gubitak funkcije, dohotka ili lišavanje slobode – ukoliko zaposleni bude uhvaćen u korupciji, deluju na drugi nivo potreba, odnosno na potrebu za sigurnošću. Međutim, ovi potencijalni rizici manje će uticati na zaposlenog koji se trenutno oseća 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 mere koje ugrožavaju njegove/njene potrebe da se oseća sigurno ili bezbedno (sve dok su one izvesne). Na takvog pojedinca više će uticati mere 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 delu stanovništva usredsređenom na moralno samoostvarenje. Sve u svemu, mere odvrćanja, kao i nagrade, treba da budu tako kreirane da obuhvataju širi spektar različitih potreba.

## Organizacioni kontekst

Pre nego što detaljnije sagledamo promovisanje etičkog ponašanja, razmotrićemo organizacioni kontekst u kojem se ono ispoljava. 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 daljem 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 motivišu pojedince i timove da budi efikasniji i efektivniji. Druga dimenzija odnosi se na *etičko ponašanje*: obavljanje zadataka prema etičkim standardima. Zakonitost je minimalni standard koji treba da bude ispunjen. U idealnim okolnostima, ova dimenzija podrazumeva da pojedinci žive u skladu sa društveno prihvaćenim normama ispravnog i lošeg ponašanja. Ona je najprisutnija prilikom suzbijanja korupcije, a u određenoj meri i prilikom iznalaženja načina za poštovanje zakonitosti. Treću dimenziju čini *kontekstualni učinak*: tu spadaju aktivnosti koje nisu isključivo deo zadataka koji moraju biti obavljani, ali koje doprinose efikasnosti pojedinca, grupe ili organizacije. Drugim rečima, 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 deo šireg etičkog okruženja. Etička pitanja sastavni su deo svakodnevnog obavljanja dužnosti, čak i tamo gde se korupcija retko javlja. U uobičajeno neetičko postupanje spadaju zaobilaženje kontrole kvaliteta, zataškavanje incidenata, zloupotreba bolovanja ili laganje da bi se otišlo na bolovanje, obmanjivanje klijenata i neprimeren pritisak na druge zaposlene. Ankete pokazuju da zaposleni koji su skloni neetičkom ponašanju najčešće to pravdaju razlozima vezanim za upravljanje: pritiskom da ispune kvote i budžetske zahteve, slabim vođstvom, nedovoljnim sredstvima, preopterećenošću poslom i nedovoljnim uvažavanjem onoga što su uradili. Lični finansijski problemi bili su negde pri dnu liste.

*Ličnost* čine stabilni modeli ponašanja, koji se ponavljaju tokom dužeg vremenskog perioda. Postoje višestruki i različiti tipovi ličnosti. Međutim, kada je reč 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 identifikuje sa organizacijom u kojoj je zaposlen, a nagrade i napredovanje u organizaciji predstavljaju važno merilo uspeha.
- *Profesionalac*. Ovaj tip ličnosti snažno se identifikuje sa onim čime se bavi na poslu, a mnogo manje sa organizacijom u kojoj je zaposlen.
- *Nezainteresovani 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 utiču na posvećenost organizaciji spadaju: trajnost posla (sadašnji posao bolji je od onoga koji se nudi van organizacije), identitet (čvrsto verovanje u zajedničke ciljeve i vrednosti) i normativna vrednost organizacije (društveni pritisak).

Faktori vezani za tip ličnosti veoma su značajni za borbu protiv korupcije. Pre svega, izgradnja integriteta može biti „psihološki podstaknuta”, tako što će biti unesene pozitivne promene 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 opšti napredak organizacije ili povećanje radnog učinka, veći broj zaposlenih bio bi motivisan da postiže pozitivne systemske rezultate. Smanjenje korupcije bilo bi sekundarni pozitivni efekat takvih nastojanja. Takvi naponi biće najuspešniji 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 uticati na podložnost pojedinca korupciji, ili na otpor prema njoj, kao i na uspeh izgradnje integriteta. Ovo uključuje pitanja vezana za strukturu i zaduženja, koordinaciju i odlučivanje. U izvesnoj meri ona se odnose i na motivaciju i organizacionu kulturu, o čemu će biti više reči u narednim odeljcima.

*Struktura* je jedno od najvidljivijih obeležja organizacije i verovatno 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 raspodeljena, bez preklapanja dužnosti i bez praznina. Time je moguće izbeći nepotrebne sukobe i konfuziju, naročito prilikom upravljanja. Oni koji upravljaju po prirodi vole da se nadmeću i da štite svoja ovlašćenja. Efikasna podela zaduženja može da doprinese i izgradnji integriteta, zato što različitim interesnim grupama, od kojih svaka ima drugačiji mandat i drugačije viđenje organizacije, obezbeđuje da budu uključene u odlučivanje. Na primer, 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 realizovanje i reviziju. Na ovaj način stvara se prirodni mehanizam kontrole.

Delotvorni mehanizmi *horizontalne koordinacije* suštinski su značajni za integritet i transparentnost. Sistem koordinacije treba da omogući svim akterima da razmenjuju informacije, da procenjuju na osnovu svojih različitih stavova o organizaciji i da otvoreno komuniciraju sa drugim akterima kako bi pronašli rešenja 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 odeljenja 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. zamenika ministra). S druge strane, službenici zaduženi za nadzor (revizorske službe, glavni inspektori) ne treba da imaju istog nadređenog.

Ljudski faktor takođe ima važnu ulogu u obezbeđivanju 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 kriterijumima 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 antrfileu 16.1 date su Smernice UN-a o sukobu interesa namenjene javnim službenicima.

## Motivisanje etičkog ponašanja

Glavni zadatak svakog rukovodioca je da motiviše zaposlene. Pri tome treba uskladiti interese radne organizacije – dobar radni učinak, etičko postupanje i kontekstualni učinak – sa potrebama zaposlenih, odnosno sa njihovom željom da budu psihološki zadovoljni i da se ostvare, te da osećaju sigurnost, pripadnost i uvažavanje. Zaposlene je najbolje motivisati kombinovanjem 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 osećanje pripadnosti);

## Antrfile 16.1. Smernice Ujedinjenih nacija o sukobu interesa namenjene javnim službenicima

### II. Sukob interesa i diskvalifikacija

Javnom službeniku nije dozvoljeno da koristi javnu funkciju da bi neprimereno sticao finansijsku ili neku drugu korist za sebe ili za članove svoje porodice. On ne sme 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 meri u kojoj to zahteva 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 sticanja 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 merama propisanim radi smanjenja ili otklanjanja sukoba interesa.

Javni službenik ne sme nikada neprimereno da koristi državni novac, imovinu, usluge ili informacije koje su mu dostupne za vreme 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 sticanje nezastužene 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.*

- novčano nagrađivanje (čime se zadovoljava želja za sigurnošću i obezbeđuju resursi bitni za zadovoljavanje potreba višeg nivoa); i
- napredovanje (čime se doprinosi osećanju 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 utiču na pad morala i motivacije, te samo donekle motivišu pozitivno delovanje. 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 omogućava zaposlenima da zadovolje svoje potrebe. Ako radna organizacija nije u stanju da svojim zaposlenima obezbedi 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 krađu, nego da gladuju. Ako komandni lanac nije u stanju da spreči vojnike višeg ranga da prete vojnicima nižeg ranga i da ih maltretiraju, oni će se, da bi se osećali 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, umesto da se oslanjaju na rad odseka za ljudske resurse. Ako je identitet korporacije slab, zaposleni će osećanje pripadnosti graditi pripadanjem neformalnim grupama unutar korporacije. Ukoliko javnost nema visoko mišljenje o oružanim snagama, „pošteno vršenje dužnosti” postaće vrednost koja će najmanje uticati na to da se pojedinac oseća kao da ga uvažavaju, pa će to zameniti postizanjem ekonomskog uspeha „po svaku cenu”. Takođe, ako sistem ne funkcioniše dobro, i najposvećeniji službenici će pribegli nezakonitim radnjama (ali po njihovom mišljenju i dalje etičnim) kako bi obavili posao.

Za izgradnju integriteta u sistemima u kojima je korupcija ukorenjena izazov ne predstavlja samo to kako motivisati etičko ponašanje već kako ponovo uspostaviti funkcionalne mehanizme motivacije, koji pri tome neće stvoriti jaz između individualnih potreba zaposlenih i potreba radne organizacije (videti antrfile 16.2). Da bi ovo bilo razrešeno, treba posebno obratiti pažnju na organizacionu kulturu.

## Organizaciona kultura

Svaka organizacija, pored strukture, propisa i procesa, ima i sopstvenu organizacionu kulturu. Skup osnovnih uverenja i zajedničkog pristupa članova jedne grupe, koje ona smatra efikasnim za obavljanje poslova unutar grupe, kao i za ponašanje prema spoljašnjim akterima mogao bi biti iskazan rečenicom – „Tako mi to radimo”. Takva uverenja i postupanja mora da usvoji svaki novi član grupe i da ih prihvati kao ispravan način sagledavanja i rešavanja problema. Organizaciona kultura ima tri nivoa:

### Antrfile 16.2. Smernice 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 doneti kodeks ponašanja civilnih i vojnih zvaničnika.
2. Treba uvesti jasne, precizne i funkcionalne procedure. Tokom evaluacija, dodela unapređenja i procedura za dodelu dužnosti uvek treba poštovati načela pravednosti i poštenja. Prilikom podsticanja zaposlenih treba voditi računa o različitim nivoima potreba zaposlenih, datih u Maslovljevoj 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 uticati 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 formulisati jasne mere za sankcionisanje kršenja propisa, koje će biti srazmerne počinjenom delu. Građanskopravnim sankcionisanjem kršenja procedura, umesto pokretanjem krivičnog postupka, treba sačuvati resurse. Doduše, nekoliko slučajeva strogog (i zaslužnog) kažnjavanja, koji će dobiti veliki publicitet u medijima, sigurno će pomoći podizanju svesti o tome šta se od njih očekuje.
7. Neophodno je vršiti redovne revizije napretka zajedno sa svim najvažnijim akterima.

- Prvi nivo čine utisci koje stiču spoljni posmatrači o objektima kojima organizacija raspolaže, načinu na koji su prostorije opremljene i nameštene, pravilima odevanja i načinu komunikacije sa spoljašnjim akterima.
- Drugi nivo čini proklamovana interna kultura, u koju spadaju izjave o misiji, parole, kodeksi ponašanja i lične vrednosti izražene u celoj organizaciji.
- Treći nivo čine prećutna pravila i stavovi, koji nisu vidljivi, ali se podrazumevaju; nisu direktno prisutni u svakodnevnoj interakciji; to su neka „nepisana pravila” koja mogu postajati na nesvesnom nivou, dok neka druga možda predstavljaju tabu temu (ili se o njima govori za vreme pauze za kafu).

Prvi nivo je lako uočiti, drugi može biti sagledan anketama i intervjuima, ali je spoljašnjem posmatraču (uključujući u to i svakog novog rukovodioca) teško da razume organizacionu kulturu na trećem nivou. To je jedan od razloga zbog kog je, od svih atributa jedne organizacije, najteže menjati njenu organizacionu kulturu, koja nadilazi samu organizaciju, procese, vođstvo i sve njene druge fizičke attribute. Drugi razlog zbog kog je organizaciona kultura tako otporna na promene leži u ličnostima rukovodilaca – u takozvanoj dominantnoj koaliciji, koju čini grupa efikasnih i važnih rukovodilaca i vođa, koji zajedno kontrolišu resurse organizacije i postavljaju njene ciljeve.

Organizaciona kultura ne postoji samo u formalnim 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:

- nastavlja kulturne i socijalne vrednosti grupe;
- pruža socijalni status i zadovoljstvo uspostavljanjem bliskih međusobnih odnosa;
- promovira komunikaciju svojih članova o aktivnostima vezanim za rukovođenje;
- omogućava društvenu kontrolu tako što utiče na ponašanje u grupi i izvan nje i reguliše ga.

Neformalne organizacije se teško menjaju. One ne žele da menjaju zajedničke vrednosti i način života i imaju efikasne mehanizme društvene kontrole, pomoću kojih održavaju konformizam unutar grupe i upravljaju njenim spoljašnjim uticajem. Kada se sukobe interesi neformalne organizacije i dominantne koalicije, otpor prema promenama može da bude još jači.

## **Organizaciona kultura i motivacija: prijatelji ili neprijatelji?**

Budući da se nalazi u središtu čeličnog trougla, koji čine formalna organizacija, neformalna organizacija i dominantna koalicija, organizaciona kultura može snažno uticati na ponašanje. Ukoliko se službenik stalno susreće sa istim uverenjima i pristupima tokom svakodnevnog obavljanja posla, tokom socijalnih interakcija 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 preovlađuju etičnost i profesionalizam, rukovodioci to mogu iskoristiti kao moćan pokretač pozitivnog ponašanja. U pozitivne socijalne alatke za podsticanje ponašanja koje povećava integritet spadaju profesionalno nagrađivanje, objavljivanje članaka o dostignućima ili navođenje primera uspešnih pojedinaca na sastancima uprave. U negativna sredstva mogu da spadaju razni odbori za kontrolu, javno okrivljavanje za neuspeh, društveno odbacivanje i otkaz/suspendovanje s posla. Međutim, ako želi da bude efikasna, grupa mora da prihvati odgovornost za korišćenje ovakvih mehanizama, kao i da shvati da se oni primenjuju 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 reč o profesionalnim stvarima. Moglo bi se reći da neformalna organizacija, korupcijom i manipulisanjem uticajima, može da podstiče određena ponašanja duže, snažnije i doslednije od formalne organizacije. Ovo može dovesti do toga da „dominantna koalicija” pređe u neformalnu organizaciju, odnosno da elita iz senke *zarabi instituciju*.

Ukoliko dođe do toga, rukovodstvo koje želi da sprovede reforme suočiće se sa organizacionom kulturom, raširenom moćnim neformalnim mrežama, koja aktivno podržava korupciju. Ona može zaustaviti sve ostale promene ukoliko joj se ne stane na put. Promeniće se strukture i procesi, ali ne i način razmišljanja iskazan sloganom – „Tako mi to ovde radimo”. Da bi ovaj problem bio rešen, osmišljene su mnoge strategije (primer jedne strategije dat je u antrfileu 16.3).

Promena 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 suočiće se i sa dodatnim izazovima kada bude htelo da stvori kulturu čije su norme drugačije od onih koje vladaju u društvu. Kada bude odlučivalo o obimu kulturnih promena, rukovodstvo će prvo morati da utvrdi da li postoji kritična masa viših rukovodilaca (od kojih se dominantna koalicija uglavnom i sastoji) koji će podržati promene. Ukoliko ga oni jasno ne podrže, ili ukoliko rukovodstvo ne pronađe neku drugu kompetentnu zamenu koja će ga podržati, vreme i politički kapital koje će uložiti neće biti dovoljni za sprovođenje temeljne promene kulture cele odbrambene institucije.

Pristup koji podrazumeva delovanje na dva nivoa može pomoći da ambiciozan obim promena organizacione kulture bude sveden na razumnu meru, a da se pri tome ne naruši svrha tih promena. Na jednom nivou, širokom informativnom kampanjom obezbeđuje se da sve strukture u instituciji odbrane razumeju nove standarde ponašanja i nove mehanizme za odvrćanje od neprimerenog postupanja. Delovanjem na ovom nivou, uz umerenu primenu mehanizama prinude, trebalo bi da bude postignuto stvarno (ali relativno malo) kvantitativno smanjenje korupcije. Drugi nivo delovanja podrazumeva intenzivan rad sa malom grupom profesionalaca, čime bi trebalo radikalno da se transformiše „način funkcionisanja” u jednoj određenoj oblasti sektora odbrane. Ako bi promena bila uspešna, mogla bi poslužiti kao model drugima. Mogla bi, takođe, dati i određeni broj službenika koji imaju odgovarajuće iskustvo i koji mogu biti zastupnici unutrašnjih promena u drugim delovima sistema odbrane.

### **Antrfile 16.3. Strategija promene organizacione kulture**

Promena 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 verovatno biti veliki. Smernice za promenu organizacione kulture koje ovde iznosimo mogu poslužiti kao osnova za razvijanje strategije implementacije:

#### *Formulisati jasnu stratešku viziju*

Da bi bile podstaknute promene i utvrđen pravac njihovog sprovođenja, potrebno je da postoji jasna vizija o novoj strategiji preduzeća, zajedničkim vrednostima i ponašanjima.

#### *Pokazati da je rukovodstvo posvećeno promenama*

Kulturnu promenu mora voditi sam vrh organizacije, jer je posvećenost rukovodstva sprovođenju promena preduslov za uspeh i ostatku organizacije predstavlja važan pokazatelj.

#### *Napraviti model promene prvo na najvišem nivou*

Viši rukovodioci svojim primerom moraju pokazati da su posvećeni uvođenju promena, tako što će prvi prihvatiti nove vrednosti i ponašanja, koje treba da usvoji i ostatak organizacije. Takođe, za upravljanje je korisno da postoji kontinuitet organizacione kulture, što će umanjiti strah zaposlenih od uvođenja radikalnih promena.

#### *Prilagoditi organizaciju promenama*

Ovo bi trebalo da budu sitne izmene kako bi organizacija mogla da prihvati novi element kulture ili prelazak na potpuno novi model (npr. sa autokratskog na kolegijalno ponašanje) kako bi promene bile ubrzane.

#### *Napraviti selekciju kadra, socijalizovati nove službenike i rešiti se onih koji sprečavaju promene*

Kadrovske izmene mogu da doprinesu promeni organizacione kulture. Selekcija kadra može biti sprovedena na osnovu toga da li se zaposleni uklapaju u novu kulturu.

#### *Razvijati etičku i pravnu osetljivost*

Promena prava zaposlenih, njihovih uloga i zaduženja može imati etičke i pravne posledice.

*Izvor (preuzeto, uz izmene):* Cummings, Thomas G. and Worley, Christopher G. *Organisation Development and Change*. 8th Ed. Thomson South-Western, 2005.

U civilnom sektoru ministarstva odbrane logičan izbor za tako nešto bili bi odseci za kreiranje politika, odeljenje 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 uverenja i poziciju da povežu etičko ponašanje i vojni etos. Oni, takođe, integritet smatraju važnom komponentom operativnog uspeha.

*Zajednica praksi* predstavlja koncept koji može biti koristan prilikom ovako intenzivnog delovanja. Reč je o grupi ljudi koji se bave istim poslom i aktivno razmenjuju relevantno znanje. Socijalnom interakcijom i razmenom znanja oni prirodno razvijaju osećanje zajedničkog delovanja – koje ih sve povezuje – i stvaraju sopstvenu neformalnu organizaciju. Ovakve zajednice mogu da budu protivteža uticaju koji vrše korumpirane neformalne organizacije. Takođe, one mogu biti i mehanizam za menjanje postojeće kulture, čak i onda kada te promene

ne podržavaju rukovodioci srednjeg ranga. Neformalna interakcija pomaže članovima te grupe da izgrade društveni kapital koristan za izvršavanje zadataka i napredovanje u karijeri. U antrfileu 16.4 date su smernice za razvoj uspešne zajednice praksi.

### Antrfile 16.4. Negovanje uspešne zajednice praksi

Koliko će zajednica praksi biti uspešna zavisi od njenih ciljeva i svrhe, kao i od interesa i sposobnosti njenih članova. Sledećih sedam faktora mogu doprineti uspešnom funkcionisanju zajednice praksi:

- Treba formirati i negovati članove grupe, koji će u različitoj meri učestvovati u radu grupe. Stoga, treba formirati glavnu grupu (vođstvo), aktivnu grupu i perifernu grupu.
- Treba ustanoviti ritam rada, koji će najviše odgovarati članovima i pridržavati ga se: članovi treba da održavaju redovne sastanke, da razmenjuju mišljenja i da se razvijaju.
- Treba kombinovati ono što je poznato sa onim što je uzbudljivo, pa ponuditi očekivane, ali i potpuno nove mogućnosti za učenje.
- Treba obezbediti 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 vrednost i značaj zajednice i stvoriti prilike da se o tome diskutujete.
- Treba organizovati 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.*

## Sažetak

Čak i u sistemima u kojima postoji visok nivo korupcije, većina zaposlenih se relativno retko susreće sa dilemom „biti ili ne biti korumpiran”. S druge strane, oni dnevno donose bezbroj odluka koje utiču na integritet, transparentnost i odgovornost, a samim tim i na preovlađujući odnos prema korupciji. Mere za suzbijanje korupcije prevashodno treba da motivišu konstruktivno odlučivanje. To je najlakše postići kada su usklađeni individualni, organizacioni i socijalni ciljevi i kada su pozitivno podstaknuti. Individualne potrebe treba rešavati uz puno razumevanje njihove različitosti i njihovog hijerarhijskog nivoa. Organizacione potrebe mogu biti podmirene uspostavljanjem jasnih zaduženja i odgovornosti u instituciji, delotvornom 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, promena kulture treba da bude najvažniji zadatak rukovodilaca u sektoru odbrane. Ostane li ista, ni druge reforme neće biti moguće. Iako je reč o dugoročnom cilju, on može biti ostvaren ako postoje politička volja, veština nalaženja saveznika unutar sistema i strpljenje.

## Poglavlje 17

# Uloga vlade

Legitimitet svih vlada pre svega zavisi od toga da li javnost veruje u njenu sposobnost da efikasno i efektivno obezbedi javna dobra, u ovom slučaju odbrambenu sposobnost. Takođe, zavisi i od toga da li one to poverenje 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 deo 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 informisanje rukovodilaca sektora odbrane, parlamenta i šire javnosti. Treba uvesti efikasne mehanizme unutrašnje kontrole, koji će biti osnaženi uvođenjem lako sprovodivih administrativnih mera za sankcionisanje zloupotreba u slučajevima kada bi krivično gonjenje bilo sporno ili nesrazmerno počinjenom delu. Budući da savremene metode upravljanja u sektoru bezbednosti zahtevaju veliko delegiranje odgovornosti i ovlašćenja, 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 primer 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 namerno, po ceni mnogo nižoj od prave vrednosti, mogu biti preusmereni u civilni sektor. Korupcija se može javiti i u kadrovskim službama i odeljenjima za distribuciju, na primer, prilikom dodela 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 rešavanja zahteva za oslobađanje od služenja vojnog roka ili prilikom dodeljivanja lakših i manje opasnih zaduženja. Najzad, zloupotreba moći i privilegija omogućava iznuđivanje novca od potčinjenih. Posebnu pažnju treba obratiti na oblasti u kojima postoji ograničen nadzor, kao što su postojanje fleksibilnih operativnih fondova, poverljivih 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 usled nedostatka civilnih stručnjaka (zbog čega su i dalje pod kontrolom vojske), usled nedovoljnog broja kvalifikovanih i pouzdanih civilnih stručnjaka ili usled 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 zahtevaju da sama zaradi prihode za podmirivanje potreba u sektoru odbrane. Ovde postoji široki prostor za pojavu korupcije koja se opravdava otvorenim promovisanjem komercijalizovanja sektora odbrane.

Ekonomsko i socijalno osiromašenje takođe mogu dosta uticati na porast korupcije. Za vreme ozbiljne ekonomske krize, koja je nastala u zemljama bivšeg Varšavskog pakta tokom devedesetih godina prošlog veka, plata oficira iznosila je jedva 30–50 dolara mesečno. Istovremeno, velika većina pripadnika vojske nije imala rešeno stambeno pitanje, a došlo je i do kraha nekada izdašnih socijalnih fondova. Pred zaposlenima u vojnom sektoru bio je težak izbor: da li se penzionisati i okušati sreću u samostalnoj delatnosti, 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 ukorenjena u odbrambene institucije i vojnu kulturu.

## Izgradnja integriteta upravljanja sektorom odbrane

Upravljanje sektorom odbrane treba da obezbedi efikasne i efektivne odbrambene sposobnosti neophodne za adekvatnu zaštitu društva – „javno dobro” odbrambenog sistema. U demokratskim zemljama upravljanje je tesno povezano sa demokratskom civilnom kontrolom i javnom odgovornošću. Drugim rečima, 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 obezbeđen integritet odlučivanja, bez obzira na to da li je reč o selekciji kandidata, tenderskim komisijama ili liderskim odlukama, može biti primenjeno nekoliko osnovnih načela. Ovi procesi treba što više da budu regulisani propisima. Propisima treba da budu obuhvaćeni svi učesnici i njihova odgovornost (takođe, treba uključiti i sve glavne aktere). To bi trebalo da definiše legitimne radnje (kako njihovu svrsishodnost, tako i tačnost) i kriterijume odlučivanja. Potrebno je regulisati i legitimne rezultate procesa po meri javnog dobra. Rukovodilac nadležan za rukovođenje i nadzor procesa treba da odobri njegovu svrhu i

<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 takođe može da potiče iz vojske.

ciljeve, koji moraju biti dokumentovani i transparentni svim zainteresovanim stranama. Odluke i razlozi za njihovo donošenje treba da budu pismeno obrazloženi. Informacije bi trebalo da budu, osim u ekstremnim slučajevima, dostupne svim učesnicima. Rezultati bi, što je više moguće, trebalo da budu merljivi. Treba preduzeti i korake za evaluaciju radnog učinka i obezbeđivanje odgovornosti. Nejasne, zamagljene procedure, neodređene evaluacije i nedefinisane odgovornosti pouzdan su znak da u instituciji postoji korupcija. U narednim poglavljima opisana je primena ovih načela u raznim oblastima upravljanja sektorom odbrane.

### **Politike, planiranje, programiranje i budžetiranje**

Efikasno upravljanje u sektoru odbrane jasno povezuje raspodelu resursa sa željenim rezultatom, bez obzira na to da li je reč o operacijama koje su u toku, o poboljšanju budućih kapaciteta ili o boljoj socijalnoj zaštiti zaposlenih. Da bi to bilo ostvareno, pre svega treba postaviti jasne i transparentne ciljeve – kao što su, na primer, uloga, misija i zadaci oružanih snaga – i usvojiti transparentne mere za njihovo ostvarivanje. Ciljevi treba da budu jasno navedeni u strateškim dokumentima, koji treba da budu što vidljiviji u sistemu odbrane (na primer, u Velikoj Britaniji, ciljevi se jednom godišnje objavljuju u Smernicama za strategiju odbrane, koje odobrava ministar odbrane) i što transparentniji parlamentu i široj javnosti (u Ukrajini se jednom godišnje objavljuje „Bela knjiga” o stanju u oružanim snagama).

Razvoj planova i odlučivanje o raspodeli resursa (koje se često naziva „programiranjem”) treba da bude čvrsto povezano sa željenim ishodima koji su definisani politikom. Pisane smernice o planiranju i programiranju treba da budu direktno izvedene iz smernica strateških dokumenata. Treba, zatim, da ih pregleda osoblje ministarstva odbrane zaduženo za kreiranje politika, a potom da ih odobri ministar odbrane. Operativni planovi (aktuelni i rezervni) i planovi o razvoju oružanih snaga (organizacija, opremanje, ljudstvo, obuka/školovanje i infrastruktura) treba takođe da budu tesno povezani sa raspodelom resursa. Mnoge mlade demokratije su, radi što boljeg uspostavljanja ovih veza, primenile različite varijante Sistema planiranja, programiranja i budžetiranja (PPBS), koji postoji u SAD.

Programiranje je glavni elemenat PPBS-a, koji povezuje raspodelu resursa sa srednjoročnim planiranjem (obično je reč o petogodišnjim planovima) i čini vidljivim sve radnje koji su neophodne za postizanje željenih rezultata. Odluke o programiranju onda podstiču, prilično mehanički, razvoj i primenu budžeta. Prebacivanje težišta tokom raspodele resursa sa budžetiranja na programiranje značajno unapređuje integritet sistema. Zahvaljujući programiranju, mnogo veći broj ključnih igrača učestvuje u diskusijama o raspodeli resursa. Ono, takođe, poboljšava i unutrašnju transparentnost. Programiranje za period od pet godina omogućava bolju procenu efekata raspodele resursa nego jednogodišnja ili dvogodišnja projekcija budžeta. Rukovodioci programa imaju jednaku odgovornost za raspodelu resursa i za postignute rezultate. Svoje predloge podnose na razmatranje Odboru za reviziju programa, koji je sastavljen od funkcionera višeg ranga zaduženih za kreiranje politika i njihovu primenu (kao i za finansije). Na ovaj način

smanjuje se monopol finansijskih odeljenja u sistemima zavisnim od budžeta, u kojima ona često predvode netransparentno oblikovanje budžeta i raspodelu sredstava.

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 antrfileu 17.1 naveden je primer organizacionog rešenja 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.

### **Antrfile 17.1. Organizaciono rešenje za postizanje sklada između disciplina i postupaka planiranja**

Ministarstva odbrane u mnogim posttotalitarnim zemljama, inspirisana američkim iskustvom, nastoje da unaprede sisteme upravljanja resursima uvođenjem Sistema za planiranje, programiranje i budžetiranje (PPBS). Kada je pravilno primenjen, PPBS predstavlja moćan instrument upravljanja, koji ima potencijal da značajno poveća transparentnost odlučivanja i odgovornost „linijskih rukovodilaca”. Na primer, u bugarskom Ministarstvu odbrane programski zasnovano upravljanje resursima primenjuje se od 2000. godine.

S druge strane, nije tako retko 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 obezbediti efikasnu interakciju različitih disciplina planiranja; kako garantovati to da će primena 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 zahtevima 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 avgustu 2009. godine – mesec dana po završetku parlamentarnih izbora – jednu organizacionu promenu: osnovana je Uprava za planiranje, programiranje i budžetiranje. Time je jednoj organizaciji bilo dodeljeno dugoročno i kratkoročno planiranje, te programiranje finansijskih i materijalnih resursa. Ovo rešenje 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 promenjenim okolnostima, a samim tim, biće očuvani transparentnost i odgovornost upravljanja resursima u sektoru odbrane, što smanjuje rizik od pojave korupcije.

## 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 zapovednici učestvuju u donošenju svih važnih kadrovskih odluka. Prelazak na centralizovanije upravljanje kadrovima može značajno unaprediti integritet i odgovornost ovog procesa. Radi toga je potrebno standardizovati evaluaciju učinka uvođenjem objektivnih parametara i oformiti dobro uređene kadrovske komisije, koje će procenjivati kandidate za unapređenje ili raspoređivanje na ozbiljnije dužnosti (npr. na komandno ili stručno usavršavanje). Ministarstvo treba da kontroliše imenovanje na više ili tražene položaje, kao što su vodeći položaji u komandi ili stručno usavršavanje u inostranstvu, te položaji koji zahtevaju veliko poverenje i odgovornost. Objektivno i transparentno odlučivanje može biti obezbeđeno formiranjem nadzornog odbora, koji će činiti profesionalni vojnici i civili najvišeg ranga. Većom centralizacijom sistema upravljanja biće unapređen 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 obezbeđeno to da javne nabavke zaista odgovaraju stvarnim operativnim potrebama, bitno je da se sprovodi strog nadzor celokupnog procesa, počev od utvrđivanja operativnih potreba, određivanja tehničkih specifikacija i objavljivanja javnog konkursa, pa do testiranja kvaliteta kupljenog proizvoda. Takođe, 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 angažovanju. Objavljivanje informacija o tekućim ili o budućim javnim konkursima na internetu predstavlja dobar način za unapređenje transparentnosti i promovisanje veće konkurencije. Ovo, takođe, 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 uticati na izgradnju integriteta tako što će proces nabavki učiniti transparentnim svim glavnim akterima. Posebnim propisima treba regulisati to da su članovi tenderske komisije dužni da otkriju ako su u sukobu interesa i da se povuku iz odlučivanja o dodeli tendera. Bilo bi korisno smanjiti broj službenika zaduženih za javne nabavke, kao i broj članova tenderske komisije, kako bi mehanizmi zaštite integriteta bolje funkcionisali. Integritet procesa dodatno može biti osiguran objavljivanjem informacija o ranijem nedoličnom postupanju učesnika u nadmetanju ili o njihovom stavljanju na crnu listu (videti antrfile 17.2).

## **Antrfile 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 angažuje država (FCMD). Ona sadrži preko 750 primera nedoličnog postupanja od 1995. godine do danas, u šta spadaju i prevare, uspostavljanje monopola, kršenje zakona o zaštiti čovekove okoline, zakona o hartijama od vrednosti ili zakona o radu. Takođe, baza podataka upoređuje ovu listu sa sto vodećih preduzeća koja imaju ugovore sa državom. U američkom Zakonu o ovlašćenjima 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 delovanju 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 promovisao češki ogranak organizacije „Transparensi internešnal“, smatrajući ga važnom administrativnom merom kojom će tržište biti očišćeno od preduzeća koja ga korumpiraju do okončanja istrage ili do krivičnog gonjenja. Pored toga, ova mera treba i da odvraća druga preduzeća od kršenja zakona. Izveštaj za 2007. godinu sadrži spisak preporuka za uspešno sprovođenje 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 utiče na reformisanje diskvalifikovanog preduzeća, a ne da dovede do njegovog bankrota. U izveštaju je, takođe, preporučeno da diskvalifikovanje bude deo složenije strategije primene antikorupcijskih mera tokom javnih nabavki, kao što su: poštovanje etičkih kodeksa u javnim ugovorima, stvaranje paktova o integritetu, zaštita dojavljivača, sprečavanje favorizovanja i druge mere.

*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)>.*

Uklanjanje viškova opreme i infrastrukture dovodi do novih izazova za integritet. Konkretno, reč je o pravilnoj proceni toga da li nešto predstavlja višak i, ukoliko predstavlja, o određivanju njegove vrednosti. Ministarstvo odbrane najvišu cenu za viškove opreme i infrastrukture može postići javnim aukcijama i transparentnošću onoga što prodaje. Zemlje koje imaju velike viškove

moгу da osnuju specijalizovana odeljenja koja bi upravljala prenosom ili odlaganjem, tako da ministarstvo odbrane više ne bi moralo da vodi aukciju.

### **Inspekcija i revizija**

Efikasne inspekcije i revizije izuzetno su važne za sprečavanje korupcije, jer omogućavaju njeno otkrivanje i kažnjavanje. Čak i onda kada nema korupcije, one predstavljaju važno sredstvo kojim se obezbeđuje efikasno i efektivno korišćenje skromnih resursa, očuvanje integriteta upravljanja sektorom odbrane, kao i integriteta odlučivanja. U njih spadaju provere zakonitosti, koje vrše generalni inspektori, ili provere efikasnosti, efektivnosti i integriteta procesa, koje vrše revizorske kuće. Inspekcije i revizije mogu biti ojačane sledećim merama: povećanjem broja inspektora i profesionalnom obukom inspektora; usavršavanjem procedura i davanjem većih ovlašćenja; boljom upotrebom informacionih tehnologija.

### **Transparentnost i odgovornost**

Transparentnost informacija i odgovornost višim instancama bitni su instrumenti za izgradnju integriteta i sprečavanje korupcije. U tradicionalne metode za postizanje spoljašnje transparentnosti spadaju postojanje javnih belih knjiga i izveštaja koji se podnose parlamentu (videti osamnaesto i dvadeset i prvo poglavlje). Ovo su moćna sredstva kojima se funkcioneri sprečavaju da poverljivost informacija koriste, kad god im to odgovara, kako bi izbegli 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 savetodavnih odbora i uključivanje članova tih odbora u poslove ministarstva odbrane. Direktna komunikacija između sektora odbrane i civilnog društva takođe utiče na to da politička elita ne zaboravi da odgovara javnosti za svoju odbrambenu politiku.

Podjednako je važno obezbediti transparentnost unutar ministarstva. Horizontalna transparentnost u ministarstvu promovise 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 primenom načela upravljanja biće promovisana 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 sprovode 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, gde mogu biti povezani sa korumpiranim političarima i društvenom elitom.

Za delotvornu civilnu kontrolu ključno je razvijanje civilnog stručnog kadra u MO, koji može posredovati između profesionalne vojske, države i društva. Ukoliko ovom kadru bude razvijeno osećanje 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 ukorenjena u društvo. Reči Maksa Vebera (Max Weber), nemačkog politikologa i sociologa, izgovorene pre više od devedeset godina, aktuelne su i danas: „Moderna birokratija je u interesu integriteta razvila visok stepen osećanja statusne časti; bez tog osećanja postojala bi smrtna opasnost od pojave užasne korupcije i vulgarne sitničavosti. Bez takvog integriteta, bilo bi ugroženo čak i najobičnije, tehničko funkcionisanje državnog aparata.”<sup>2</sup> S druge strane, podsticanje „osećanja časti” civilnih službenika u vojsci sprečilo 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 osećanja pripadnosti međunarodnoj zajednici, koja ima sopstvene norme i prakse. Kao primere dobre prakse možemo navesti NATO Program za izgradnju institucija u sektoru odbrane i Program stručnog usavršavanja koji je sprovela Ukrajina u saradnji sa NATO. Anagažovanje 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 primenjuje.

Za obezbeđivanje integriteta odbrane posebno može biti važna konstruktivna tenzija između vojne i civilne službe, koje imaju različite uloge, ali zajedničko osećanje ponosa što služe narodu. U mnogim zemljama vojsku smatraju institucijom koja je najmanje korumpirana. Prema navodima organizacije „Transparensi internešnal” Globalni barometar korupcije (GBK) za 2007. godinu „pokazuje da javnost u proseku ima bolje mišljenje o vojsci nego o drugim segmentima društva, sa izuzetkom verskih 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 delatnosti gde 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 uticati na promovisanje integriteta, kako u celom sistemu odbrane, tako i u drugim državnim institucijama. Međutim, podrazumeva se da nijedan sistem odbrane nije imun

<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.

<sup>3</sup> Transparency International „Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments.” TI Working Paper #2, 2007: 2.

na bolesti društva, u koje spada i korupcija. Efikasne kaznene mere za nezakonito ponašanje, posebno administrativne mere koje mogu biti brzo primenjene 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 antrfileu 17.3 dat je primer kako je reformska Vlada Ukrajine, u periodu posle Narandžaste revolucije, primenila načela o kojima je bilo reči u prethodnom tekstu.

### **Antrfile 17.3. Izgradnja integriteta u Ukrajini posle 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 raspodelu skromnih budžetskih sredstava: logistiku, nabavke, zdravstvenu negu, odlaganje viškova municije i opreme, demilitarizaciju viškova zemljišta i infrastrukture, odsek za istraživanja i razvoj, komunikacije, održavanje i građevinske radove itd. Korupcija je bila prisutna i prilikom selekcije i raspoređivanja na zadatke, odnosno tokom školovanja, unapređivanja (na „dobre” funkcije ili u „dobre” misije), dodele smeštaja, 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 donela više demokratije. Dva aspekta su posebno blagotvorno delovala na suzbijanje systemske korupcije u Ministarstvu odbrane. Prvi je obuhvatio slobodu govora, veću transparentnost i veća očekivanja, što je dovelo do boljeg javnog nadzora. Drugi je podrazumevao dolazak mnogih poštenih, odgovornih stručnjaka, neuprljanih korupcijom, na odgovorne funkcije u MO (kao i u druge državne organe).

Novi tim civilnih rukovodilaca stigao je u Ministarstvo odbrane u februaru 2005. godine. Veći deo ovog tima činila su penzionisana 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 Gručenka (Anatolij Grytsenko), preduzeo je niz brzih mera, kao što su uvođenje novih normi i standarda, kako bi oslobodio ovaj potencijal. Njegova strategija sastojala se od sledećih elemenata:

*Odlučno suprotsavljanje koruptivnom ponašanju.* Službenici koji su bili osumnjičeni za korupciju suspendovani su i protiv njih je pokrenuta istraga. Angažovane su spoljašnje službe koje su pomogle u sprovođenju istraga, naročito vojne kontraobaveštajne službe (u okviru Službe bezbednosti) i tela za borbu protiv korupcije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova. Kada bi istragom bila otkrivena zloupotreba, MO je odmah reagovalo i koristilo, tamo gde je bilo moguće, sopstvena ovlašćenja 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 meseci 2005. godine otpušteno preko dvanaest generala i mnogo više oficira višeg ranga. U mnogim slučajevima, dosijea su potom prosleđivana Kancelariji državnog tužioca koja bi pokrenula krivični postupak. Načelo direktne odgovornosti, bez obzira na status ili na čin, primenjivano je tokom celog mandata ministra Gručenka (do decembra 2007. godine), tako da je otpušten veliki broj visokih zvaničnika, uključujući u to i zamenika ministra odbrane i jednog vojnog zapovednika.



*Pojednostavljivanje upravljanja sektorom odbrane.* Pojednostavljuvanjem procedura poboljšano je upravljanje i smanjeni su rizici od pojave korupcije i pronevere. U nekim slučajevima, unapređivanjem praksi eliminisane su mogućnosti za korupciju. Na primer, odlukom da se u mirovne misije šalju kompletne, već formirane jedinice, lokalna odeljenja za mobilizaciju ostala su bez unosne uloge organa koji vrše selekciju vojnika za odlazak u dobro plaćene mirovne misije u inostranstvu. Planiranje i budžetiranje usavršeno je preduzimanjem koraka za primenu PPBS sistema, uvođenjem boljih procedura za sastavljanje i dokumentovanje strateških smernica i formiranjem specijalne *ad hoc* budžetske komisije. Komisiju su činili zvaničnici MO i Generalštaba zaduženi za politiku, planiranje, operacije i finansije, a predsednik je bio prvi zamenik ministra odbrane. Zadatak komisije bio je blagovremeno davanje strateških smernica za izradu i raspodelu 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 centralizovaniji sistem upravljanja kadrovima. Centralizovan je i izbor kandidata za vojne obrazovne institucije, što je dovelo do boljeg nadzora testiranja kandidata i drugih faza selekcije. Pored toga, konsolidovane su procedure nabavki uvođenjem tri tenderske komisije, koje su preuzele dužnosti desetine nekadašnjih komisija. Na kraju, formirano je specijalno odeljenje 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 ovlašćene 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 ovlašćenja. Ustanovljena su ključna tela 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, kompjuterizovane sisteme vođenja administracije i upravljanja radi preciznijeg obavljanja računovodstvenih poslova i nadzora nad tokovima novca, materijalnih dobara i kadrova.

*Promovisanje demokratije i javne transparentnosti.* Novom rukovodstvu MO bilo je odmah jasno da suzbijanje korupcije zahteva jačanje demokratskih institucija i veću transparentnost rada sektora odbrane. Formiran je Civilni savet (*Gromads'ka Rada*), koji je činilo preko sedamdeset predstavnika raznih NVO i naučno-istraživačkih centara (*think tank*), radi uspostavljanja direktne komunikacije sa civilnim društvom. Ovo savetodavno telo imalo je i važne nadzorne funkcije. Na primer, jedan član Saveta uvek je prisustvovao redovnim sastancima ministra odbrane sa javnošću, na kojima su građani mogli ministru da iznesu žalbe i pritužbe. Drugi primer transparentnosti i odgovornosti rada jeste godišnje objavljivanje „Bele knjige”, u kojoj se nalazi detaljni izveštaj 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 savetodavnu i kontrolnu funkciju i pomagala su izgradnji i negovanju osećanja oficirske časti, dostojanstva i netolerancije prema korupciji.

Primer Ministarstva odbrane Ukrajine (2005–2007) pokazuje da usredsređeni, energični i dosledni naponi u suzbijanju korupcije mogu doneti značajne rezultate, čak i u okruženju u kom je korupcija zahvatila druge sektore vlade i društvo u celini. Za postizanje ovakvih rezultata ključni su demokratizacija i transparentnost, pojednostavljivanje i usredsređivanje, rukovođenje i timski rad,

sprovođenje efikasnih inspekcija i revizija, te brzo i proporcionalno kažnjavanje. Važno je napomenuti da su zvaničnici NATO, iako su povremeno bili rezervisani povodom spremnosti Ukrajine da se pridruži Savezu, često priznavali da je ukrajinsko Ministarstvo odbrane uspevalo da dosegne NATO standarde.

Ministarstvo odbrane je za uspeh u suzbijanju korupcije, uprkos postojanju visokog nivoa korupcije u celom društvu, moralo da plati određenu cenu. To je dovelo do uspostave visokog nivoa nadzora radi očuvanja integriteta. Zamenik ministra i sam ministar imali su previše obaveza i odluka, što je usporilo procese i skoro potpuno iscrpelo rukovodstvo MO i njihove pomoćnike. Sve ovo donelo je veliku promenu, ali da bi ona bila dugoročna, potrebne su sistemske promene u društvu i stvaranje samoodržive dinamike unutar profesionalnog kadra.

## Sprečavanje sukoba interesa

Da bi bio očuvan integritet odlučivanja vlade potrebno je identifikovati i eliminisati sukob interesa. To se naročito odnosi na više rukovodstvo i na članove komisija i odbora (npr. tenderskih komisija ili komisija za evaluaciju kandidata za unapređenje), jer se na njih primenjuju propisi o obavezi prijavljivanja sukoba interesa i izuzeća iz odlučivanja. Ovo posebno važi za sve civilne i vojne zvaničnike, budući da imaju mogućnost da neprimereno utiču na odlučivanje. Kodeksi postupanja predstavljaju korisno sredstvo za šire sprečavanje sukoba interesa. Njima mogu biti regulisana pitanja (primeri su uzeti iz poljskog Kodeksa postupanja u odnosima sa namenskom industrijom) kao što su:

- prihvatanje poklona i drugih beneficija (opšte pravilo: ne uzimati poklone);
- učestvovanje u događajima koje organizuje namenska industrija (ograničava se na zajedničke događaje koji su direktno povezani sa potpisivanjem ili primenom ugovora);
- prezentacija robe i usluga koje nudi sektor odbrane (direktne prezentacije, bez posrednika) i
- iznajmljivanje vojnih objekata za organizovanje događaja van sektora odbrane (zabranjeno je lobirati za namensku industriju).

Drugim propisima mogu biti regulisane obaveze koje se odnose na profesionalnu vojnu službu, kao što su, na primer:

- zabrana obavljanja dodatnih poslova u namenskoj industriji tokom služenja vojnog roka;
- obaveza prijavljivanja imovine i sredstava koja važi za sve pripadnike vojske;
- moratorijum na zapošljavanje u namenskoj industriji (važi tri godine od završetka aktivne službe vojnog osoblja zaduženog za nabavke ili za primenu poslovnih ugovora).

Poljski Kodeks trebalo je, između ostalog, da iz odnosa Ministarstva odbrane i namenske industrije eliminiše „posrednike”, koji se često predstavljaju kao „nezavisni” eksperti, novinari i izdavači, ali se zapravo bave netransparentnim i nelegitimnim lobiranjem za namensku industriju. Vlada treba da zahteva 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 identifikovano potencijalno neprimereno uticanje visokih rukovodilaca i članova njihovih porodica na odlučivanje vlade.

## **Antikorupcijska tela**

Pored promovisanja dobrog upravljanja, ministarstva odbrane otkrila su da je korisno oformiti efikasna antikorupcijska tela i razviti odgovarajuće strategije. Postoje dva pristupa kojima se ministarstvo odbrane rukovodi prilikom osnivanja antikorupcijskih tela. Jedan podrazumeva sprovođenje borbe protiv korupcije, a drugi sprečavanje pojave korupcije.

Pristup zasnovan na sprovođenju podrazumeva osnivanje namenskih istražnih tela. Ova tela prvenstveno treba da sprovode zakon, a mogu da obavljaju i nezavisne istrage kada je reč o prevarama velikih razmera ili o organizovanom kriminalu. Kako bi istrage bile efikasnije, ministarstvo odbrane može da potraži pomoć i od spoljašnjih službi.

Prilikom primene drugog pristupa potrebno je osnovati biro za antikorupcijske procedure i politiku. On može da nadgleda sprovođenje zakonskih procedura u ministarstvu, tako što će analizirati predloge novih propisa i procedura i utvrđivati njihovu zakonitost, transparentnost, sukob interesa i dobro upravljanje. Biro može i da ima funkciju nezavisnog stručnog savetodavnog tela, koje savetuje ministra i druge više zvaničnike, pogotovo onda kada se od ministra zahteva da odobri aktivnosti koje nisu regulisane postojećim propisima, kao što je, na primer, nabavka oružja za hitne potrebe vojnih operacija. On utvrđuje da li su takvi predlozi legalni i ekonomski opravdani i predlaže legalan i ispravan način za vršenje ovih aktivnosti. Takođe, Biro može da savetuje i vojnike i vojne zvaničnike kako bi im pomogao da postupaju u skladu sa propisima i kodeksima ponašanja. Ozbiljni antikorupcijski birovi obično imaju vodeću ulogu u razvijanju i primeni antikorupcijskih strategija. Oni mogu nadzirati i ključne faze procesa javnih nabavki. Primer rada ovakvog biroa koji postoji u Poljskoj dat je u antrfileu 17.4.

## **Dodatna razmatranja: Strategija i redosled akcija**

Napori izgradnje integriteta vrlo često su reaktivni, odnosno sprovode se samo kada već dođe do velikog skandala koji javnost ne može da ignoriše. Iako je potrebno odmah nešto preduzeti kako bi javnost povratila poverenje u institucije odbrane, kratki vremenski rokovi često dovode do zbrkanih akcija i nejasnih rezultata, koji ove institucije još više udaljavaju od društva. U antrfileu 17.5 navodimo jedan primer:

### Antrfile 17.4. Izgradnja integriteta – slučaj Poljske

Prema međunarodnom Indeksu percepcije korupcije koji je dala organizacija „Transparensi internešnal“, Poljska je 2005. godine bila najkorumpiranija država Evropske unije. U to vreme suzbijanje korupcije u Ministarstvu nacionalne odbrane nije bilo dovoljno efikasno, jer je bilo deo 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 podnet specijalni izveštaj o korupciji u sektoru odbrane. Međutim, i pored ovog izveštaja, saznanja o koruptivnim radnjama nisu iskorišćena za uvođenje sistematskih promena. Ministarstvo se nije mnogo bavilo prevencijom korupcije, nije formulisana antikorupcijska politika, niti je osmišljen program izgradnje integriteta. U takvom okruženju mere za suzbijanje korupcije nisu bile efikasne.

Ne iznenađuje stoga činjenica da je korupcija bila jedna od glavnih tema kampanja tokom predsedničkih i parlamentarnih izbora 2005. godine. Nakon završetka izbora, poljsko Ministarstvo nacionalne odbrane donelo 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 sprovede ga u delo. Početkom 2006. godine u okviru Ministarstva formiran je Biro za antikorupcijske procedure, koji je bio direktno odgovoran ministru. Novo telo trebalo je da unapredi procedure za izgradnju integriteta i da razvija antikorupcijsku politiku. Da bi sprečio sukob interesa, Biro je zaposlio četvoricu civila, koji su radili van sektora odbrane i namenske 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 nameri da definišemo prioritete, obavili smo kratku procenu rizika. Ona je trebalo da otkrije oblasti u kojima postoji najveći rizik od pojave korupcije, potencijalno najveći finansijski gubici i umešanost visokih zvaničnika u korupciju. Na osnovu rezultata procene, 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 evra 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 rosomak, 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;
- promovisanje 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 zahtevi, 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 namenskom industrijom. Kodeks se sastojao od opštih, praktičnih načela i detaljnih propisa, kao što je politika „nepriimanja poklona” i politika o nesaradnji i neučestvovanju u događajima koje sponzorise namenska industrija.

Biro je započeo saradnju sa organizacijom „Transparensi internešnal” (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 usmerene na povećanje kapaciteta, a ne samo na kupovinu robe. Pouke izvučene iz slučaja Poljske mogu biti primenjene u drugim zemljama. Ustanovili smo da i male promene u ključnim oblastima mogu da imaju značajan efekat. Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije ne predstavljaju nesavladive zadatke ako se dosledno rešavaju.

S druge strane, proaktivnom strategijom koja ima jasne ciljeve mogu biti sprečene afere i umanjena potreba da budu iznalažena *ad hoc* rešenja. U antrfileu 17.6 prikazan je primer „mape puta” za razvoj takve strategije.

Zvaničnici koji budu bili zaduženi za razvijanje i primenu strategije treba da uzmu u obzir stvarno stanje u društvu i u institucijama kako naponi ne bi bili razvodnjeni, već usmereni na ostvarivanje realnih ciljeva. Čak bi i termin „antikorupcijski” trebalo oprezno upotrebljavati, posebno u situacijama kada službenici veruju da im je korupcija potrebna da bi preživeli ili čak da bi obavljali legitimne profesionalne dužnosti. Na primer, opšte je poznato da službenici koji rade na snabdevanju često pribegavaju robnoj razmeni (barter) ili neformalnim dogovorima (koje često podržavaju i vojni zapovednici) ako je formalnim sistemom nabavki nemoguće blagovremeno nabaviti najvažnije delove opreme. Napade na barter aranžmane, bez poboljšanja sistema zbog kog su i postali neophodni, mnogi službenici doživeli bi kao kontraproaktivne, pa i kao neprijateljske.

Ovaj problem trebalo bi rešavati na tri nivoa. Na prvom nivou nalazi se ono što je britanski naučnik Džejms Šer (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 kombinovati sa uvođenjem mera koje bi sprečile pritisak na službenike nižeg ranga da učestvuju u „piramidama korupcije”, gde bivaju prisiljeni da učestvuju u korupciji i da deo tako stečenih sredstava daju službenicima višeg ranga. Na drugom nivou potrebno je pojednostaviti procedure i unapređivanje upravljanja i rukovođenja. Prebacivanjem težišta sa *suzbijanja korupcije* na *unapređivanje kapaciteta* povezuju se stručne službe u institucijama odbrane. Kada budu mogli dobro da žive i rade bez učestvovanja u korupciji, zaposleni u sektoru odbrane rado će podržati treći nivo: sprovođenje ozbiljne antikorupcijske kampanje.

<sup>4</sup> Sherr, James. „Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?” *Dzerkalo Tyzhnia* # 42 (570), 29. 10 – 4. 11. 2005.

**Antrfile 17.5. Reakcija na skandale – primer iz Perua**

Peruanska Obaveštajna služba bila je tokom devedesetih godina prošlog veka zbog oružanih pobuna u zemlji znatno proširena. Pored toga, bila je zadužena da strogo kontroliše političku opoziciju Vlade predsednika Alberta Fudžimorija (Alberto Fujimori). Vladimiro Montesinos (Vladimiro Montesinos), zvanično savetnik predsednika države, bio je zapravo stvarni šef Obaveštajne službe i kontrolisao je *de facto* sve institucije nacionalne odbrane. Za svoj rad odgovarao je samo predsedniku. Po njegovim naređenjima Obaveštajna služba je podmićivala i ucenjivala važne javne ličnosti, snabdevala oružjem gerilce u Kolumbiji i uzimala velike svote novca od trgovaca drogom. Međutim, 2000. godine Montesinos je otpušten zbog snimka na kome se videlo kako podmićuje jednog državnog funkcionera, što je kasnije, u novembru 2000. godine, dovelo i do ostavke predsednika Fudžimorija.

Formirana je prelazna Vlada koja je, tokom nekoliko meseci pre formiranja nove vlade, preduzela niz koraka kako bi ponovo uspostavila civilnu kontrolu sektora odbrane. Reorganizovani su Ministarstvo odbrane i Obaveštajna služba. Budžeti su im smanjeni, a Kongres je dobio veći nadzor nad obe institucije. Zbog korupcije, kršenja ljudskih prava za vreme 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 penzionisani vojni zvaničnici i stručnjaci za bezbednost, a nova Vlada, izabrana u julu 2001. godine, dodatno je produbila reforme. Tokom narednih nekoliko godina Nacionalna obaveštajna služba bila je nekoliko puta reformisana, čime je značajno smanjen obim njenih aktivnosti. Nadzor Kongresa nad radom ove službe pojačan je osnivanjem Komisije za odbranu i Komisije za obaveštajni rad. Radi bolje zaštite poverljivih informacija, početkom 2006. godine donet je propis da članstvo u kongresnoj Komisiji za obaveštajni 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 promene i povratila poverenje u institucije odbrane. Međutim, bezbednosne institucije doživele su promene kao „kolektivnu kaznu” za neprimereno ponašanje bivših lidera. Zbog takvog uverenja, rad institucija nacionalne bezbednosti postao je transparentniji, ali manje efikasan. To je bio jedan od uzroka ponovnog oživljavanja terorizma i opšteg mišljenja o tome da je zemlja ranjivija od mnogo bolje naoružanog Čilea.

*Izvor:* Ortiz, dr Jorge, Instituto Peruano de Economica y Politica

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 kombinovani sa etosom odbrambenih institucija, koje su okrenute obavljanju misija kako bi bilo stvoreno bar malo, izolovano 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 uverenje ne odgovara potpuno, jer korupcija često služi kao spona između vođa odbrambenog i bezbednosnog sektora i režima, koja režimu garantuje 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 promoviše demokratiju. Mudra vlada će se uključiti u ovu potizivnu dinamiku koja jača obe strane i imati koristi od nje.

**Antrfile 17.6. „Mapa puta” reformi koje su usmerene na izgradnju integriteta**

Ova „mapa puta” reformi koje su usmerene na izgradnju integriteta u sektoru odbrane zasnovana je na primeru iz Poljske.

Prvo, potrebno je proceniti rizik od pojave korupcije kako bi bila otkrivene oblasti koje je potrebno reformisati. Savez NATO za ovo procenjivanje nudi Upitnik za samoprocenu integriteta, kao i stručnu pomoć. Nakon što su identifikovane oblasti u kojima postoji najveći rizik od pojave korupcije, treba definisati prioritete rešavanja 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 umešanošću visokih zvaničnika u korupciju. Zatim, treba pripremiti strategiju u kojoj će biti navedeni prioriteti i identifikovane ključne oblasti koje će biti reformisane, napraviti akcioni plan, nabaviti potrebna budžetska sredstva i angažovati dovoljan broj ljudi.

Akcioni plan treba da sprovodi stalno zaposleno osoblje zaduženo za obavljanje ove vrste poslova. Njima su sprečavanje korupcije i izgradnja integriteta u opisu radnog mesta. Angažovanjem novih ljudi koji nisu iz sektora odbrane i namenske industrije može biti sprečen sukob interesa.

Prilikom pripremanja reforme, treba se usredsrediti na temeljne promene. Drugim rečima, potrebno je prvo promeniti zakone i procedure, a potom napraviti i kadrovske promene. Temeljne promene donose trajnije rezultate.

Trebalo bi uspostaviti saradnju sa antikorupcijskim institucijama u sektoru odbrane i van njega. Službe zadužene za sprovođenje zakona treba da podele svoja saznanja o novim korupcijskim šemama, a odličan izvor informacija mogu biti i nevladine organizacije. Neophodno je obučavati i edukovati kadar u sektoru odbrane. Savez NATO i za to ima instrument, odnosno ima edukativni modul o izgradnji integriteta u sektoru odbrane. Prilikom pronalaženja rešenja, treba se osloniti na najbolje prakse drugih zemalja i institucija.

Kada reforme budu započete, biće mnogo zahteva za rešavanje određenih problema. S obzirom na to da su sredstva ograničena, neće svi problemi biti podjednako uspešno rešeni. Potrebno je, stoga, postaviti prioritete. Naravno, treba dosledno sprovesti reforme: poštovanje novih pravila treba kontrolisati temeljno i tokom dužeg vremenskog perioda.

Na kraju, treba koristiti trenutke kada postoji velika politička volja da reforme budu sprovedene i tada sprovesti temeljne reforme. One mogu biti polako sprovedene onda kada ne postoji tako jaka politička volja. Čak i da političari odustanu od sprovođenja 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 funkcionišu i ima glavnu ulogu u nadzoru rada izvršnih organa (naročito ministarstva odbrane i vojske), kao i u nadzoru namenske industrije i privatnih bezbednosnih kompanija. Parlamentarni odbori treba da imaju dovoljno ovlašćenja kako bi, spram politike i prioriteta nacionalne bezbednosti, mogli da preispituju odluke o budžetu, javnim nabavkama i kadrovskim rešenjima. Da bi delotvorno koristio svoja ovlašćenja, parlament treba da ima pristup svim potrebnim informacijama i dovoljno stručnog osoblja koje će te informacije analizirati. U mnogim zemljama u okviru parlamenta postoje revizorske kancelarije. One detaljno analiziraju državne rashode i otkrivaju zloupotrebe.

U ovom poglavlju biće razmotreni različiti mehanizmi i pitanja o ulozi parlamenta u izgradnji integriteta, povećanju transparentnosti i unapređivanju odgovornosti tokom borbe protiv korupcije.

### Parlamentarni odbori

Odbori obavljaju težačke poslove u parlamentu. Iako se na plenarnim zasedanjima parlamenta pred kamerama govori o vrućim političkim temama i skandalima, saslušavanje funkcionera sektora odbrane, razgovori o problemima, istrage ili izveštavanje odvijaju se u parlamentarnim odborima. U mnogim parlamentima postoji odbor koji prevashodno treba da razmatra pitanja vezana za odbranu i, šire, za nacionalnu bezbednost. Međutim, ovom kompleksnom temom neizbežno moraju da se bave različiti odbori, na primer, odbori za finansije, spoljnu politiku, ljudska prava i nadzor nad obaveštajnim službama.

Odbor za odbranu i bezbednost:

- kreira zakone koji regulišu sektor odbrane i bezbednosti;
- savetuje parlament o budžetskim sredstvima i kontroliše trošenje budžetskih sredstava;
- vrši reviziju odbrambene politike vlade i njene strategije bezbednosti;
- savetuje parlament o međunarodnim obavezama i sporazumima koje on treba da ratifikuje;
- savetuje parlament o upotrebi sile i raspoređivanju trupa u misije u inostranstvu;
- kontroliše javne nabavke u sektoru odbrane;

- vrši reviziju unapređenja i
- nadzire sprovođenje 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 *ovlašćenja*, koja su jasno definisana zakonom. Tu obično spadaju ovlašćenja da:

- saslušavaju i istražuju – ministri, drugi visoki funkcioneri, vojni ili civilni stručnjaci moraju se odazvati pozivu odbora da svedoče ili da odgovaraju na pitanja;
- traže od izvršne vlasti uvid u dokumentaciju;
- proveravaju da li se budžetska sredstva troše transparentno i racionalno i da od nadležnih organa zahtevaju da po potrebi vrše reviziju;
- analiziraju peticije i žalbe koje podnose pripadnici vojske ili civili u vezi sa radom sektora odbrane i bezbednosti i
- obilaze i sprovode 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 kvalifikovan kadar, odgovarajući budžet, pristup informacijama i sredstva da bi mogli, po potrebi, da angažuju (i da plate) spoljašnje 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 edukuju.

I najzad, nije nevažno kakav *stav* o odgovornosti države i pronalaženju nepristrasnog rešenja koje će biti za opšte dobro imaju članovi odbora. Sastanci zatvoreni za javnost mogu biti način da se izbegne spoljni 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 utiču stavovi predsednika odbora i način na koji ga on vodi.

Čvrsti, proaktivni stavovi takođe mogu doprineti tome da odbori vrše *preventivni nadzor*. Vreme uloženo u redovne ili nenajavljene posete jedinicama na terenu, saslušanja i revizije dugoročno predstavljaju uštedu vremena i energije, koji bi inače bili reaktivno upotrebljeni za rešavanje iskrskih problema.

## Revizorske službe

Parlament često informacije i analize ne dobija samo od svojih stručnih službi, već i od nezavisnih revizorskih institucija. One su obično sa parlamentom povezane ili direktno, kao na primer Kancelarija za budžet pri Kongresu SAD, ili specifičnom zakonskom odgovornošću i međusobnim odnosima, kao na primer Nacionalna revizorska institucija Velike Britanije. Kada rade efikasno, one parlamentu dostavljaju informacije koje mu pomažu da kontroliše trenutni i dosadašnji učinak izvršne vlasti. Revizorske kancelarije:

- vrše reviziju finansijskog stanja svih centralnih vladinih institucija i agencija;
- pružaju podršku parlamentu prilikom razmatranja budžeta tako što izrađuju budžetske prognoze, analiziraju predloge budžeta koje podnosi izvršna vlast, obavljaju nezavisne analize procene troškova i predstavljaju alternativna rešenja i scenarije za raspodelu budžeta;
- analiziraju specifične politike i programe vezane za budžet i finansije;
- omogućavaju dojavljivačima i javnosti da podnose pritužbe, te procenjuju njihovu osnovanost i
- pomažu odeljenjima da bolje iskoriste uloženi novac time što vrše revizije i šire primere dobre prakse.

Uspeh 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 sprovođenje 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 raspodeli resursa i evaluaciji programa. Evaluacija još nije dovoljno razvijena u mnogim zemljama. To je i očekivano, s obzirom na njenu zahtevnost i političku osetljivost.

### **Antrfile 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 delatnosti: obezbeđuje to da se za uložena sredstva dobije odgovarajuća vrednost, pruža podršku radu parlamenta i daje smernice o primeni najboljih praksi.

#### *Dobijanje odgovarajuće vrednosti za uložena sredstva*

Prema Zakonu o nacionalnoj reviziji iz 1983. godine, NAO proverava način trošenja državnih sredstava i izveštava o njemu. Kako bi bilo postignuto da se dobije određena „vrednost za uloženi novac”, ona proverava da li Vlada i državni organi efikasno i efektivno troše dodeljena sredstva za ostvarivanje zadatih ciljeva. Proveravaju se mnoge aktivnosti, počev od funkcionisanja sistema za krivično gonjenje, pa do velikih projekata javnih nabavki Ministarstva odbrane; od razvijanja poslovnih veština za sprovođenje državnih projekata, pa do stvaranja uslova boljeg angažovanja spoljnih resursa za održavanje auto-puteva. Godišnje, NAO objavljuje oko šezdeset izveštaja. Svi izveštaji zasnovani su na dokazima i rezultat su rigoroznih analiza i velikih ovlašćenja 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 kontroliše 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 izveštaj o rezultatima svojih analiza podnosi naporedo sa izveštajima Vlade. Tokom 2007/08. godine, ona je podnela Parlamentu šezdeset opširnih izveštaja i izvršila reviziju preko 460 računa. Od 2008/09. godine, revizije će biti obavljane primenjivanjem Međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja.

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 izveštaje o učinku kako bi pomogla odborima da sprovedu godišnju kontrolu učinka pojedinih sektora. Takođe, NAO odgovara na kompleksna i raznovrsna pitanja članova Parlamenta, što povremeno može dovesti do objavljivanja izveštaja o dobijenoj vrednosti za uložena sredstva.

#### *Dobra praksa*

Nacionalna revizorska kancelarija daje materijal o tehničkim informacijama, smernicama i primerima 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. Takođe, NAO objavljuje izveštaje 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 interesuju 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 promena u poslovanje. U nedavno objavljenim izveštajima date su informacije o helikopterskoj eskadrili činok, herkulu C-130, logističkim aranžmanima vezanim za mlazne avione, regrutovanje i zadržavanje novog kadra, i informacionu infrastrukturu u sektoru odbrane.

Izvor: National Audit Office. <[www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)>.

## 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, da kontrolišu da li vlada odgovorno i ispravno donosi odluke, te da proveravaju da li savesno vrši revizije. Ipak, kao i u svakoj drugoj oblasti u kojoj postoje veliki izdaci, parlamentarci su u iskušenju da utiču 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 bezbednosti korupcije ima više u policiji i carinskim službama nego u odbrambenim institucijama, mada je i ovde često reč 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 deluje tajno. Stručnost nije dovoljna i – što je najvažnije – tržište je monopsono, tj. odbrambene institucije su jedini kupac, dok je broj

kvalifikovanih dobavljača ograničen. Složenost poslovnih transakcija između sektora odbrane i brojnih podizvođača otežava pravilno vođenje poslovnih knjiga, dok odeljenja za javne nabavke radije posluju samo sa nekolicinom dobavljača u koje imaju poverenja. 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 ovde postoji tanka linija između legitimnog pomaganja svojim biračima i neprimerenog korišćenja uticaja.

Nema granica ljudskoj inventivnosti i poigravanju na tankoj žici kada treba pronaći način da utiču 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 utiče na odluke koje donose uticajni pojedinci, obično se odvija uz pomoć agenata ili drugih posrednika. Time se izbegava direktan kontakt kupca i dobavljača, što dodatno otežava otkrivanje isplata izvršenih posredstvom bankarskog sistema.<sup>1</sup> Zbog toga je važno doneti zakonske akte, kojima će biti jasno propisano šta je dozvoljeno, a šta nije, i gde javni službenici moraju podvući crtu tokom svojih kontakata sa dobavljačima. Mora biti ograničena vrednost poklona koje poslanici i zvaničnici smeju da primaju. Poslanici bi trebalo da se pobrinu da svi ovi propisi ili kodeksi postupanja budu uspostavljeni i primenjeni, te da ih se i sami pridržavaju. Moraju da izbegavaju bilo kakvo ponašanje koje bi moglo biti smatrano neprimerenim. Na primer, ne smeju 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 Džon 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 obelodanjivanje svojih interesa. Svaki poslanik pre 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 mere su i u njihovom interesu, jer ih štite od nekorektnih optužbi za prevaru i povećavaju poverenje javnosti u njihov rad. S tim u vezi, Međunarodni kodeks UN-a o ponašanju javnih službenika može biti korisna osnova za formulisanje pravila – naročito drugi odeljak koji govori o sukobu interesa i diskvalifikovanju, i treći odeljak koji govori o prijavi imovine i sredstava. Prijava imovine je posebno važna u onim zakonodavnim telima koja ne predstavljaju stalni posao, pa je zbog toga njihovim članovima dozvoljeno da rade i druge plaćene poslove. Na primer, 139 članova Gornjeg doma britanskog Parlamenta (od 743 člana) nalazi se na platnom spisku raznih korporacija, u kojima obavljaju konsultantske poslove.

<sup>1</sup> „The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm.” *The Economist*, 23. 12. 2006.

## Uloga parlamenta u obezbeđivanju transparentnosti u sektoru odbrane

Parlament ima važnu ulogu u obezbeđivanju transparentnosti u sektoru odbrane i za obavljanje te uloge ima na raspolaganju brojne instrumente. Poslanici mogu usmeno ili pismeno da postavljaju pitanja i da preduzimaju određene mere ako nisu zadovoljni dobijenim 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. Sprovođenje parlamentarne istrage, kojom se utvrđuju činjenice i odgovornost, predstavlja dramatičniji metod, koji iziskuje dosta vremena. Samo mali broj ministara ili državnih sekretara uspeva da preživi ovu istragu, jer se političke borbe nastavljaju i tokom nje, a predstavnici opozicije jedva čekaju da kritikuju aktuelnu 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 vešti političari, a ne islednici.

Istražne metode su važne, ali su regularne procedure i njihovo dosledno sprovođenje najbolji lek protiv korupcije: pažljiva analiza (red po red) budžetskih sredstava izdvojenih za sektor odbrane, razmatranje troškova celog ciklusa novih nabavki i kombinovanje revizija sa revizorskim izveštajima kako bi bilo utvrđeno da li se finansijska sredstva koriste za ono za šta su namenjena. Međutim, ove procedure očigledno imaju efekta samo ako parlament raspolaže dovoljnim brojem kvalifikovanih stručnjaka, koji umeju da obavljaju dubinske analize. Pod uslovom da postoji, nezavisna revizorska kancelarija biće takođe mehanizam za sprečavanje zloupotreba, jer je vrlo verovatno da će svaka pronevera biti obelodanjena u njihovim izveštajima.

Kada je reč o javnim nabavkama, od Ministarstva odbrane treba zahtevati da parlamentu dostavi informacije o potrebama vojske i alternativnim rešenjima za njihovo ispunjavanje, spiskove potencijalnih dobavljača i obrazloženje konačnog izbora dostavljača nakon javnih konkursa. Na primer, u Belgiji i Holandiji ministar odbrane mora da poštuje propisanu proceduru i da prvo podnese zahtev za nabavku nekog novog sistema naoružanja potrebnog za sprovođenje desetogodišnjeg programa, zatim da obrazloži zahtev, analizira alternative, podnese izveštaj o pregovorima koji se vode o njegovoj nabavci, te izveštaj 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 pre potpisivanja ugovora mora da dobije dovoljno vremena da razmotri ugovore vrednije od 50 miliona evra (videti antrfile 18.2). Uobičajeno je da Odbor za odbranu na kraju odobri nabavku, ali članovi Odbora imaju pravo da ovo pitanje stave na dnevni red zasedanja Druge komore. U Nemačkoj se slična procedura pojačane kontrole primenjuje u slučaju potpisivanja ugovora koji prelaze 25 miliona evra.

## **Antrfile 18.2. Mogući redosled radnji prilikom nadzora javnih nabavki u sektoru odbrane**

Model redosleda radnji prilikom nadzora javnih nabavki, koji će ovde biti prikazan, zasnovan je na praksi holandskog Parlamenta.

### *Zahtev*

Ministarstvo odbrane obaveštava Parlament o potrebi da bude nabavljena određena oprema. Navodi vrstu opreme koju treba nabaviti, procenu potrebne količine i obim sredstava rezervisanih za javne nabavke. Poslanike obično najviše zanima koliki deo budžeta treba izdvojiti za nove nabavke. Takođe, 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 formuliše sledećom rečenicom: „Komisija uzima u obzir predstavljeni dokument.”

### *Pripremne studije*

Operativne zahteve 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 namenskom industrijom i drugim zainteresovanim zemljama. Zatim se pravi strategija za javne nabavke i postavljaju rokovi za proizvodnju i isporuku.

### *Procena*

U ovoj fazi temeljno se proučavaju informacije koje su dostavili zainteresovani dobavljači. Razmatra se da li su oni u stanju da ispune sve specifikacije ili nude alternativna rešenja 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 korišćeni umesto traženih proizvoda. Ove informacije treba proslediti 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 kriterijumima. Pod pretpostavkom da nekoliko alternativnih rešenja ispunjava zahteve vojske, na izbor mogu uticati i drugi faktori: na primer, cena celog ciklusa proizvoda, različiti stepeni učinka i bezbednosti. Može biti pokrenuto i pitanje kompenzacija ili saradnje tokom proizvodnje – poslanici žele da budu sigurni da će domaća namenska industrija biti adekvatno zastupljena i obično zahtevaju stoprocentnu kompenzaciju za svaki dolar ili evro iz budžeta odbrane, koji je potrošen u inostranstvu.

Parlament u svakoj fazi ima drugačiju ulogu, u zavisnosti od novčane vrednosti kupovine. U Holandiji, na primer, o ugovorima koji vrede manje od 5 miliona evra brinu službe koje su ih sklopile. Načelnik odbrane dužan je da ugovore koji vrede više od 25 miliona evra uključi u ukupni budžet za odbranu i da o tome obavesti Parlament. Ugovore čija se vrednost kreće u rasponu od 25 do 100 miliona evra mora da odobri parlamentarni odbor na početku ciklusa, ali je za dalje izvršavanje ugovornih obaveza zadužena služba koja sklapa ugovor, osim kada je reč o politički osetljivim projektima. Parlament mora odobriti ugovaranje projekata čija je vrednost još veća od navedenog iznosa.

Odluke o njihovom sprovođenju donosi isključivo državni sekretar (zamenik ministra), koji je zadužen za opremu. Ugovore koji vrede više od 250 miliona evra mora da odobri ceo 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.

## 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 vreme 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 delotvornu demokratiju, ali preveliko oslanjanje na vesti 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. Takođe, 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.

Nevladin sektor je, takođe, 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, umesto odnosa u kome nevladin sektor samo iznosi optužbe. Organizacija „Transparensi internešnal“, osnovana pre 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 uticalo na parlamente zapadnih zemalja. Preko svojih ogranaka širom sveta, ova organizacija može da pomogne mobilisanje 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 identifikuje i promovise najbolje nacionalne i međunarodne prakse upravljanja sektorom odbrane. Organizacija tesno saraduje sa drugim međunarodnim institucijama kako bi različitim zemljama dala savete i praktično pomogla programima izgradnje integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Ovi programi često se realizuju u saradnji sa raznim parlamentarnim skupštinama, poput Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i Parlamentarne skupštine NATO, kao i u saradnji sa drugim međunarodnim institucijama koje promovise najbolje prakse upravljanja sektorom odbrane.



Parlamentarna skupština Saveta Evrope bila je naročito aktivna prilikom pružanja podrške izgradnji nadzora sektora odbrane i bezbednosti. Ona je 2005. godine, reagujući na mere suzbijanja terorizma, detaljno razradila skup preporuka o nadzoru obaveštajnih službi, policije, pogranične kontrole, odbrambenih institucija i „nacionalne bezbednosti i demokratije”. U preporukama je naročito naglašeno da treba:

- doneti jasne i odgovarajuće zakonske akte, kojima bi bio regulisan rad sektora odbrane i bezbednosti; napraviti jasnu razliku između bezbednosnih i obaveštajnih službi i policije;
- obezbediti to da se oružane snage pre svega bave nacionalnom bezbednošću, a ne dodatnim delatnostima, osim u izuzetnim slučajevima;
- obezbediti funkcionisanje specijalizovanih parlamentarnih odbora, pri čemu najmanji preduslov treba da budu nadzor obaveštajnih službi i kontrola budžeta;
- uspostaviti parlamentarni nadzor sprovođenja specijalnih mera i voditi računa da time ne budu ugrožena osnovna, ustavom garantovana prava.

Takođe, u preporukama je konstatovano da međunarodna saradnja i mirovne misije imaju sve veći značaj i da se „ne sme dozvoliti da one na bilo koji način negativno utiču na ulogu koju parlament ima tokom odlučivanja”. Ukazano je i na činjenicu da odložena transparentnost (skidanje oznake poverljivosti sa nekog materijala nakon isteka vremena propisanog zakonom) može da doprinese uspostavljanju ravnoteže između poverljivosti informacija i odgovornosti.<sup>2</sup>

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koju čine predstavnici trideset industrijalizovanih zemalja, najveći je saveznik parlamentaraca u borbi protiv korupcije. Ona je 1977. godine donela Sporazum o borbi protiv korupcije, koji je do sada potpisalo trideset i osam zemalja. U okviru OECD-a postoji i Radna grupa protiv podmićivanja, kojom predsedava švajcarski profesor Mark Paet (Mark Pieth). Većina zemalja članica OECD-a sprovodi sa znatnim rezultatima antikorupcijske zakone zasnovane na ovom Sporazumu. Na primer, Nemačka je 1999. godine usvojila Zakon o borbi protiv korupcije i od tada ga dosledno primenjuje. Kompanija „Simens” (*Siemens*) bila je krivično gonjena zato što je potrošila 1,3 milijarde evra na podmićivanje službenika u više od pedeset zemalja, u šta spada i direktno podmićivanje nigerijskog predsednika Sanija Abaša (Sani Abacha). 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 evra. Sporazum zemalja OECD-a omogućio je sprovođenje sličnih akcija i u drugim zemljama. Posle istrage sprovedene 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 sprovođenju delotvornog parlamentarnog nadzora na domaćem terenu mogu dosta pomoći stručnjaci iz sektora odbrane. Zaposleni u sektoru odbrane neće

<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/>>.

biti skloni prevarama kada je reč o kvalitetu i trajnost opreme koju nabavljaju, jer to može ugroziti život njihovih operativnih kolega. Pored toga, dobijanje odobrenja i računovodstvene procedure pažljivo su regulisani, često do najsitnijih detalja, a za realizovanje svake naredne faze procesa javnih nabavki potrebno je da ovlašćeno lice potpiše odobrenje. Mnoga odeljenja 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 konsultovati prilikom postavljenja generalnog inspektora.

## Nadzor namenske 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 usmereni su više na razvoj namenske industrije, a ne na stručni nadzor. Parlamentarci su s pravom zabrinuti zbog toga da li će zadržati radna mesta 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 namensku 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 čega se one sve više međusobno nadmeću za mesto na tržištima zemalja trećeg sveta. Trenutna ekonomska kriza u svetu dodatno doprinosi povećanju konkurencije. Budući da su veliki poslovi u sektoru odbrane sve ređi – ali kada su jednom sklopljeni, obezbeđuju višegodišnji posao namenskoj industriji i sigurnija radna mesta zaposlenima – neki zvaničnici spremni su da, ukoliko je u pitanju sklapanje unosnih ugovora, zanemare transparentnost i redovan postupak. Međutim, neki primeri iz nedavne prošlosti pokazuju da se ovaj trend polako menja (videti antrfile 18.3).

Positivno je i to što je i sama namenska industrija počela da se bavi pitanjem korupcije. Evropska asocijacija vazduhoplovne 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 bila otvorena i za saradnju sa stranim odbrambenim kompanijama. Istog dana kada je najavila osnivanje Radne grupe, Asocijacija je objavila i osnivanje Antikorupcijskog foruma namenske industrije Velike Britanije. Postavlja se pitanje da li će on uspeti nešto da uradi. Ostaje da to vidimo. Prema podacima datim u Izveštaju o svetskom razvoju za 1997. godinu, 15% preduzeća u industrijalizovanim 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 konkurentske firme zajedno zalagale za poštovanje procedura i kada bi se pridržavale kodeksa postupanja. Parlament bi tu sigurno mogao konstruktivno da pomogne.

### Antrfile 18.3. Izabrani primeri velike korupcije prilikom izvoza

Najpoznatiji nedavni slučaj podmićivanja predstavlja korupcijska afera tokom poslovanja Britanskog vazduhoplovnog sistema (BAE), četvrte po veličini odbrambene kompanije na svetu, i Saudijske Arabije. Dnevne novine „Gardijan“ (*The Guardian*) objavile su 2003. godine vest da je BAE, uz prećutno 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 dobijao unosne poslove u namenskoj industriji. Odeljenje za teške prevare pri Vladi Velike Britanije započelo je istragu i otkrilo postojanje 60 miliona funti namenjenih 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 nagoveštava da će se osvetiti tako što neće dostavljati informacije o mogućim terorističkim napadima na Veliku Britaniju. Premijer Toni Bler podržao je odluku državnog tužioca.

Ovakvih slučajeva bilo je i prilikom trgovine sa državama članicama NATO. Kompanija „Lokhid“ (*Lockheed*) pokušala je da u Holandiji, sredinom sedamdesetih godina prošlog veka, podmićivanjem kupi uticaj prilikom kupovine novog modela vojnog aviona. Princ Barnard, muž kraljice Julijane, tražio je da mu kompanija plati 1,1 milion dolara da bi upotrebio svoj uticaj. Iako je nezavisna istražna komisija utvrdila da njegov postupak zaslužuje osudu, Vlada je, nakon konsultovanja sa liderima u Parlamentu, a iz straha od moguće ustavne krize (abdikacije kraljice), odlučila da princu samo oduzme funkciju Glavnog inspektora Oružanih snaga Holandije. Otrpikile u isto vreme kada je Holandija od SAD kupovala avione F-16, jedan agent povezan sa francuskom kompanijom „Dasolt“ (*Dassault*) osumnjičen je za pokušaj podmićivanja člana holandskog Parlamenta. Slučaj nikada nije došao do suda.

Indija je dobar primer zemlje kojoj je korupcija nanela velike štete, a koja je uspela da preduzme važne zakonske mere kako bi je suzbila. Kupovina aviona jaguar od Velike Britanije 1978. godine i ugovori sklopljeni tokom osamdesetih godina prošlog veka o kupovini artiljerijskog naoružanja marke bofor, aviona miraž 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 angažovana je osoba besprekornog 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 sprovođenje javnih nabavki u sektoru odbrane (DPP), ustanovljenoj 2006. godine, bili su propisani uslovi za prijavljivanje na tender i kaznene mere koje su mnoge ponuđače odvratile od angažovanja posrednika – Indijaca ili stranaca – za promovisanje ugovora sa sektorom odbrane. Međutim, nijedan ovlašćeni domaći zastupnik nije bio registrovan na osnovu ovog sve do kraja aprila 2008. godine. Procedura za sprovođenje 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 Antoni 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 vrednost 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 pre 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. Antonija Raja Sabau. Videti <[www.thaindian.com](http://www.thaindian.com)> (22. 4. 2008).

## 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 uspela da ubedi parlament (makar i privremeno) da su viši državni interesi bitniji od zahteva parlamenta da se primene strože mere. Ipak, parlamentarne akcije imale su efekta. Preduzeća u namenskoj industriji sve više oklevaju da pribegnu podmićivanju. I generalno, vlade i parlamenti zajedno rešavaju probleme vezane za korupciju. Skandal vezan za kompaniju „Lokhid“ (videti antrfile 18.3) i slučaj kompanije „Dženeral elektrik“ (*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, takođe, često predvode primenu Konvencije OECD-a u nacionalnom zakonodavstvu. Pored toga, interparlamentarne skupštine, poput Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i Parlamentarne skupštine NATO, i dalje predvode međunarodnu saradnju i primenu standarda prilikom suzbijanja korupcije.

Građani slepo veruju parlamentu i poslanicima da će predvoditi borbu protiv korupcije. U poslednjih nekoliko godina učinjeno je mnogo, ali još postoji dosta izazova. Parlament može da pomogne njihovom rešavanju tako što će parlamentarnim odborima za odbranu i revizorskim službama obezbediti sva potrebna ovlašćenja za sprovođenje efikasnog nadzora. Oni mogu da rade na izgradnji potrebnih kapaciteta za obavljanje mandata, odnosno na razvijanju odgovarajućeg kadra, obezbeđivanju budžetskih sredstava, omogućavanju pristupa informacijama i angažovanju spoljnih 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 bezbednosti, koja je suštinski važna za opstanak države. Na taj način oni mogu odlučno da obezbeđuju transparentnost u oblasti odbrane, a da pri tom ne narušavaju poverljivost legitimnih državnih tajni. Uz sve to, oni mogu da povećaju efikasnost ukoliko budu negovali mrežu domaćih i međunarodnih saveznika, koji imaju iste interese kada je reč o suzbijanju korupcije, kao i da pomognu svojim zemljama da razvijaju prosperitetne, bezbedne demokratije.

## Poglavlje 19

# Uloga ombudsmana

U svojoj dvesta godina dugoj historiji<sup>1</sup>, institucija ombudsmana pokazala je svoju vrednost kako u zrelim demokratijama, tako i u onima u nastajanju. Institucija ombudsmana nije primarni instrument u borbi protiv korupcije, ali ako je pravilno organizovana i ima jaku političku podršku i iskusno, motivisano osoblje, predstavlja efikasan instrument strategije za prevenciju, neutralisanje 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 demokratije, 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 garantuje nezavisnost ombudsmana, koji bi u suprotnom oklevao da kritikuje rad službi koje su odgovorne izvršnoj vlasti. Kao deo 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 ovlašćenja.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Frenk Orton (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 kontroliše 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/ioi/](http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/)>.

<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)>.

**Antrfile 19.1. Definicija „ombudsmana“**

Slobodno prevedena reč „ombudsman“ znači „zaštitinik građana“ ili „predstavnik naroda“. To je neutralni termin koji se u celom svetu koristi za vršioce ove funkcije oba pola. Međutim, neki radije koriste termine *ombuds* ili *ombudsperson*. (videti <[www.usombudsman.org](http://www.usombudsman.org)>). Koriste se i mnogi drugi nazivi za kancelariju ombudsmana. Na primer, 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 delatnost ombudsmana, pa se ova institucija slično i zove, na primer, *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.

Ovo je suština prvobitnog koncepta. Kada se primeni na odbranu, on podrazumeva instituciju javnog zaštitinika ili vojnog ombudsmana, koji štiti prava vojnih lica i inisistira 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 utiču na to da institucija dobro i ispravno funkcioniše, oni ne mogu zameniti institut ombudsmana. Birokratije koje imaju drugačije organizacione kulture uvele su sa različitim uspehom modifikovane verzije originalnog koncepta ombudsmana. Poznavanje osnovnih koncepata i specifičnih mehanizama njihove primene olakšava uvođenje institucije ombudsmana, koja će odgovarati strategiji za izgradnju nacionalnog i institucionalnog integriteta.

Osnivanje kancelarije ombudsmana u sektoru odbrane treba da pomogne pronalaženju rešenja za dva najveća problema odbrane u liberalnoj demokratiji (ili onoj koja je na putu da postane liberalna): sprovođenje 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 čine i element strategije i politike društvenog i institucionalnog razvoja sektora odbrane.

Svuda u svetu kancelarija ombudsmana istražuje i daje preporuke. Prema tome, rad takve kancelarije ne treba da predstavlja pretnju nikome ko je na vlasti.<sup>4</sup> Obim aktivnosti vojnog ombudsmana zavisice u velikoj meri od uticaja i prirode razvoja odbrambenog okruženja.

<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.

Malo je verovatno da će se ono „oteti kontroli.”<sup>5</sup> Korupcija može da ima mnogobrojne oblike i manifestacije, i može se javiti u bilo kom delu 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.

## Modeli institucije ombudsmana

Uopšteno možemo razlikovati dve grupe institucija ombudsmana – „klasičnu” i „organizacionu”. Obe grupe se stalno razvijaju, pa se brzo menjaju 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 ovlašćenja. 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 „mereno može biti samo ono što je urađeno”, moć ombudsmana biće razmotrena kao deo procesa praćenja i procenjivanja upravljanja u sektoru odbrane, posebno prilikom formulisanja i primene 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 raspodeli 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. Takođe, on štiti prava vojnog osoblja kao ljudi, građana i pripadnika vojne organizacije. U antrfileu 19.2 dat je primer klasičnog modela ombudsmana u sektoru odbrane u Norveškoj.

<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. <[www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html](http://www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html)>.

<sup>6</sup> Prema materijalu koji je objavila američka Asocijacija ombudsmana (TOA). Videti i internet-stranicu Ombudsmana oružanih snaga Kanade: <[www.ombudsman.forces.gc.ca](http://www.ombudsman.forces.gc.ca)>.

**Antrfile 19.2. Klasični model ombudsmana u sektoru odbrane u Norveškoj**

Parlamentarni ombudsman u oružanim snagama Norveške primer je *klasičnog* ombudsmana u sektoru odbrane. To je prvi parlamentarni vojni ombudsman u svetu, koji je uspostavljen 1952. godine. U okviru norveškog Parlamenta postoje Ombudsman i Odbor ombudsmana, koji su sastavni deo njegovih nadzornih aktivnosti. Ombudsman štiti prava svih pripadnika oružanih snaga (uključujući u to i bivše pripadnike). Svako ko smatra da se prema njemu/njoj nepravredno, pogrešno ili nerazumno postupaju, može izneti svoj slučaj Ombudsmanu. Odbor ombudsmana mora da podnosi godišnji izveštaj Parlamentu, mada može, ako je potrebno, da se obrati Parlamentu povodom bilo kog pitanja i u bilo koje vreme. Ombudsman savetuje 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. Izveštaj o obavljenim inspekcijama, zajedno sa preporukama, Ombudsman podnosi ministru i načelniku odbrane.

Ukoliko proceni da je potrebno, Ombudsman ima pravo da razmatra mere ili da ih samoinicijativno preduzme povodom bilo kog problema. Ovlašćen je da razmatra slučajeve u koje mogu biti uključeni svi organi vlasti, ima pristup celokupnoj dokumentaciji i informacijama, a može i da ispituje svedoke 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)>.*

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 telo*, koje zakonima štiti njegovu/njenu nezavisnost i poverljivost podataka.
- Ombudsman je ovlašćen *da ispituje* da li su vlada, kao i MO, obavljali svoje funkcije u suprotnosti sa zakonom i javnim moralnim normama.
- Ombudsman daje *predloge i preporuke* vladi za izmenu ili za pokretanje akcija (uključujući u to i pravne mere) radi eliminisanja nepravrednog ili neprimerenog 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 mera.

Ombudsman uvek mora da bude nepristrasna, nestranačka i nepolitička institucija. Međutim, on je neizbežno 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

<sup>7</sup> U ovom slučaju političku scenu čine političke partije, političke institucije poput parlamenta, vlade, kabineta predsednika države, NVO, formalne i neformalne, legalne i nelegalne procedure koje sve navedene institucije koriste da bi ostvarivale međusobne odnose na sceni.



za razrešenja sa političke funkcije, razotkrivanjem nezakonite političke i administrativne prakse, kao i da inicira sektorske i strukturne institucionalne reforme. Kritikovanje ministarstva ili drugog državnog organa predstavlja kritikovanje vladajuće opcije (partije ili koalicije), što opozicija može (zlo)upotrebiti.<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 uspeo/la da utiče na politički proces u fazi formulisanja politike, da ojača legitimnost njenog sprovođenja i da obaveštava javnost o ostvarenim rezultatima. Ombudsman će imati ključnu ulogu u vojsci i društvu ako bude doprinosa stvaranju okruženja u kome vladaju uzajamno poverenje i podrška.

### Institucionalni (organizacioni) model

Prvobitni koncept ombudsmana zasnovan je na nezavisnosti ove institucije od izvršne vlasti. Istorijski gledano, većina državnih institucija u demokratskim zemljama tokom protekla dva veka uspostavila je interne procedure za rešavanje žalbi i pritužbi svojih zaposlenih, što odgovara funkciji koju danas obavlja ombudsman. Klasičan model izmenjen je time što je proširen i na takozvane ombudsmane koje su postavljali rukovodioci odeljenja ili službi protiv kojih su podizane tužbe. Povremeno se ova funkcija smatra alternativom klasičnoj instituciji ombudsmana, stvorenoj radi garantovanja odgovornosti složenih organizacija, kao što su odbrambene institucije. Pošto su alternative osnovane kako bi bile zadovoljene specifične potrebe određene organizacije, njihovo delovanje i ovlašćenja prilagođeni su toj svrsi. Ove alternative imaju neke zajedničke karakteristike, koje jasno ilustruju njihove specifičnosti i ograničenja:

- Formiraju se na osnovu regulative koju propisuje ministar odbrane, pa zato nemaju jaku pravnu zaštitu i autonomiju koje garantuju specijalni zakonski akti. Ima slučajeva da se ova vrsta ombudsmana spominje samo kao deo strukture ministarstva.
- Postavlja ih ministar odbrane i odgovorne su samo njemu/njoj. Nemaju direktan pristup zakonodavnim telima.
- Predstavljaju deo ministarskog lanca komande, sa svim koristima i ograničenjima, koja iz toga proističu.
- Podnose izveštaje, nalaze i preporuke, koji su obično „dostupni samo službenim licima” ili koji su još poverljiviji.
- Pokušavaju, ako je to moguće, neformalno da reše probleme i, ako je neophodno, imaju kapacitete da istražuju i daju preporuke, ali samo u okviru ustanovljenih vojnih procedura.

<sup>8</sup> Bizjak, Ivan. „The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle.” Copenhagen, 2005.

Analitičari i praktičari ne slažu se oko vrednosti ovog modela. Jedni smatraju da su uvođenjem *institucionalnog ombudsmana* promenjeni 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 podrazumeva se formiranje efikasne i pouzdane *kancelarije ombudsmana*, pri čemu je naglasak na reči *kancelarija*. Glavne osobine „jake” kancelarije ombudsmana čine njena nezavisnost i nepristrasnost, poverljivost 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” (vojnici, oficiri, civilni službenici ili članovi njihovih porodica) obrati, već samoinicijativno nadgleda, proučava, analizira i istražuje, a isto to čini i na specijalan zahtev ili po naređenju.

Institucionalno jak ombudsman u sektoru odbrane može biti oformljen ako je tako propisano zakonom. On ima obavezu kontrolisanja i izveštavanja o: 1) politici celokupnog sektora odbrane; 2) upravljanju resursima u sektoru odbrane; 3) efikasnosti oružanih snaga i 4) uverenjima, pravima i slobodama zaposlenih u sektoru odbrane. U antrfileu 19.3 dat je primer jakog ombudsmana u Holandiji. Ovo bi trebalo da bude velika i funkcionalno jaka kancelarija, 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 celokupnog vojnog i civilnog osoblja, kao i funkcionisanje MO i oružanih snaga. Glavni inspektor sprovodi istrage i daje preporuke po naređenju, na osnovu molbi ili samoinicijativno. On ima velika ovlašćenja i autoritet. Postoji jasna korelacija između njegove sposobnosti da utvrdi činjenice i njegovog stručnog kredibiliteta.

U konceptu tzv. integrisanog ministarstva odbrane, u kome su organizacija i funkcionisanje administrativnog i vojnog osoblja pod zajedničkim rukovodstvom i kontrolom, kancelarija glavnog inspektora ima mnogo veću ulogu i dužnost od ombudsmana, koji se uglavnom bavi predstavkama zaposlenih. Ovakva odbrambena institucija organizovana je na jasnoj konceptualnoj razlici između političkih, komandnih i upravljačkih funkcija i što veće objedinjenosti civilnog i vojnog znanja i iskustva. Da bi uspešno funkcionisala, neophodno je da postoje unutrašnji mehanizmi kontrole, koji treba da obezbede kvalitetno savetovanje i kvalitetne odnose između vojske i civila. Da bi mogao da odgovori na takve izazove, glavni inspektor, pored svog glavnog zadatka – obezbeđivanja toga da niko ne bude ugrožen dok služi

### Antrfile 19.3. Generalni inspektor kao institucionalno „jak” ombudsman

Generalni inspektor holandskih Oružanih snaga primer 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 zahtev ili samoinicijativno, informiše 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 zahtevima pojedinaca zaposlenih u oružanim snagama, odnosno bivših zaposlenih, koje su mu podnosioci zahteva, ili članovi njihove porodice, pismeno dostavili. Generalni inspektor daje savete, posreduje u završnim fazama sudskog procesa, stvara mreže kontakata i iznosi probleme pred one koji mogu da ih reše. Nezavisnost i tajnost predstavljaju dve osnovne karakteristike njegove službe. Generalni inspektor ima velika istražna ovlašćenja, uključujući u to i pravo pristupa svakom mestu ili dokumentu koji je u posedu Oružanih snaga, kao i ovlašćenje da pozove na saslušanje bilo kog pripadnika Oružanih snaga.

*Izvor: National Defence and Canadian Forces Ombudsman. The Way Forward: Ombudsmen Models.*

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 osetljivim oblastima, kao što su javne nabavke u sektoru odbrane i raspoređivanje i upravljanje resursima. Organizacija i resursi kancelarije ombudsmana moraju joj omogućiti da bude velika i sposobna, da ne zavisi od vojnog komandnog lanca i da direktno odgovara ministru odbrane.

#### **Institucionalno „slab” ombudsman**

Institucionalno „slab” ombudsman *pomaže klijentu* da razvije, a potom i da sledi sopstvene mogućnosti rešavanja problema. Naglasak je ove na reči „klijent” (tj. na vojniku, oficiru, civilu zaposlenom u vojsci, preduzeću, građaninu itd.). Reč je o prilično iskrivljenom konceptu ombudsmana, koji više liči na administrativnu „kancelariju 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 „proverom”, razgovorima sa klijentima, pružanjem informacija, redefinisanjem problema, upućivanjem na druge instance, savetovanjem, iznalaženjem mogućih rešenja za problem, formalnim posredovanjem, predlaganjem promena prakse, praćenjem razvoja događaja i prebacivanjem problema na više instance.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ovo je „deset tačaka” koje se spominju u publikacijama Asocijacije ombudsmana.

### Antrfile 19.4. Jedan primer modela institucionalno „slabog“ ombudsmana

*Inspektorat pri Ministarstvu odbrane Republike Češke* (ova institucija postoji i u drugim državama koje su bile članice Varšavskog pakta) primer je institucije koja „liči na kancelariju ombudsmana“. Ovo je najviše telo koje sprovodi 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 Kancelarije vrhovnog revizora, Javnog zaštitnika prava – Ombudsmana, te sa državnim telima nadležnim za krivično gonjenje i za nacionalnu bezbednost. Inspektorat koordinira sprovođenje antikorupcijske strategije u vojsci i učestvuje u koordinaciji sprovođenja antikorupcijskih mera. Takođe, nadležan je za sprovođenje 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)>.

Iako ovaj model ombudsmana može imati donekle različite funkcije, uvek ima jednu osnovnu karakteristiku: dužnost ombudsmana je da obezbedi to da javna vlast ispunjava zahtev 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 opšteprihvaćeni predušlov ekonomskog razvoja.<sup>11</sup> Postoji staro shvatanje, koje je naročito duboko ukorenjeno u nekim 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 utiče na dobro obavljanje poslova i ostavlja dugoročne posledice ne samo na karakter oružanih snaga, već i na celu 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 neuspeha tokom javnih nabavki za odbranu, prodaje nekretnina i upravljanja imovinom, regrutovanja ili otpuštanja iz vojne službe, čak i tokom sprovođenja nekih aspekata strukturne reforme.

Odlučivanje u sektoru odbrane zasnovano je na političkom, administrativnom i vojnom sektoru i prožima ih tamo gde: (1) vojni stručnjaci određuju operativne doktrine i neophodne sposobnosti; (2) civilni rukovodioci i političari odlučuju kako će biti raspoređeni resursi, zatim tamo gde odlučuju o nabavkama, trgovini oružjem i organizacionom razvoju i (3) civilne agencije

<sup>10</sup> Lunn, Michael *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*. Govor održan povodom proslave pedeset godina postojanja Kancelarije ombudsmana u Danskoj, 1.

<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.“

u sektoru odbrane organizuju javne tendere i pružaju usluge. Svi sektori koji učestvuju u ovom procesu podložni su korupciji.

Štaviše, posmatrano sa društveno-političke tačke gledišta, cenu svake potencijalno koruptivne odluke koju je doneo 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 poverenje u civilno rukovodstvo (uprkos sumnjama da su i vojna lica umešana u korupciju) i stiče se utisak da svaka politička partija ima svoj „lanac preduzeća”, koji radi za ostvarivanje njenih ciljeva. Takođe, svaka umešanost vojske u korupciju narušava unutrašnji duh organizacije i moral ljudi u uniformama, ugled koji vojska ima u javnosti i nacionalni značaj institucija odbrane. Rečju, korupcija razara koheziju sistema nacionalnog integriteta, pa i vojsku kao njegov stub.

Džon Mek Milan (John McMillan), ombudsman odbrane i komonvelta u Australiji, na osnovu svog bogatog iskustva tvrdi: „Borba protiv korupcije nije najvažnija, niti je jedna od važnijih funkcija kancelarije ombudsmana. Kancelarija nema potrebna ovlašćenja za obavljanje te funkcije, kao što su ovlašćenje za tajno praćenje, prisluškivanje telefonskih razgovora i privođenje osumnjičenih na informativni razgovor. Za obavljanje ovih funkcija potrebni su jaki resursi, koje većina kancelarija ombudsmana nema. Pre bi se moglo reći da ombudsman ima dve 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>12</sup>

I pored svega navedenog, institucija ombudsmana ima u okviru holističkog pristupa borbi protiv korupcije sledeće vrednosti i mogućnosti:

- Samo postojanje kancelarije ombudsmana, kao i činjenica da svaki muškarac ili žena zaposleni u sektoru odbrane imaju pravo da mu se obrate povodom problema koji 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 kancelarije u okviru institucija odbrane, koja ne zavisi od komandne hijerarhije, stvara onima koji misle da je pojava korupcije moguća, ili da je već na delu, osećanje 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 čute o koruptivnim radnjama.
- Lak pristup ombudsmanu daje mogućnost da se rešavaju „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 vreme obole

<sup>12</sup> Prezentacija Džona Meka Milana na Konferenciji UN o antikorupcijskim merama. Konferencija o merama za borbu protiv korupcije, dobro upravljanje i ljudska prava., Poljska, 8–9. 11. 2006.

i čvrsti sistemi kao što je sistem odbrane.

- Mogućnost data ombudsmanu da sistematično i bez navaje preispituje sve odluke o odbrani, što u praksi znači većinu odluka vlade, uz potencijalno veliki pristup mnogim izvorima informacija, predstavlja stalni podsetnik organima vlasti da se njihov rad prati i spolja i iznutra i da svaka pojava korupcije ili sumnja u njeno postojanje može da bude alarm u svakoj fazi odlučivanja ili sprovođenja.
- Pristup ombudsmana poverljivoj dokumentaciji i objektima sa ograničenim pristupom snažan je faktor odvraćanja od falsifikovanja 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 umešanih u korupciju ili neke druge nezakonite radnje, predstavlja upozorenje svakom državnom službeniku da ne učestvuje u korupciji ukoliko ne želi da rizikuje 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 osećanje o čvrstoj povezanosti društva (kao korisnika bezbednosti i zainteresovane strane u oblasti nacionalne odbrane) i vojske (kao jednog od stubova konsolidovanog nacionalnog integriteta).

Prema tome, ombudsman za odbranu izuzetno je važan za održavanje institucije u dobrom stanju, unapređenje 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 rečima Džona Mek Milana: „Mnogi ombudsmani doživljavaju da su najvažniji za rešavanje žalbi i pritužbi, podsticanje slobode informacija i zaštitu 'duvača u pištaljku'. Oni su sastavni deo demokratskih vrednosti, kojima se jača sistem upravljanja i služe kao barijera i mehanizam odvraćanja od korupcije i štetnih praksi.”<sup>13</sup>

Mnogostruka strategija, koja nastaje kombinovanjem političke, socijalne i ekonomske reforme sa jačanjem sistema nacionalnog integriteta, verovatno će postići bolje rezultate nego zasebne antikorupcijske mere, bez obzira na to koliko su važne i koliko se odlučno sprovode.<sup>14</sup> Ovo bi bila korisna pouka izvedena iz iskustava zemalja širom sveta. Zato je institucija ombudsmana u sektoru odbrane važan element svake antikorupcijske strategije. U svetu ne postoje dva ista modela ombudsmana (videti antrfile 19.5. u kome je dat primer vrlo specifične primene koncepta ombudsmana). Model ombudsmana će biti uspešno primenjivan samo ako ispunjava zahteve zbog kojih je i oformljen. Određene zaključke izvedene iz pozitivnih iskustava o radu institucije

<sup>13</sup> Isto.

<sup>14</sup> Staphenurst, Rick and Kpundeh, Sahr John. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank, 1999.

ombudsmana u različitim zemaljama, kao i iz primene različitih modela, treba razmatrati kada neka zemlja ili odbrambena institucija odluči da uvede kancelariju ombudsmana:

- *Vizija:* Uvođenje ombudsmana u sektor odbrane (ili u vojsku) mora da ubedi 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 vrednostima. Uspostavljanje i negovanje uzajamnog poverenja presudno je važno za civilno-vojne odnose u zemlji i u sektoru nacionalne bezbednosti. Poverenje se doživljava kao vera u sistem i u njegovu sposobnost da uspešno upravlja nacionalnom bezbednošću, 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 razmenom zajedničkih ciljeva i namera gradi konsenzus.
- *Misija:* Osnovni zadatak ombudsmana je da unapređuje kredibilitet i rad političkog rukovodstva u sektoru odbrane, kao i rad administrativnog i komandnog kadra, budući da jačanje identiteta i integriteta zahteva 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 reše 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 zameni. On postoji da bi podstakao ove organe, kao i civilno i vojno rukovodstvo nad kojim ima nadležnost, da budu svesniji svoje odgovornosti prema društvu, vojnom i civilnom osoblju, da se ponašaju razumno. Takođe, on je tu i da obezbedi da oni rade u skladu sa zakonom i najboljim upravljačkim praksama, kao i da poštuju tradicionalni duh vojske. Ombudsman u sektoru odbrane razvijaće odbrambenu organizaciju svoje zemlje kako bi ona postala zajednička i korisna svim delovima društva.

### **Antrfile 19.5. Primena koncepta ombudsmana prilikom unapređenja 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 sprovedu korenite 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 donet 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 sprovođenje programa, sporazumi o integritetu, programi ombudsmana i politike „objavljivanja punog imena i prezimena“ (počinioca). Prema preporuci organizacije „Transparensi internešnal Koreja“, PSPD-a i Odbora za reviziju i inspekciju, postavljena su tri civilna ombudsmana. Ombudsman se pridržava principa nezavisnosti, stalnosti, participativnosti, transparentnosti i neutralnosti. Grupa ombudsmana sastaje se svake nedelje, 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 menjaju stare prakse, sa mogućnošću unapređivanja saradnje.

Iz ovog procesa izvučene su sledeće pouke:

1. Učestvovanje civilnog društva u svakom preduzetom koraku moguće je i vrlo je važno.
2. Spoljašnje, participativno praćenje suštinski je važno za poboljšanje integriteta.
3. Angažovanje stručnjaka takođe je vrlo bitno za pouzdanost rezultata istraga.
4. Izbegavanje konfrontacije i saradnja ključni su za postizanje dobrovoljnih promena.
5. Održavanje promena podjednako je važno i teško kao i njihovo postizanje.

*Izvor:* Zasnovano na prezentaciji Sung-Go Kang (Sung-Goo Kang), Generalnog sekretara organizacije „Transparensi internešnal Koreja“ i Reprezentativnog ombudsmana pri korejskoj Upravi za program javnih nabavki u sektoru odbrane, koja je održana na NATO Konferenciji o izgradnji integriteta, u Montereyju, Kaliforniji, 25–27. 2. 2009. godine.

- *Funkcije i ovlašćenja:* Osnovna funkcija ombudsmana u sektoru odbrane, bez obzira na model, jeste ispitivanje osonovanosti 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 celom društvu. Pod kohezijom podrazumevamo 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 ovlašćen da ispituje sve sfere vladinog i javnog sektora, uključujući u to i one koje se odnose na obezbeđivanje i korišćenje materijala i usluga. Vojna služba, spoljno-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 obezbedi poštovanje ustavom garantovanih prava i zakonskih normi u svim sektorima odbrane, bez obzira na to da li te organizacije postoje unutar MO ili oružanih snaga, namenske 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 dodeljivanja ili uskraćivanja počasti i nagrada pojedincima. Osim u specijalnim okolnostima, on preispituje osnovanost žalbi aktivnih vojnih lica tek nakon što su ona iscrpela sve mogućnosti mehanizama za rešavanje internih sporova.

Ukoliko neka zemlja želi da ima *institucionalno jak ombudsman*, zakon mora, kako bi bio delotvoran, da mu garantuje nezavisnost i nepristrasnost rada, pravo na poverljivost informacija kojima raspolaže, kao i mogućnost sprovođenja 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 korišćenja ovlašćenja, proizvoljno ili neracionalno donetih odluka, počinjenih grešaka ili nemarnog vršenja dužnosti.

Funkcije *institucionalno slabog ombudsmana* treba da budu tako definisane da on može da radi sa ljudima sve dok njihovi problemi ne budu rešeni, čime se prevazilazi jaz između „kancelarije i klijenta”.

U nadležnosti koje su zajedničke svim različitim modelima ombusmana između ostalog spadaju:<sup>15</sup> ispitivanje, na osnovu pritužbi ili samoinicijativno, bilo kog administrativnog akta koji donosi MO, bez obzira na njegovu pravosnažnost; organizovanje i učestvovanje na konferencijama i sastancima, saradnja sa pojedincima ili agencijama prilikom ispitivanja i istraživanja, što može poboljšati funkcionisanje MO i oružanih snaga ili umanjiti rizike koji mogu da nastanu donošenjem problematičnih administrativnih akata; traženje i dobijanje informacija od svakog pojedinca ili vojne jedinice; slanje sudskih poziva za svedočenje 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 poverljivosti informacija vezanih za pritužbe ili istrage; pripremanje i raspoređivanje budžeta koji je potreban za rad kancelarije ombudsmana.

<sup>15</sup> Prilagođeno i preuzeto iz Asocijacije ombudsmana u SAD. *Model Ombudsman Act for State Governments*. Dejton, Ohajo, 1997.

- *Vrednosti:*<sup>16</sup> *Nezavisnost i nepristrasnost* predstavljaju dve osnovne karakteristike institucije ombudsmana i na njima mora da počiva njen rad. Nezavisnost je neophodna da bi bila obezbeđena stvarna i percipirana nepristrasnost, te uspostavljena bliska saradnja ombudsmana i ministra. *Integritet* ombudsmana ogleda se u njegovom/njenom čvrstom poštovanju strogog etičkog kodeksa ponašanja – ombudsman svojim ponašanjem treba da ubedi 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 delovanja, kao i slobodu da traži i dobije pristup kompletnoj dokumentaciji vezanoj za predmet istrage, uz garanciju da nijedan dokument neće biti zadržan. *Poverljivost* bi trebalo da pomogne ombudsmanu da stekne poverenje građana. Od svih koji rade u kancelariji ombudsmana ova funkcija zahteva da budu što *profesionalniji*. Ako budu radili profesionalno, biće ojačan i profesionalizam u svim institucijama odbrane i uopšte u vladi. Ombudsman bi trebalo da bude politički neutralan. Štaviše, on/ona ne sme 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 kompromituje neutralnost kancelarije ombudsmana.
- *Postavljenje:* Bez obzira na to o kom modelu ombudsmana je reč, postavljenje na ovu funkciju trebalo bi da bude rezultat konsultacija barem između ministra odbrane i parlamentarnog odbora za odbranu. Ovaj odbor je, između ostalog, ovlašćen da traži, ne samo od ministra već i od bilo kog visokog zvaničnika i svakog pripadnika vojske, da svedoči o određenim pitanjima.
- *Osoblje:* Kancelarije 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 Nemačkoj je za selekciju kadra nadležan Parlamentarni komesar za oružane snage. Njegova kancelarija ima oko šezdeset zaposlenih, od kojih je približno polovina višeg srednjeg i visokog ranga, i direktno razmatra slučajeve upućene kancelariji komesara.<sup>17</sup> U Australiji, zaposlene u kancelariji Ombudsmana odbrambenih snaga čine članovi Državne službe Australije.

<sup>16</sup> Vrednosti se, takođe, mogu posmatrati kao 'standardi'. Videti: International Ombudsman Association. *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2, 31. 3. 2008.

<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.

U Holandiji, u kancelariji Glavnog inspektora radi šesnaest vojnih lica i trinaest civila, dok se na funkciji Glavnog inspektora i načelnika Generalštaba smenjuju pripadnici tri različite službe.<sup>18</sup>

- *Transparentnost i odgovornost:* Informisanje organa koji postavlja instituciju ombudsmana, kao i šire javnosti o radu ovog tela treba da bude propisano zakonom. Ombudsman bi barem jednom godišnje trebalo da podnosi izveštaj o svom radu organu koji ga postavlja na funkciju, drugim kreatorima politika i široj javnosti.<sup>19</sup> O svojim aktivnostima ombudsman može da objavljuje brošure, praktične priručnike za građane i razne službe kojima će ih obavestiti o načinu rada kancelarije, izveštaje o sprovedenim inspekcijama u MO i oružanim snagama, izveštaje o istragama sprovedenim u vezi sa upravnim odlukama MO i oružanih snaga. Takođe, može i da postavlja informacije na internet-stranicu ombudsmana i da ih objavljuje u elektronskim biltenima, gde bi bile 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 izveštaje koje je ombudsman podneo parlamentarnom odboru itd.<sup>20</sup>

## Zaključak

Institucija ombudsmana jedna je od ključnih komponenti „horizontalne” odgovornosti političkih, izvršnih i bezbednosnih državnih sistema. Institucija ombudsmana u sektoru odbrane treba da sprečava politička, upravna i komandna tela sektora odbrane, te vlade i državne administracije da vrše neprimerene radnje, ali i da obezbedi da su prava i dužnosti vojnih lica i civilnog osoblja usklađeni sa demokratskim normama i vrednostima.

Fleksibilnost modela ombudsmana podrazumeva da integritet u oblasti odbrane može biti mnogostruko promovisan – vođenjem istraga, objavljivanjem izveštaja, organizovanjem javnih diskusija, podnošenjem parlamentarnih izveštaja i održavanjem sastanaka sa državnim funkcionerima. U svakom slučaju, reč je o kancelariji koja treba da bude potpuno samostalna prilikom rešavanja pritužbi o navodnom lošem upravljanju i prilikom ispitivanja osnovanosti takvih navoda.

Da bi kancelarija ombudsmana efikasno osnaživala odbrambeni i nacionalni integritet, njena funkcija mora da bude regulisana zakonom i zaštićena od proizvoljne cenzure ili ukidanja.

<sup>18</sup> Videti internet-stranicu (<[www.ombudsman.forces.gc.ca](http://www.ombudsman.forces.gc.ca)>) ombudsmana Odbrambenih snaga Kanade.

<sup>19</sup> Većina kancelarija svake godine objavljuje izveštaj koji sadrži opis aktivnosti sprovedenih u prethodnoj godini: broj predstavlki, broj neformalno rešenih predstavlki, predmete u vezi sa kojima je istraga sprovedena 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, Nemačkoj, Norveškoj i SAD.

Takođe, ombudsman mora da raspolaže 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.

## Poglavlje 20

# Namenska industrija kao saveznik u smanjenju korupcije

Borba protiv korupcije efikasna je samo ako je namenska 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 predstavimo politiku integriteta, koju razvijaju dva najveća snabdevača sektora odbrane robom i uslugama, i predložićemo mere koje namenska industrija i vlada treba da sprovedu radi unapređenja integriteta u sektoru odbrane.

### 1. Namenska industrija kao deo rešenja za smanjenje korupcije: primer Sjedinjenih Američkih Država

Postoje tvrdnje da je korupcija u nekim segmentima tržišta jednostavno cena 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 dobijanje ili obavljanje nekog posla koštati i to je sve. Međutim, ovakvo razmišljanje, zanemaruje sva zla koja će izroditi korupcija. Ona razara poverenje javnosti u vladu i korporacije, umanjuje kvalitet robe i usluga kupljenih novcem iz javnih fondova i podriva efikasno funkcionisanje slobodnog tržišta. Na svu sreću, ovakvo razmišljanje sve manje može da se održi u savremenom svetu, u kome su zemlje čvrsto međusobno povezane, te u kome korupcija velikih razmera – koja na kraju skoro uvek bude razotkrivena – privlači pažnju medija i predstavlja predmet opšte kritike, što šteti svima onima koji su u nju umešani.

U poslednjih nekoliko godina, namenska industrija širom sveta izložena je optužbama da u njoj postoji korupcija. Time je u velikoj meri poljuljano poverenje javnosti u industriju koja, dobrim delom, zavisi od javnih fondova. Stoga, tvrdnja da je partnerstvo između namenske 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 namenska industrija – i u potražnji – a to su državne agencije i njihovo osoblje.

U ovom poglavlju biće analizirana korupcija koja se javlja u ponudi. U središtu pažnje nalaze se najbolje prakse velikih američkih korporacija, koje posluju sa sektorom odbrane, naročito kompanije „Lokhid Martin“ (*Lockheed Martin*), odnosno obezbeđivanje najviših etičkih standarda poslovanja.

#### Inicijativa namenske industrije (*The Defense Industry Initiative, DII*)

Većina velikih korporacija u SAD koje posluju sa sektorom odbrane deo je DII. Inicijativa je osnovana 1986. godine kao odgovor na urušavanje poverenja javnosti u namensku industriju,

do kog je došlo posle 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 antrfileu 20.1.

Svaki potpisnik DII jednom godišnje popunjava detaljni upitnik o sprovođenju etičkih programa i praksi. Prikupljeni rezultati objavljuju se u godišnjem Izveštaju DII o javnoj odgovornosti.<sup>1</sup>

Iako svaka članica DII na osnovu ovih šest načela kreira svoj pristup, vremenom i razmenom 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 vrednosti 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 unapređenju i održavanju integriteta. Pored toga što izražavaju vrednosti koje firme neguju, kodeksi mnogih američkih firmi sadrže i standarde ponašanja. U kodeksima članica DII obično su dati standardi rešavanja problema diskriminacije na poslu, uznemiravanja i pravila poslovnog ponašanja, kao i mere za suzbijanje korupcije i primanje nezakonitih provizija.

Kodeks kompanije „Lokhid Martin“, pod nazivom „Standardi kompanije, etički kodeks i poslovno ponašanje“<sup>2</sup>, postoji od kada i sama kompanija. U njemu je naglašena posvećenost kompanije „Lokhid Martin“ očuvanju najviših standarda integriteta, kao i važna uloga koju u tome imaju svi zaposleni. Takođe, navedene su i vrednosti važne kompaniji, kao i uloga koju zaposleni imaju u negovanju tih vrednosti. Svi zaposleni moraju pismeno da potvrde da su dobili Kodeks, da su ga pročitali i razumeli pravila, kao i da pristaju da ih se pridržavaju.

#### Antrfile 20.1. Načela samostalnog upravljanja u Inicijativi namenske 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 primenjuju 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 posledice.
4. Potpisnici imaju obavezu da samostalno upravljaju svojom organizacijom, tako što će kontrolisati poštovanje zakona saveznih država o javnim nabavkama i utvrđivati procedure za dobrovoljno prijavljivanje kršenja ovih zakona nadležnim organima.
5. Potpisnici su dužni da međusobno razmenjuju najbolje prakse primene DII načela 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 izveštaji 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)>.

Na primer, u jednom odeljku Kodeksa, pod naslovom „Etičko poslovanje van granica SAD”, navedeno je da je kompanija „Lokhid Martin” i na svetskom nivou posvećena očuvanju najviših standarda etičkog ponašanja. Takođe, navedeno je i sledeće:

*Podmićivanje, kršenje zakona o uvozu i izvozu, te učestvovanje u nelegalnim bojkotima narušava poverenje u tržište, podriiva demokratiju, sputava ekonomski i društveni razvoj, i nanosi štetu onima čije poslovanje zavisi od stečenog poverenja i transparentnosti.<sup>3</sup>*

Ovaj citat odražava vrednost da treba „raditi ono što je ispravno”, koju kompanija „Lokhid Martin” neguje. U odeljku 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 sprovode. 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 vrednosti kompanije i prilikom postupanja u skladu sa njenim kodeksom ponašanja i (2) primenu pravila datih u kodeksu.

Kada ispunjava ove dve funkcije, ova služba obezbeđuje to da očuvanje integriteta bude stalno prisutno u kulturi kompanije. Ovo je, na mnogo načina, najbitnija funkcija etičkog programa. Najdelotvorniji način za sprečavanje neprimerenog ponašanja ili korupcije jeste stvaranje kulture kompanije, u kojoj je svim službenicima jasno da će odgovarati za neprimereno ponašanje.

Međutim, kultura očuvanja integriteta neće biti ukorenjena ako službenici imaju utisak da su vrednosti i kodeks ponašanja firme u kojoj rade samo nominalni i da ne daju pravu sliku o tome kako firma stvarno funkcioniše. Zato je vrlo važno pronaći ravnotežu između potrebe da se zaštiti privatnost zaposlenih i potrebe da oni budu informisani o posledicama kršenja kodeksa ponašanja.

Podjednako je važno i mesto 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 obezbedilo nezavisnost u odnosu na druge strukture. Većina etičkih programa u kompanijama SAD odgovorna je glavnom savetniku 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 najuspešnije službe imaju službenike za etička pitanja, sa punim ili skraćenim radnim vremenom, i to u najvažnijim sektorima kompanije. Službenici zaduženi za etiku predstavljaju ljudsku stranu etičke službe i uvek su dostupni za konsultacije ili davanje

<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.

smernica, kao i za preispitivanje slučajeva navodnog kršenja etičkog kodeksa. S obzirom na to da su deo poslovnih jedinica, službenici za etička pitanja mogu da, tokom obavljanja konkretnih poslova, proaktivno daju savete.

Služba za etička pitanja u kompaniji „Lokhid Martin” za svoj rad odgovara izvršnom direktoru, generalnom direktoru i predsedniku 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 namenjena etičkim pitanjima ili slanje pisama i poruka faksom. Međutim, najvažniji kanal komunikacije je vruća ili dežurna linija. Obično je reč 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 delotvornim kanalima za prijave, način da to iskažu, kao i da dobiju uveravanje da će njihov problem biti rešen. Kompanija koja želi da u tom pogledu bude delotvorna, mora vrlo jasno da stavi do znanja da je najstrože zabranjeno svetiti se službenicima koji su u najboljoj nameri koristili ove kanale. Upravo je strah od osvete kolega ono što mnoge zaposlene sprečava da prijavljuju slučajeve neprimerenog ponašanja.

#### *d. Obuka i pružanje pomoći*

Većina etičkih programa u SAD pruža zaposlenima obuku o poznavanju zakona i regulativa i edukuje 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 „Lokhid Martin” zove „obuka za podizanje svesti”, može da sadrži i razmatranje regulatornih pitanja, ali se uglavnom svodi na upoznavanje sa vrednostima, kulturom i etičkim odlučivanjem u određenoj kompaniji. Nijedna od ove dve vrste obuka ne želi da službenike kompanije pretvori u stručnjake za pravna ili regulatorna pitanja. Njihov cilj je da podignu svest zaposlenih i da im pomognu da razumeju kada treba da zatraže savet.

Obuka o poznavanju zakona i regulativa u kompaniji „Lokhid Martin” vrši se elektronskim putem i na više nivoa, u zavisnosti od funkcije koju polaznici obavljaju u kompaniji. Na primer, mehaničaru koji popravlja avione ne treba obuka o uveznoj i izveznoj 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 „Lokhid 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 rešenje i za one zaposlene koji nemaju pristup kompjuteru, kao i za službenike sa posebnim potrebama.

Obuka kojom se podiže svest zaposlenih održava se jednom godišnje. Za razliku od prethodne obuke koja se vrši posredstvom interneta, ova edukacija se uglavnom sprovodi uživo i obavlja je neko od rukovodilaca. To se postiže primenom kaskadne obuke, tako da Bob Stivens, izvršni i generalni direktor i predsednik kompanije „Lokhid Martin”, drži obuku osoblju svoje kancelarije, potom oni obučavaju svoje osoblje, sve dok kompletan kadar kompanije ne bude obučen. Obuka obično traje jedan sat i sastoji se od video-projeksije i razgovora o temama koje su predstavljene na video-snimcima.

#### e. Komunikacija

Delotvornim 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 cele godine šalju poruke zaposlenima o etici i integritetu. Kreativna sredstva komunikacije neretko 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. Na primer, neke kompanije objavljuju na internet-stranici „jutjub” (*You Tube*) video-klipove o raznim etičkim dilemama i pišu blogove o etičkim pitanjima ili aktuelnim događajima, koji su primer uspehli i neuspehli rešenja etičkih problema.

*Minut za integritet* predstavlja najpopularnije sredstvo komunikacije u kompaniji „Lokhid Martin” i najbolje sredstvo koje koristi služba za etička pitanja. To je serija kratkih video-snimaka koje zaposleni u ovoj kompaniji dobijaju putem interneta i služi kao dopuna godišnjoj obuci o podizanju svesti, jer tokom cele 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 mestu, kao i važne teme, kao što su: ispravno međunarodno poslovanje, uznemiravanje na poslu, sukob interesa, diskriminacija i drugi oblici neprimerenog ponašanja. Teme se obrađuju tokom tri nedelje u dvominutnim segmentima. Prva dva segmenta ostavljaju pitanja otvorenim i upućuju zaposlene da naredne nedelje prate novi segment ako žele da saznaju šta se desilo na kraju prethodnog segmenta.

#### Posebne tehnike za borbu protiv korupcije

U sledećem delu navešćemo nekoliko tehnika za borbu protiv korupcije, koje podržava jak etički program, čime se obezbeđuje to da unapređenje integriteta bude sastavni deo kulture kompanije. Ove tehnike efikasno primenjuje kompanija „Lokhid Martin”:

- Pažnja se obraća na delove 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, prihvatanjem poslovnih beneficija i poklona i postojanjem sukoba interesa.

- Date su smernice 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 smernicama, kao i svih plaćanja za posredovanje u poslovanju.
- Obavlja se obuka o zakonima i regulativama i edukacija o kodeksu postupanja, posebno o njihovim delovima koji se odnose na borbu protiv korupcije.
- Vršiti se revizija svih aspekata borbe protiv korupcije u kompaniji.
- Rigorozno se proveravaju svi agenti i konsultanti trećih lica pre angažovanja, pod čim se podrazumeva najmanje provera 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 „Lokhid Martin”, a naročito standarda za suzbijanje korupcije.
- Ugovori sklopljeni sa agentima trećih lica periodično se revidiraju, u šta spada i ponavljanje temeljnih provera.

## 2. Politika integriteta: primer evropske firme koja saraduje sa sektorom odbrane

U poslednjih 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 deo njihove strateške vizije. Kompanije su, reagujući na velike promene opšteg ekonomskog i geopolitičkog konteksta, kao i na sve veći obim svog poslovanja, temeljno analizirale funkcionisanje određenih aspekata poslovanja, počevši od upravljanja ljudskim resursima, pa do marketinga i prodaje, te funkcionisanje poslovnih poduhvata i odnosa između interesnih grupa. Kompanija „Tales” (*Thales*), koja je 2001. godine uvela politiku korporativne odgovornosti, bila je među prvim evropskim kompanijama koje su formalno uvele promene u svoju organizaciju.

### Složeno i promenljivo okruženje

Kompanija „Tales” još od osnivanja uspešno se prilagođava promenama u okruženju. Tekuća transformacija institucionalnog okvira koji reguliše „industriju suvereniteta” početkom 21. veka značajna je gotovo kao i sve druge promene 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 kontrolom države. Kao najveći klijent, a ponekad čak i kao deoničar, 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 definisanom i konsistentnom 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 zahteva korišćenje drugačijih metoda upravljanja, zasnovanih na inovativnim konceptima korporativnog upravljanja.

### **Veća transparentnost i otvorenost**

Složenost međunarodnog ekonomskog okruženja dodatno komplikuju međunarodne organizacije i nacionalni zakonodavci, koji stalno donose nove propise i zakone, i to ne uvek dosledno, 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 sveta, sfera uticaja javnih tela – koja jedina imaju vlast da donose „stroge zakone“ – sve je manja, jer više nijedan zakon dugoročno ne odgovara ekonomskoj stvarnosti. Zakone je potrebno stalno menjati i dopunjavati, ali što ih više menjaju, to izgleda oni postaju nejasniji. Upravo zbog toga zakonodavci sve češće kreiraju samo osnovne zakonske akte, a kompanijama prepuštaju da definišu sopstvene kodekse, smernice i standarde etičkog ponašanja. Koncept etičke i korporativne odgovornosti počinje tamo gde se zakon završava.

Promenom upravljačkog okvira kompanije dobijaju veću odgovornost, što direktno utiče na njihove interne procese upravljanja i poslovne modele. U nameri da se prilagodi novim uslovima, kompanija „Tales“ je pre nekoliko godina uvela složenu politiku etičke i korporativne odgovornosti. U restriktivnom i normativnom pravnom okviru od rukovodilaca se stalno očekuje da odlučuju o primenljivosti različitih standarda. Oni moraju da pronađu ravnotežu između najmanjih napora i optimalno uloženog truda, te da pažljivo odmere mogućnosti koje imaju da bi pronašli najbolji način za dugoročno obezbeđivanje održivog razvoja i profitabilnosti. Ove mogućnosti ključni su deo odgovornosti rukovodilaca, jer postaju sve složenije kako raste broj zainteresovanih, te preciznost njihovih zahteva.

Uprava kompanije, takođe, 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 globalizovanom kontekstu bilo efikasno, važno je da ono bude eksplicitno a ne implicitno, da usmene prepuke

budu zamenjene pisanim pravilima, te da se diskreciono odlučivanje zameni postupanjem u skladu sa najboljim praksama. Vreme je za novu paradigmu upravljanja.

### Upravljanje rizikom

Svaki poslovni poduhvat podrazumeva određeni stepen rizika. Međutim, globalni tokovi osetljivih tehnologija, rastuća pravna kompleksnost, novi društveni zahtevi i postojanje sve veće konkurencije čini važnijim nego ikada pre to da rizici budu identifikovani 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 svetu sve više sporno.

Zbog svega toga, kao i zbog sektora u kojima posluje, politika korporativne odgovornosti kompanije „Tales” 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 tela kompanije i sa kojima su upoznati svi zaposleni. Ovim pristupom razvija se svest upravljačkog kadra o aktuelnim problemima i obezbeđuje okvir za stalno unapređivanje poslovanja, koji podstiče razvoj postojećih mera internih politika.

### Posebni procesi

U kompaniji „Tales” veruju da odgovorno poslovanje podrazumeva, pre svega, poštovanje međunarodnih trgovinskih propisa i preduzimanje mera da bi bio izbegnut izvoz osetljivih tehnologija i vojne opreme u zemlje koje su klasifikovane kao rizične, što doprinosi rešavanju problema vezanih za trgovinu oružjem za masovno uništenje i globalni terorizam. Mehanizmi unutrašnje kontrole ojačani su u celoj kompaniji radi što efikasnijeg suzbijanja korupcije u sektoru u kojem je prilikom poslovnih transakcija reč o velikim svotama novca, i to u zemljama gde etički standardi nisu preterano poštovani.

### Rigorozne procedure za suzbijanje korupcije

U kompaniji postoji koherentan skup odredaba i strogih procedura za delegiranje odgovornosti, čime treba da bude obezbeđeno poslovanje u skladu sa nacionalnim i međunarodnim zakonima protiv podmićivanja. Konkretno, preduzete su mere kako operativne jedinice ne bi samostalno ulazile u ugovorne odnose sa agentima ili spoljnim pružaocima usluga radi lakšeg obavljanja međunarodnih poslovnih transakcija. Svim resursima koji podržavaju izvoz i marketing u operativnim jedinicama upravljaju odabrane i pouzdane organizacije, naročito organizacija „Tales Internešnal” (*Thales International*). To su jedine organizacije koje je kompanija akreditovala za to da se bave složenim pitanjima u strogom regulatornom okviru. Ovakva politika unapređuje efikasnost prodaje i marketinga u kompaniji „Tales” i obezbeđuje strog nadzor zakonitosti njenih međunarodnih poslovnih transakcija.

Procedure i smernice važe i za sve spoljašnje pružaoce usluga, kao i za pojedince, konsultantske firme i kompanije koje kompaniji „Tales” 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 primenjuju 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 izveštaja o poslovanju, dok je zadatak više uprave da pruži dokaze o primeni svih zakonskih propisa o etičkom postupanju u međunarodnoj trgovini. Sve prikupljene informacije potom analizira i procenjuje neko spoljašnje telo. 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. Na primer, novac ne može biti prenesen na račune finansijskih ustanova koje se nalaze u tzv. poreskom raju. Sva plaćanja moraju da budu srazmerna 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 mera za njihovo sprovođenje.

### Razvoj najboljih praksi

Poslovanje kompanije je rizično ako njena konkurencija uspeva da uz manje etičkih izbora ispuni najmanji nivo zakonskih uslova. Potrebno je, stoga, u celom sektoru uvesti jedinstveni pristup razvijanju zajedničkih standarda, koje bi sve kompanije prihvatile kao najbolje prakse, čime bi bili stvoreni podjednaki uslovi za sve. Kompanija „Tales” učestvovala je u pokretanju takve inicijative u Evropskoj asocijaciji vazduhoplovne i namenske industrije (ASD).

### Etičnost i korporativna odgovornost u kompaniji „Tales”

Uprava kompanije „Tales” 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 „Tales” iskazana je u Kodeksu ponašanja, koji se prosleđuje svim službenicima, ali i u brojnim procesima i procedurama za rešavanje pitanja vezanih za trgovinu, zaštitu čovekove 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 „Tales”. Osnovano je i posebno odeljenje zaduženo za sprovođenje ove politike. Lokalno sprovođenje politika – u odeljenju i zemlji – pomaže mreža službenika zaduženih za etička pitanja.

Pored toga, pokrenute su obimne kampanje za podizanje svesti zaposlenih, obuku i razmenu informacija, u šta spada i program učenja na daljinu. Ove kampanje treba da unaprede učestvovanje zaposlenih u životu kompanije na svim nivoima, kao i da obezbede poštovanje njenih etičkih vrednosti.

## 3. Dalje mere za unapređenje integriteta u namenskoj industriji

Preduzeća koja u Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi najviše posluju sa sektorom odbrane u poslednje vreme sve više usvajaju i primenjuju etičke kodekse i standarde nulte tolerancije prema korupciji u svim njenim oblicima. Asocijacije ovih preduzeća prikupljaju naučene lekcije i rade na unapređenju standarda poslovanja. U antrfileu 20.2 dat je primer aktivnosti kojima se

bavi Evropska asocijacija vazduhoplovne i namenske industrije (ASD).

Najveće firme koje posluju sa sektorom odbrane i asocijacije namenske industrije nastaviće, kako bi sprečile korupciju u postupku ponude, da analiziraju i povećaju efikasnost kodeksa i standarda za unapređenje integriteta, angažovanje ponuđača, uključujući u to i mala i srednja preduzeća, kao i za primenu standarda u što većem broju preduzeća. Postojanje jednakih uslova poslovanja i poštene konkurencije mogu biti garantovani samo primenom doslednih i usklađenih standarda, koji važe za sve izvozne kompanije.

Potrebno je obezbediti 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.

Savet vlastima bio bi da na javnim konkursima uzimaju u obzir samo one kandidate koji su usvojili zajedničke standarde namenske industrije o unapređenju integriteta i borbi protiv korupcije. Pored toga, treba da isključe one ponuđače koji su koristili korupciju da bi dobili ugovore i da o tome obaveste vlade u drugim zemljama. Od asocijacija namenske industrije očekuje se da takva preduzeća isključe iz članstva.

### **Antrfile 20.2. Etička načela i antikorupcijske inicijative Evropske asocijacije vazduhoplovne i namenske industrije (ASD)**

Direktori kompanija članica Saveta ASD-a potvrdili su 2006. godine da su rešeni 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 primenjuju *Konvenciju OECD-a iz 1997. godine o borbi protiv podmićivanja 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 takođe predsedava i Komisijom za borbu protiv korupcije pri Međunarodnoj privrednoj komori (ICC).

Nakon ovih aktivnosti kreirani su „Zajednički standardi Evropske vazduhoplovne i namenske industrije”, koje je Savet odobrio 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 strukturisan proces primene pokazatelja napretka, koji preduzeća treba da podstaknu i ubede 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 unapređenje integriteta u preduzećima koja pružaju robu i usluge sektoru odbrane. One, takođe, mogu da podstaknu postojanje veće transparentnosti namenske industrije, uključujući u to i transparentnost vlasništva, te da podrže dobavljače u sektoru odbrane u tome da ispune uslove za unapređenje 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 namenske industrije saraduju.

# Poglavlje 21

## Uloga civilnog društva i medija

### Uvod

U ovom poglavlju biće razmatrana nezamenjiva uloga civilnog društva i medija u izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane i bezbednosti. Pitanje „izgradnje integriteta” analizirano je uglavnom iz ugla reforme sektora bezbednosti (RSB). Koncept RSB-a nastao je tokom devedesetih godina prošlog veka kao plod uverenja da su razvoj i bezbednost dve strane iste medalje, te da unapređenje bezbednosti treba da bude deo jačanja demokratskog ili dobrog upravljanja. „Dobro” upravljanje pre svega treba da bude pravedno, okrenuto ljudima, odgovorno i transparentno. Ono podstiče šire učestvovanje i konsultovanje prilikom odlučivanja i planiranja, efektivno i efikasno upravljanje javnim sektorom, te aktivno traži i podržava učestvovanje civilnog društva. Drugim rečima, participativni procesi, borba protiv korupcije i birokratska odgovornost čine dobro upravljanje legitimnim. U dobrom upravljanju naglašeno je efektivno i efikasno korišćenje resursa i promovisanje aktivnog učestvovanja privatnog sektora i civilnog društva, koji predstavljaju protivtežu 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 zainteresovanih strana traži da „redefinišu bezbednost i da realističku debatu o bezbednosti zamene sveobuhvatnijim i kooperativnijim pristupom”<sup>2</sup>. Odbor za razvojnu pomoć (DAC) opisuje RSB kao „transformaciju ‘sistema bezbednosti’ – 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 funkcionisanju bezbednosnog okvira.”<sup>3</sup> Izgleda da za izgradnju „institucionalne kulture integriteta” (dvadeset i četvrto poglavlje) nije neophodno osmisлити novi koncepti: sasvim su dovoljni ciljevi i standardi postavljeni u RSB-u, koje je izradio DAC. Nedostaje, međutim, to da mnoge vlade efikasno primenjuju postojeće

- 
- <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)>.



standarde, posebno one o transparentnosti i odgovornosti<sup>4</sup>, i da potpuno razumeju doprinos ključnih aktera, pre svega civilnog društva.

Koncept RSB-a razvijao se tokom poslednjih 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 garantuju da će nadzor biti efikasan i da smatraju da je vlada odgovorna za sve aktivnosti i politike unutar sektora bezbednosti, jer za to nemaju dovoljno vremena, sredstava ni stručnosti. Kako navodi DAC, „uključivanje civilnog društva u programe RSB-a preduslov je za uspostavljanje šireg i inkluzivnijeg lokalnog vlasništva i, u krajnoj 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 primenu inicijativa reforme sektora bezbednosti, kojima se jača dobro upravljanje u odbrambenim institucijama i smanjuju rizici od pojava korupcije.

Međutim, uopšteno govoreći, konkretna uloga OCD-a i medija u RSB-u, kao i u izgradnji integriteta prilično je ograničena, ne samo u krhkim demokratijama ili u tranzicionim državama (uglavnom zbog prirode autoritarnih režima i slabosti civilnog društva) već i u razvijenijim demokratskim društvima, posebno u državama članicama NATO (u kojima je polje nezavisnog delovanja civilnog društva još ograničeno, o čemu će biti više reči u daljem tekstu). Ovo poglavlje trebalo bi da podstakne 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. Na kraju poglavlja data su rešenja i preporuke za zaštitu i unapređenje sposobnosti civilnog društva i medija, čime će se uticati na izgradnju integriteta i smanjenje korupcije u odbrambenim institucijama.

---

<sup>4</sup> U ovoj diskusiji se pod ‘odgovornošću’ podrazumeva ‘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 Vilijem Bird (William Byrd) i Stefan Gimber (Stéphane Guibert) u radu koji je objavila Svetska 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> Videti, na primer, peto i osmo poglavlje o nacionalnim pristupima i ofset aranžmanima. Oba autora tvrde da organizacije civilnog društva učestvuju u obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti.

## Uloga civilnog društva

Aktivno civilno društvo osnovni je preduslov demokratije. Civilno društvo ima potencijal da bude protivteža moći države, da se odupre autoritarnoj vlasti i da, zahvaljujući svojoj pluralističkoj suštini, spreči da interesne grupe kontrolišu državu. U poslednjih nekoliko decenija, politički prostor u mnogim delovima sveta, i ne samo u razvijenim demokratskim zemljama, otvoren je i proširen zahvaljujući najrazličitijim grupama civilnog društva, čiji broj stalno raste. Jedinствена definicija civilnog društva ne postoji. Odbor za razvojnu pomoć definiše 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, verske grupe, profesionalne i interesne grupe, kao što su sindikati, mediji, privatne firme, advokatske komore, grupe za zaštitu ljudskih prava, nezavisni konsultanti, univerziteti i naučno-istraživački centri (*think tank*).”<sup>7</sup>

Generalni sekretar UN-a organizovao je Panel o odnosima između UN-a i civilnog društva, na kome su učestvovalе 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 definisali civilno društvo, u ovom poglavlju poslužili smo se tzv. modelom tri sektora, prema kome se država sastoji od vlade, tržišta i građanstva. Prema ovom modelu, civilno društvo spada u treći sektor, koji postoji naporedo i u interakciji sa državom i profitnim preduzećima (uključujući u to i medije), a čine ga društveni pokreti, NVO, verske 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. Na primer, ima izvesnih 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 biće više reči o tome zašto civilno društvo treba da učestvuje u izgradnji integriteta i u smanjenju korupcije u sektoru odbrane, šta to podrazumeva, kakva su dosadašnja iskustva RSB-a, kao i zašto javnost često napada NVO.

<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’ podrazumeva se pojava digitalnih, kompjuterskih ili umreženih informacija i komunikacionih tehnologija u drugoj polovini 20. veka, kao što su internet i internet-stranice. U „stare medije” spadaju televizijske emisije, dugometražni filmovi, časopisi, knjige i štampane publikacije.

## Civilno društvo i „nova diplomatija”

Civilno društvo čini mešavina različitih organizacija i pokreta, koji mobilisu društvenu energiju da bi izrazili vrednosti i vizije u koje duboko veruju.<sup>10</sup> Glavni element civilnog društva čine nevladine organizacije. Bez obzira na to da li su zasnovane na principu članstva i da li su ili nisu formalno registrovane, NVO su obično nezavisne u odnosu na vladu i političke partije i često imaju nezavisne izvore finansiranja. Pružaju usluge (bezbednost je takođe 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 „Amnesti internešnal” (*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. Takođe, mogu biti akademski centri koji su povezani sa državom tako što ih, na primer, država finansira, odnosno centri koji angažuju 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 delovima sveta (ili se ponovo pogoršavaju, o čemu će više biti reči u daljem tekstu). Međutim, u poslednjih dvadeset godina ovaj odnos se promenio i od otvorenih sukoba došao do saradnje povodom mnogih pitanja i na mnogim lokacijama (uključujući u to i veći deo evropskog i američkog kontinenta, kao i delove Bliskog istoka). Neki su ovaj konstruktivni odnos NVO i države nazvali „novom diplomatijom”<sup>12</sup>. To je delimično zato što države sve više uviđaju da je promovisanje ljudske bezbednosti važan elemenat nacionalne bezbednosti.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Brown, L. David. *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*. Sterling, VA: Kumarian Press, 2008: 1.

<sup>11</sup> Bezbednost kao javna usluga ima neke karakteristike koje utiču na to kako će ova usluga biti pružena i koje će mogućnosti biti usvojene za unapređenje odgovornosti i za finansijske aranžmane. Praćenje pružanja bezbednosnih usluga nije lako, jer su snage bezbednosti naoružane i potencijalno mogu da ugroze civilne kontrolore. Pored toga, teško je proceniti gotovost oružanih snaga u mirnodopsko vreme, pa se radi toga ponekad koriste sporni mehanizmi procene učinka. Videti razgovor sa Viljemom Birdom i Stefanom Gimberom u publikaciji Svetske 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 bezbednost’ treba da brani državu od spoljnih pretnji. Suprotno tome, ‘ljudska bezbednost’ predstavlja zaštitu pojedinca. *Human Security Brief 2006*. University of British Columbia, Human Security Centre.

## Civilni nadzor sektora bezbednosti

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:

- *Edukovanje javnosti i podizanje svesti:* Nevladine organizacije (i mediji) upozoravaju javnost na ogromnu cenu korupcije, o čemu je bilo reči u prvom poglavlju, pridobijaju podršku za pokretanje nacionalnih i međunarodnih inicijativa za izgradnju integriteta, povećavaju transparentnost i unapređuju odgovornost. Podizanje svesti javnosti usmereno je na to da javnost shvati da je sprovođenje lokalnih inicijativa reforme sektora bezbednosti dugotrajno, kao i da je ono značajano za građane i širu zajednicu. Da bi pokrenule konkretne akcije u vezi sa specifičnim problemima ili sa kršenjem propisa, NVO uspešno primenjuju strategije deoničarskog aktivizma i „javnog imenovana i sramoćenja”.
- *Katalizatori promena 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 dve suprotstavljene strane. U tom pogledu, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) i organizacija „Transparensi internešnal” već duže od deset godina predvode uvođenje promena i značajno doprinose izgradnji parlamentarnih kapaciteta i stručnosti, tako što izrađuju analize, izveštaje, organizuju 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 veka, kada su novoizabrane civilne vlasti počele da restrukturiraju oružane snage. Ovi dijalozi uticali su u početku na to da oružane snage prekinu izolovanost i pokrenuli razmenu 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 posređuju u dijalogu između države (naročito između njenih odbrambenih institucija) i određenih sektora društva, koji su ili ravnodušni ili čak neprijateljski nastrojeni prema svojim vladama.
- *Obezbeđivanje 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 veštine za uspešnu primenu metodologija neophodnih za sprovođenje RSB-a i za dobro upravljanje. Na primer, NVO su zajedno sa vojskom radile na povećanju mera bezbednosti u skladištima oružja i opreme, pružale savete o razvijanju programa za obeležavanje i pronalaženje oružja. Takođe, 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 reči u drugom delu 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 RSB, takođe, može da doprinese uspešnom prevazilaženju „prelazne faze” koja vodi ka dobrom upravljanju i da ponudi pouke koje mogu primeniti oni koji upravljaju sektorom odbrane. Međutim, izuzmemo li ograničeno korišćenje ovih iskustava i tehničkih znanja, na primer, prilikom parlamentarnih saslušanja, možemo reći da ona ipak u velikoj meri ostaju neiskorišćena. Tome doprinose nedostatak uzajamnog poverenja i borba NVO koje se bave humanitarnim radom, zaštitom ljudskih prava i razvojem za korišćenje ograničenih sredstava.

- *Obezbeđivanje rezultata primarnih istraživanja i razvijanje politika:* Možda je najveći doprinos OCD-a u tome što istražuju i dokumentuju stvarnost „prokletstva korupcije” (prvo poglavlje) razotkrivanjem grešaka i protivrečnih odluka o upotrebi vojne sile – kako odluka o intervenisanju u zonama sukoba, tako i odluka o pokretanju kopnenih vojnih operacija – te neprimerenog, neefikasnog, a ponekad i nezakonitog, upravljanja sektorom odbrane, javnih nabavki i izvoza. Time što proširuju razumevanje javnosti i vlada o ovim pitanjima, civilno društvo i mediji omogućavaju razvoj odgovarajućih rešenja. Ova istraživanja su tesno povezana sa radom NVO koje se bave analitikom i politikama, kao i naučnih instituta koji nastoje da nađu nove pristupe i strateška rešenja za izgradnju integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane. Oni porede najbolje prakse iz različitih delova sveta, razvijaju političke inicijative i daju praktične predloge za promenu politika.
- *Praćenje praksi:* Kada vlada usvoji politiku koja je usmerena na borbu protiv „prokletstva korupcije”, NVO postaju „psi čuvari”. One prate da li se usvojena politika sprovodi i preispituju odgovornost vlade u slučaju da primena nije bila uspešna ili da postoje nedostaci. Nevladine organizacije, naročito nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava, kao što su „Amnesti internešna” (*Amnesty International*) i „Hjuman rajts voč” (*Human Rights Watch*), važne su za praćenje aktivnosti snaga bezbednosti i vojske i treba da obezbede da one ne krše ljudska prava ili međunarodno humanitarno pravo.

Kao što će biti objašnjeno u daljem tekstu, civilno društvo tokom svog rada nailazi na mnoge poteškoće i prepreke. Efikasne vlade i parlamenti mogli bi da obezbede pristup dokumentaciji o relevantnim politikama i da podstiču funkcionisanje nezavisnog trećeg sektora, kao i nadzor sektora odbrane. Na primer, efikasan nadzor može biti postignut angažovanjem naučno-istraživačkih centara (*think tank*), naučnih instituta, univerziteta i NVO, koji bi sprovedli istraživanje i reviziju u specifičnim oblastima sektora odbrane i bezbednosti (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 rešenjima u javnom domenu, nezavisne NVO treba da budu u stanju da angažuju i da zadrže neophodne stručnjake koji poseduju temeljno znanje o državnoj bezbednosnoj 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 poslednjih nekoliko decenija promovisale 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 sprečavanja sukoba. Pomogli su razvijanje međunarodnih normi i sporazuma i artikulisali potpuno nove moralne i političke standarde, koji su kasnije pretočeni u politike i zakone.

U primere značajnih dostignuća civilnog društva možemo ubrojati: 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. Takođe, NVO su bitno uticale i na osnivanje Međunarodnog krivičnog suda, donošenje odluke o dodavanju opcionog protokola Konvenciji o pravima deteta (kojim se zakonom zabranjuje nametanje vojne obaveze deci mlađoj od 18 godina), kao i na unapređenje mera za suzbijanje proliferacije i zloupotrebe malokalibarskog i lakog oružja (SALW).

## Civilno društvo i reforma sektora bezbednosti

Odeljenje za međunarodni razvoj Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (DFID) i Direktorat za saradnju u oblasti razvoja pri OECD-u objavili su 2007. godine priručnik koji sadrži „uputstva za operacionalizaciju smernica Odbora za razvojnu pomoć OECD-a o reformi sektora bezbednosti i za prevazilaženje jaza između politika i prakse”<sup>15</sup>. U priručniku je navedeno da „OCD mogu da budu korisnik, neformalni kontrolor, partner, zastupnik reformi i pružalac usluga. Međunarodni akteri civilnog društva, takođe, mogu da doprinesu RSB-u izgradnjom kapaciteta i kreiranjem, zastupanjem, sprovođenjem, nadziranjem i evaluiranjem reformi.”<sup>16</sup>

Rešenje mnogih problema NVO vide u primeni pristupa „odozdo nagore”, koji je često prikladniji i efikasniji od sprovođenja tzv. mera „odozgo nadole”. On, na primer, obezbeđuje linije komunikacije sa zajednicama u kojima je uticaj države mali, a kontakti sa državom izuzetno retki. U priručniku je takođe istaknuto da:

„... programi RSB-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 procenjivanja, organizacije civilnog društva moraju da uzmu u obzir i lokalne aktere, koje država nije zvanično „odobrila”, te identifikovane aktere, koji se zaista bave unapređenjem bezbednosti siromašnih, žena, dece i omladine, kao i druge grupe, koje se često ne spominju u debatama o bezbednosti.”<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Videti, na primer, 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.

U priručniku su, takođe, 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 bezbednosti. Teoretski, civilno društvo može da obavlja mnoge važne funkcije, na primer: nadzor sprovođenja mera u vezi sa odbranom i bezbednošću; analizu zakonskih akata i antiterorističkih mera, te utvrđivanje toga da li ona krše ljudska prava i vladavinu prava; nadzor aktivnosti vojske, policije i drugih službi bezbednosti i obelodanjivanje slučajeva kršenja zakona ili politika, odnosno negativnih posledica neprimerenih zakona i politika; sprovođenje istrage u slučajevima u kojima postoji sumnja da je došlo do korupcije ili zloupotrebe, kao i davanje smernica i preporuka za unapređenje RSB-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 garantuje uspeh. Na primer, NVO sektor u Ruandi bio je, pre genocida izvršenog u ovoj zemlji 1994. godine, među najrazvijenijim u Africi. I pored toga, zemlja je zbog etničkih podela u društvu brzo potonula u haos i nasilje.<sup>19</sup>

## Pobuna protiv nevladinih organizacija?

Prema mišljenju nekih analitičara, početni entuzijizam koji je postojao povodom nevladinih organizacija posle pada Berlinskog zida, krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka, u poslednje vreme pretvara se u otvorenu pobunu na mnogo nivoa i frontova, počev od obnavljanja sistematične represije nad civilnim društvom u autoritarnim državama, pa do uopštenijih provera 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 utiču 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 promena i aktere koji vrše nadzor.) Neprijateljski stav prema organizacijama civilnog društva postao je izraženiji posle napada u

<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. Videti: 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 reč o drugim zainteresovanim stranama.

<sup>21</sup> Za detaljne informacije videti 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.

Njujorku 9. septembra i „rata protiv terorizma”, koji je nakon toga usledio. Diskurs o tome kako nedržavni akteri predstavljaju pretnju nacionalnoj bezbednosti doveo je do uvođenja restriktivnih zakonskih mera i propisa, kojima je otežano efikasno i slobodno delovanje mnogih NVO.<sup>22</sup> Nevladine organizacije i druge organizacije i pokreti koji dovode u pitanje represivne režime neizbežno izazivaju bes vlastodržaca. Međutim, u poslednjih nekoliko godina, demokratske države, međuvladine organizacije i transnacionalne kompanije (TNK) počele su da koriste isti rečnik koji se koristi u borbi protiv terorizma kako bi pojačale svoje napade na kritike koje stižu iz civilnog društva. Negativna frazeologija naročito je primetna 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. Umesto 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 rečima, dobro novinarstvo „pomaže određivanju potencijalnih rizika od usvajanja određenih odluka ili politika, iznošenju

<sup>22</sup> U SAD, gde je neprijateljski stav prema učestvovanju NVO u rešavanju pitanja globalnog upravljanja postao glavna karakteristika neokonzervativne misli, u restriktivne mere spadaju: Izvršna uredba 13224, Patriotski zakon (*Patriot Act*) i dobrovoljne smernice Državnog trezora za dobrotvorne organizacije u okviru Finansiranja borbe protiv terorizma. Međutim, slične regulatorne mere, kojima se proširuju ovlašćenja policije, obaveštajnih službi i službi bezbednosti u vezi sa istragama i hapšenjem osumnjičenih, uz zanemarivanje sudskog nadzora i zaštite prava pojedinca, uvedene su i u mnogim drugim državama širom sveta.

<sup>23</sup> Za više primera videti: 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> Naim, 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.



problema u javnost, analiziranju problema i nalaženju mogućih rešenja i alternativa<sup>26</sup>. Opšte je mišljenje da stalno izveštavanje medija o događajima predstavlja bitan element demokratske kontrole oružanih snaga. Međutim, interakcija između „sedme sile” i politike bezbednosti predstavlja složenu temu koja ima mnogo nijansi. U ovom odeljku osvrnućemo se samo na neke glavne trendove i pitanja.

Mnoga tradicionalna sredstva informisanja polako bivaju zamenjena sve modernijim tehnološkim sredstvima. Postoji moderna verzija koja zamenjuje skoro sve vrste medija i načine informisanja: običnu televiziju zamenila je satelitska televizija; internet-izdavaštvo zamenilo je tradicionalno izdavaštvo; konvencionalna telefonija zamenjena je tzv. *voice-over* internet-protokolom. Posebno značajan trend predstavlja eksponencijalni rast elektronskih informativnih medija (kako proizvodnje tako i potrošnje). Na primer, tokom devedesetih godina prošlog veka, broj domaćinstava koja poseduju 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 emituju samo informativni program.

U kombinaciji sa internetom, koji sada ima skoro 1,8 milijardi korisnika širom sveta (25% ukupne svetske populacije), danas mnogi građani mogu redovno da prate „strane medije” kao alternativni izvor informacija o događajima u svetu. 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, na primer, u nameri da nametne kontrolu elektronskih komunikacija, uvela državni servis koji kontroliše pristup internetu.)

Novinari se prilikom obavljanja svoje „nadzorne” uloge susreću sa brojnim preprekama i izazovima. Ti izazovi su posebno izraženi ili ozbiljni prilikom izveštavanja o sektoru odbrane. Uloga medija posebno je slaba prilikom izveštavanja o obaveštajnim službama i službama bezbednosti, i to naročito u mirnodopsko vreme.<sup>27</sup> Ovo delimično može biti objašnjeno činjenicom da je relativno mali broj novinara specijalizovan 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 specijalizovane za odbrambenu tematiku (npr. *Jane's Group*) – ali i opadanjem kvaliteta ozbiljnog novinarstva koje se bavi temama značajnim za javnost, kao i sveopštim „zaglupljivanjem” informativnih programa u poslednjih 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 posle terorističkog napada na zgrade Trgovinskog centra u Njujorku, najbolje iskazuje suštinu ovih prepreka i izazova, koje su postojale i u slučaju OCD-a.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> O detaljnoj analizi odnosa između medija, bezbednosti i upravljanja bezbednošću videti u: Caparini, Marina. (ed.). *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security*. Geneva: DCAF, 2004: chapter 1.

<sup>27</sup> Za razliku od mirnodopskog izveštavanja o vojnim temama, ratno izveštavanje privlači veći broj novinara. Na primer, oko 5.000 novinara je izveštavalo 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.

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 Njujorku 2001. godine, zapadni zvanični mediji trpe kritike da su previše patriotski i da su podređeni vlasti. Dodatni razlog je i sve veća monopolizacija medija (koja je samo delimično kompenzovana 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 perspektive izveštavanja medija, naročito o temama koje su vitalne za društvo. Prema tome, baš kao što antievropski orijentisani tabloidi u Velikoj Britaniji značajno utiču na održavanje rasprostranjenog, iako činjenicama nepotkrepljenog, evroskepticizma u javnim debatama, slični mehanizmi kontrole koriste se prilikom određivanja parametara u diskursu o nacionalnoj bezbednosti. Jedan kritičar „navijačkog” izveštavanja američkih medija o ratovima u Iraku i Avganistanu 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 reprodukovanju zvaničnih izjava i stavova, bez kritičkog preispitivanja) možda je najprisutnija u oblasti bezbednosti, kao što je prisutan i rizik od „internalizovanja” zvaničnih stavova ili od manipulacije u izvedbi insajdera (zvaničnika, dojavljivača i tzv. spin doktora). Na primer, u većini država članica NATO komunikacija između oružanih snaga i medija organizovana 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, takođe, postalo gotovo uobičajeno da zainteresovane strane u vojnim operacijama angažuju lobiste, koji lobiraju za njihove interese. Ova praksa postala je popularna nakon što ju je 1990. godine prvi put primenila Vlada u Kuvajtu, potom u bivšoj Jugoslaviji, a u skorije vreme koristile su je vlade u Gruziji i Avganistanu.<sup>30</sup>

Novinarima treba obezbediti i određenu zaštitu kako ne bi bili nepravedno optuživani za klevetu, tuženi, zatvarani, pa čak ubijani zato što su, izveštavajući o korupciji, „uprli prstom” u nekog funkcionera. Nažalost, više od trećine ukupne svetske populacije živi u zemljama u kojima sloboda štampe ne postoji, a istraživačko novinarstvo postaje sve opasnije zbog mešanja u etničke, ideološke, verske ili kriminalne interese.

<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.

## **Antrfile 21.1. Slučajevi korupcije otkriveni istraživačkim novinarstvom**

### **„Crna rupa” ugovaranja poslova u Iraku**

Zahvaljujući istraživačkom novinarstvu, informacijama dobijenim od uzbuđivača, radu državnih revizora i zabrinutih zakonodavaca, polako se otkrivala američka praksa ugovaranja poslova u Iraku. Britanski televizijski kanal „BBC Panorama” sproveo je 2008. godine istragu, na osnovu koje je otkriveno da je skoro 23 milijarde dolara izgubljeno, ukradeno ili nenamenski potrošeno u Iraku. Razotkriveno je bezbroj slučajeva lošeg upravljanja, prevara i gubitaka: iračke firme dobijale su poslove bez konkursa, zahvaljujući svojim vezama sa američkom Vladom; angažovane firme povećavale su svoje troškove i vodile duplo računovodstvo kako bi povećale profit; milijarde dolara koje su bile namenjene 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>>.

### **Finansiranje talibana u Avganistanu**

Istraživački novinar Aram Roston otkrio je 2009. godine kako civilne firme u Avganistanu, koje je angažovao Pentagon, plaćaju pobunjeničkim grupama da štite od napada puteve koje je američka vojska koristila za snabdevanje. 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 Džonatan Aitken (Jonathan Aitken) izjavio je da će upotrebiti „mač istine” protiv lista „Gardijan” (*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 meseci 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)>.

### **Dosije BAE – Velika Britanija**

Britanska kompanija koja se bavi proizvodnjom i trgovinom vojne opreme i oružja „BAE sistemi” (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 „Gardijan” (*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 „Vest end” (West End), Indija**

Operacija „Vest end” (*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 nedeljnik „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 zamenu za potpisivanje poslovnih ugovora sa vojskom. Ministar

odbrane je posle objavljivanja snimaka dao ostavku, ali je kasnije vraćen na funkciju. Uprkos dokazima, Vlada je prvo optužila nedeljnik „Tehelka“ za klevetu. Međutim, pet godina kasnije, u oktobru 2006. godine, indijski Centralni istražni biro podneo je tužbu protiv vodećih ličnosti umešanih u slučaj nabavke raketa barak, uz tvrdnju da postoji osnovana sumnja da je došlo do korupcije i kriminalne zavere.

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/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>>.

Drugi važan trend jeste povećana sposobnost medija da, radi pružanja podrške ili suprotstavljanja stranoj vojnoj intervenciji, probude „osetljivost na ljudske žrtve”. Ovaj tzv. „CNN efekat” zabrinjava odbrambenu zajednicu još od početka devedesetih godina prošlog veka.<sup>31</sup> Započinjanje i obustavljanje vojne operacije SAD u Somaliji, kao i naglo okončanje Zalivskog rata 1990–1991. godine (nakon što su u štampi osvanule slike incidenta na tzv. „auto-putu smrti”) delimično 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 izveštavanje o vojnim operacijama sprovedenim posle terorističkog napada u Njujorku 11. septembra 2001. godine. U to spada, na primer, akreditovanje novinskih izveštača koji prate vojne jedinice na terenu (prvi put primenjeno tokom rata u Iraku 2003. godine) i koordinisano kreiranje i širenje informacija. Iako je ova restriktivna politika nastavljena i tokom rata u Avganistanu – uključujući u to i izbacivanje „nepodobnih” novinara koji su bili u pratnji američke vojske<sup>32</sup> – strateške publikacije bile su pune tekstova o veštini kojom su talibani i pripadnici Al Kaide koristili „CNN efekat” i osetljivost na ljudske žrtve da bi uspostavili asimetričnu prednost u odnosu na SAD i na njihove saveznike u NATO.<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 procene da bi njihovo objavljivanje ugrozilo nacionalne ili javne interese, već to što one, pod izgovorom „zaštite nacionalne bezbednosti”, kriju informacije koje bi razotkrivanjem korupcije ili lošeg upravljanja nanele sramotu državi ili izazvale skandal. Sekuritizacija koja je zavlдалa posle terorističkog

<sup>31</sup> Ovaj termin se ponekad odnosi na bilo kakav medijski angažman. On preciznije odslikava uverenje da, naročito televizijsko, izveštavanje uživo prekomerno utiče 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.

<sup>32</sup> Reed, Charlie. „Pentagon Hires PR firm to Weed out ‘Negative’ Embedded Journalists.” *Stars and Stripes*, 25. 8. 2009. <[www.reclaimthedia.org/propaganda\\_and\\_war/pentagon\\_hires\\_pr\\_firm\\_weed\\_ou2535](http://www.reclaimthedia.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535)>.

<sup>33</sup> Videti, na primer: 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)>.

napada u Njujorku 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 bezbednosnih 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 bezbednosnim institucijama. Formiranje specijalnih snaga bezbednosti i intenziviranje operacija protiv pobunjenika, navodnih kriminalaca i terorista dovelo je do naglog porasta nerešenih 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 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 delovi Iraka i Avganistana – 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 sprovođenje reforme vojske i sektora bezbednosti<sup>37</sup>. I ovde su, kao što smo ranije spomenuli, represivno zakonodavstvo i pritisak na civilno društvo znatno pojačani posle terorističkog napada u Njujorku 2001. godine. Zakoni o borbi protiv terorizma i mere za suzbijanje „ekstremizma” koriste se da bi bio izvršen pritisak na NVO i na političke aktiviste koji kritikuju 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 veka bilo prilično hrabro izveštavano o reformi sektora bezbednosti, u poslednjih nekoliko godina došlo je do slabljenja civilnog društva i medija.

Uprkos tome, angažovanje civilnog sektora i nadzor sektora bezbednosti u zemljama u tranziciji moguće je ponekad ostvariti, naročito uz pomoć i podršku spoljnih MVO. Na primer, OEBS je na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza značajno doprineo zaustavljanju takvih

<sup>34</sup> Krhke države (koje ponekad nazivaju i ‘neuspele’ ili ‘slabe’ države) predstavljaju one države koje generalno ne mogu da pruže bezbednost svojim građanima ili ne mogu da je održe na svojoj teritoriji, te u kojima građani smatraju da je vlada korumpirana i nelegitimna.

<sup>35</sup> Videti, na primer: 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 RSB-u u postkomunističkim zemljama videti: 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 primere videti u: Millar; Cortright; Gerber-Stellingwerf and Lopez. *Oversight or Overlooked?* 2009.

negativnih trendova, time što je jačanjem dobrog upravljanja, civilnog društva i slobode štampe promovisao stabilnost. Slično tome, i EU je pokazala da u različitoj meri razume ulogu nedržavnih aktera kao alternativnih faktora promena u krhkim državama i državama u tranziciji. Evropska inicijativa za ljudska prava (EIDHR) i Mehanizam za brzo reagovanje (*Rapid Reaction Mechanism*, RRM) jedinstveni su po tome što, bez formalnog odobrenja lokalnih vlasti, finansiraju civilno društvo, demokratiju, zaštitu ljudskih prava i projekte sprečavanja sukoba.

Postoje i primeri značajnog doprinosa aktera civilnog društva u reformi sektora bezbednosti u zemljama u tranziciji. Na primer, Južnoafrička mreža za upravljanje odbranom i bezbednošću (SADSEM) radi u okviru sektora bezbednosti, a finansira se donacijama. Ona želi da unapredi profesionalizam i odgovornost velikog broja aktera u sektoru bezbednosti (uključujući u to i civilno društvo) i da poboljša njihove međusobne odnose. Međutim, postoji samo nekoliko primera iz kojih se vidi da su lokalne OCD učestvovala u nadzoru „lakšeg” dela RSB-a (rad policije i reforma sudstva), dok su u „težem” delu RSB-a (odbrambene misije i institucije opisane u ovoj knjizi) aktivnosti OCD-a bile gotovo potpuno neprimećene.<sup>39</sup>

U jednom izveštaju navedeno je sledeće: „U svim zemljama koje smo analizirali civilno društvo je retko ravnopravan partner, dok se programi uglavnom svode na ponudu bezbednosti i pravde, a mnogo manje na potražnju.”<sup>40</sup> U drugoj studiji o integrisanim 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 bezbednosti dat izuzetno mali značaj. Podršku jačanju kapaciteta zakonodavstva ili aktera iz civilnog društva, kao što su mediji i NVO, uglavnom pruža UNDP, mada je retko usredsređen na sektor bezbednosti.”<sup>41</sup>

Druga slabost vezana za RSB i dobro upravljanje jeste da se nekako uvek podrazumeva da samo druge zemlje treba da ih sprovedu. Na primer, jedan od glavnih eksponenata RSB-a i dobrog upravljanja, britansko Odeljenje za međunarodni razvoj (DFID)<sup>42</sup> uradilo je mnogo da promoviše RSB i angažuje NVO u krhkim zemljama i u zemljama u tranziciji, dok je situacija u Velikoj Britaniji prilično nejasna: protiv vodeće britanske firme namenske 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> Nacionalna revizorska kancelarija opisala je program nabavki za sektor

<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> Na primer, videti: 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 videti: „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 donela Kancelarija za teške prevare, došlo zahvaljujući koordiniranoj akciji civilnog društva, organizacije „Korner haus (*Corner House*) i Kampanje protiv trgovine oružjem.

## **Antrfile 21.2. Uključivanje civilnog društva i partnerstva u reformu sektora bezbednosti i nadzor u sektoru odbrane**

Dosta organizacija civilnog društva i njihove mreže uspešno je uključeno u reformu sektora bezbednosti i nadzor u sektoru odbrane. Nabrojaćemo neke od njih:

*Afrička mreža sektora bezbednosti (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 bezbednosti osnovana je 2003. godine u Gani kako bi podržala i omogućila upravljanje sektorom bezbednosti. Preduzimala je različite aktivnosti, kao što su: istraživanja, zastupanje, izgradnja kapaciteta i uspostavljanje kontakata radi povezivanja i razmene informacija sa partnerima i drugim akterima. U ASSN su uključeni svi akteri koji su bitni za RSB (kreatori politika, praktičari, donatori i civilno društvo), a Mreža organizuje i kurseve o upravljanju sektorom bezbednosti, koje nudi i Južnoafrička mreža za upravljanje odbranom i bezbednošću (SADSEM). Južnoafrička mreža radi u okviru sektora bezbednosti i finansira se donacijama. Cilj joj je unapređenje profesionalizma i odgovornosti velikog broja aktera u sektoru bezbednosti (uključujući u to i civilno društvo) i unapređenje njihovih međusobnih odnosa. Obe mreže značajne su zato što nude prostor u kome zvaničnici iz domena bezbednosti mogu da kontaktiraju sa akademskim krugovima i civilnim društvom i da tako ispune važnu ulogu koju imaju u izgradnji kapaciteta i podizanju svesti javnosti.

*Sigurniji svet (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)>

*Putland centar za istraživanje razvoja (Puntland Development Research Centre), Somalija,*

<[www.pdrconsomalia.org](http://www.pdrconsomalia.org)>

*Centar za istraživanje i dijalog, Somalija,* <[www.crdsonsomalia.org](http://www.crdsonsomalia.org)>

Organizacija „Sigurniji svet“ (*Saferworld*) počela je da radi pre 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 veka i prvi put nakon završetka Drugog svetskog rata, izmenjeni zakoni kojima su sankcionisani neodgovorni transferi oružja. Time je proizvođačima oružja i njihovim agentima otežano dostavljanje oružja u one delove sveta gde će to naneti najviše štete.

U Somaliji, u kojoj više od osamnaest godina ne postoji efikasno upravljanje, organizacija „Sigurniji svet“ (*Saferworld*) saraduje sa lokalnim organizacijama, koje se bave problemima u zajednici, poslovnim sektorom i drugim grupama civilnog društva. Zajedno predstavljaju ideje i rešenja u vezi sa bezbednošću i razvojem države međunarodnim kreatorima politika, kao što je Savet bezbednosti UN-a u Džibutiju. Lokalni partneri u Somaliji jesu Akademija za mir i razvoj, Putland 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.

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. Podrazumeva se da je situacija u Velikoj Britaniji neuporedivo manje kritična nego u mnogim krhkim državama i državama u tranziciji.

Da bi NATO mogao da obavlja funkciju zbog koje je i stvoren – *da štiti slobodu, zajedničko nasleđe i civilizaciju svojih naroda, koji su zasnovani na načelima demokratije, lične slobode i vladavine prava* (Severnoatlantski sporazum 1949) – treba da bude otvoren, transparentan i odgovoran pred javnošću. Sistem zajedničkog odlučivanja NATO bio bi sasvim ispravan kada bi članovi parlamenta bili potpuno obavešteni o odlukama koje NATO donosi i kada bi oni kontrolisali finansije. Međutim, to danas nije slučaj. Nadzor sigurno postoji u nacionalnim zakonodavnim telima i parlamentarnim odborima, a postoje i primeri uspešno sprovedenih istraga o operacijama NATO u nekim zemljama (npr. u Bosni, na Kosovu i u Avganistanu). 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 sprovođenje politika. Mnogi parlamenti jednostavno nemaju ovlašćenja da odobravaju vojne operacije ili da odlučuju o tome koliko će one trajati.

Tako ni Parlamentarna skupština NATO ne može formalno da kontroliše, niti može da utiče 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, na primer, za odluke o javnim nabavkama u okviru Konferencije direktora za nacionalno naoružanje (CNAD), višeg tela u okviru NATO nadležnog za saradnju država članica na projektima istraživanja i nabavke opreme.

Građani (i parlamentarci) u državama članicama NATO moraju da se pridržavaju propisa o tajnosti informacija, koji su doneti u nekim sasvim drugačijim vremenima, kada je javnost imala drugačija očekivanja od učestvovanja u spoljnoj 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 pretnjama. Danas su okolnosti promenjene, ali su bitni aspekti sistema koji reguliše upravljanje zajedničkim informacijama ostali nepromenjeni. Zbog toga zakonodavcima i građanima nije nimalo lako da učestvuju u formulisanju politika koje suštinski utiču na njihovu slobodu i bezbednost.

Da bi ove slabosti bile prevaziđene, u aprilu 2009. godine osnovana je nova politička mreža civilnog društva – Nadgledanje NATO (*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; poveća transparentnost, podstiče angažovanje parlamenta i proširuje svest javnosti i njeno učestvovanje u kreiranju politika NATO. Saradnici mreže u državama članicama, partnerske države i kontakt države biće ohrabreni da ostvaruju ciljeve ovog projekta

<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.



učestvovanjem njihovih predstavnika u parlamentu i nacionalnih mreža donosilaca odluka.<sup>45</sup> Grupe civilnog društva su na sastanku održanom u okviru NATO samita u Briselu pozvale NATO da se „ponovo poveže sa građanima” i naglasile da „prođublivanje i proširivanje baze zajedničkih vrednosti Saveza (...) podrazumeva moderniji, otvoreniji, transparentniji i odgovorniji Savez, koji odgovara zahtevima 21. veka”.<sup>46</sup> Pored toga, u dokumentu pod nazivom „Pet načela za uspostavljanje otvorenog i odgovornog NATO”, koji je sastavila organizacija „Akses info” (*Access Info*), zahteva se da NATO pruži smernice za proaktivno objavljivanje važnih informacija, za uspostavljanje mehanizma pomoću kojeg bi građani mogli da podnose zahteve za pristup informacijama, kao i za formiranje nezavisnog revizorskog tela, koje bi u kratkom vremenskom periodu razmatralo žalbe u vezi sa odbijenim ili neuspešnim 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 delova civilnog društva i nezavisnih medija. Organizacije civilnog društva i mediji mogu nastaviti da budu efikasni kontrolori tako što će i dalje razotkrivati i kritikovati zloupotrebe u sektoru odbrane, kao i tako što će zadobijati podršku javnosti za odgovornije upravljanje zasnovano na vladavini prava. Međutim, u zemljama u kojima ima malo takvih uzajamno korisnih partnerstava, ili ih uopšte 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 rečima, potrebno je menjati stavove i promovisati postojanje otvorenosti, savetovanja, saradnje i poverenja u vladi, ali i u mladim NVO i u strukturama civilnog društva. Osim naučno-istraživačkih centara (*think tank*) „bliskih establišmentu”, moraju biti angažovani i akteri koji su već aktivni u civilnom društvu, počev 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. Promene nije moguće brzo ostvariti. Međutim, vredi pokušati, s obzirom na korist koju društvo i država mogu imati od njih (videti četrnaesto poglavlje).

Posle terorističkog napada na Svetski trgovinski centar u Njujorku, SAD i neke savezničke

<sup>45</sup> Za detaljnije informacije videti: <[www.natowatch.org](http://www.natowatch.org)>.

<sup>46</sup> „Građanska deklaracija o bezbednosti Alijanse”, usvojena na Samitu NATO 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)>; videti: „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 promoviše i brani prava na pristup informacijama promovisanjem transparentnosti u nacionalnim i nadnacionalnim javnim telima. Organizacije „Nadgledanje NATO” (*NATO Watch*) i „Akses info” (*Access Info*) predložile su da bude formirana zajednička ekspertska grupa stručnjaka iz civilnog društva i NATO, koja bi revidirala NATO politiku slobode informisanja.

zemlje zaključile su da su u ratu. Poznato je da su u ratnom stanju odnosi medija i civilnog društva sa vladom i oružanim snagama regulisani 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 izveštavanje i aktivnosti civilnog društva moraju biti ograničeni dok zemlja ratuje za opstanak nacije, primena ovih pravila u „samoproklamovanim ratovima” (u koje, po mišljenju nekih, spadaju vojne operacije u Iraku i druge bezbednosne operacije koje se vode u sklopu „rata protiv terorizma”) ne nailazi na veliko odobravanje javnosti.

Neke NVO pokušavaju, reagujući na pritiske i restrikcije kojima je izloženo civilno društvo posle terorističkog napada u Njujorku 2001. godine, da se izbore za pravo da slobodno rade, bez toga da im se vlast upliće u posao i da ih uznemirava. Na primer, Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL), čije je sedište 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 izbegavaju da se mešaju u ljudska prava i osnovne slobode, već moraju i da ih štite i garantuju njihovo slobodno izražavanje. Veoma je važno da država stvori okruženje u kome akteri civilnog društva mogu da funkcionišu 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 bezbednosti i o pravilnom pristupu prevazilaženju rizika od pojave korupcije u sektoru bezbednosti. Ovi akteri civilnog društva mogli bi da osnuju međunarodnu mrežu kako bi zajednički nastupali i rešavali 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 (videti drugo poglavlje). Nevladine organizacije koje su učestvovala u RSB-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 sprovođenje 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 vođstvo u redefinisavanju političkog diskursa o izgradnji integriteta na svim nivoima debate o odbrani i bezbednosti. 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

<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.

etabliranih masovnih medija i nova sredstva komunikacije (npr. internet i društvene mreže) kako bi drugima prenele ovo gledište i pobili lažne tvrdnje i dezinformacije. Da bi civilno društvo potpuno iskoristilo svoj potencijal, donatorska zajednica treba da preusmeri resurse na unapređenje kapaciteta NVO kako bi one mogle da obavljaju navedene funkcije.

Nevladine organizacije ne bi trebalo da zanemaruju zahteve 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 zahtevaju 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 doneo NATO dobijaju odgovor da su te odluke poverljive. Kada je isto pitanje postavljeno Generalnom sekretaru, on je odgovorio da je NATO zajednica suverenih država. Možda je ova „kvaka 22” imala svrhu za vreme Hladnog rata, ali danas više ne služi ničemu. Savez NATO mora hitno da uvede odgovarajuće mehanizme za povećanje transparentnosti i odgovornosti svog rada.

## Poglavlje 22

# Uloga međunarodnih organizacija

Međunarodne organizacije značajno su uticale na ogromnu promenu shvatanja korupcije, koja se odigravala širom sveta u poslednjih dvadeset godina. Uticale su i na suzbijanje korupcije usvajanjem međunarodnih konvencija i standarda, promovisanjem dobrog upravljanja, praćenja i zastupanja. Iako su ovi napori ranije bili pre svega usmereni na iskorenjivanje korupcije u međunarodnom poslovanju i razvoju, danas se više pažnje posvećuje korupciji u sektorima odbrane i bezbednosti. To je prirodni nastavak interesovanja za pitanja upravljanja sektorom odbrane, koje je naročito poraslo u poslednjih desetak godina. Ovo interesovanje posledica je sve prisutnijeg shvatanja organizacija kao što je NATO da je delotvorno upravljanje resursima ključno za uspešno izvođenje vojnih operacija.

U ovom poglavlju pod međunarodnim organizacijama podrazumevaćemo međuvladine organizacije i globalne nevladine organizacije. One raspolažu 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 celom društvu. U ovom poglavlju želeli 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 uopšteno razmotriti uloge međunarodnih organizacija i njihove pristupe borbi protiv korupcije, a zatim i konkretno u sektoru odbrane. Potom ćemo podrobnije analizirati nekoliko uglednih institucija, te sagledati kako bi kapaciteti kojima one raspolažu mogli biti najbolje iskorišćeni za uvođenje promena u nacionalnim okvirima.

### Uloga međunarodnih organizacija: širi kontekst

Do početka devedesetih godina prošlog veka, većina međunarodnih kompanija i razvojnih preduzeća na korupciju je gledala kao na redovnu (ako ne i 'normalnu') cenu 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 svest o tome da korupcija predstavlja ogroman teret za razvojne programe, kao i da negativno utiče na ekonomiju. U debatama vođenim povodom američkog Zakona o korupciji u inostranstvu iz 1977. godine, iznet 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 poverenje u te korporacije. Favorizovanje privatnih aranžmana na uštrb efikasnosti podriva integritet slobodnog tržišta.<sup>1</sup> Koliko mogu biti štetni efekti korupcije vidi se na primeru problematične tranzicije Rusije i drugih zemalja bivšeg SSSR-a ka uspostavljanju „slobodnog tržišta”. Tom

<sup>1</sup> Unlawful Corporate Payments Act of 1977. Legislative History – House Report. <<http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>>.

prilikom programi privatizacije, koje su preporučili dobronamerni (ali i naivni) stručnjaci sa Zapada, pretvorili su se u opštu pljačku državne imovine. Javni službenici koji su direktno iskusili štetu koju korupcija donosi razvoju osnovali su 2003. godine organizaciju „Transparensi internešnal”. 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 svetske 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 ovde, zbog nedostatka prostora, navedene samo neke organizacije):

*Osmišljavanje i globalna i regionalna primena 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 podmićivanja stranih javnih zvaničnika prilikom međunarodnih poslovnih transakcija, koja je potpisana u decembru 1997. godine. Praćenje primenjivanja konvencija vrlo je važno i često ovu funkciju obavljaju institucije kao što je OECD. Ništa nije manje važno identifikovanje i širenje dobrih praksi. Ovaj rad podržava mreža organizacija koju, na primer, u Evropi čine: Savet Evrope, GRECO (Grupa država za borbu protiv korupcije), Evropska komisija i Koordinator OEBS-a za ekonomske i ekološke aktivnosti. Na američkom kontinentu primenu Američke konvencije protiv korupcije podržava Organizacija američkih država. Tu su i uže specijalizovane organizacije: Grupa za finansijske akcije (FATF), vodeća organizacija za borbu protiv pranja novca razvijanjem i primenjivanjem međunarodnih standarda; Svetska 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 primenu. Odličan primer je Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PACE) zbog svog rada na primeni Krivičnopravne konvencije Saveta Evrope o korupciji i Građanskopravne konvencije Saveta Evrope o korupciji. Druga ugledna organizacija jeste Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAC), čije je sedište u Kanadi. Ona pomaže poslanicima nacionalnih parlamenata da zaštite svoj integritet poštovanjem kodeksa ponašanja, kao i da razumeju 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, na primer, 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 podrija javne službe od kojih zavise siromašni. U programima razvojnih banaka često postoji višestruki pristup suzbijanju korupcije, izgradnji

korporativnog upravljanja i upravljanja u institucijama koje dobijaju zajmove, te unapređenju političke odgovornosti za trošenje sredstava. Takođe, u njima postoje i pristupi jačanju sposobnosti civilnog društva da zahteva delanje i da nadzire poštovanje propisa. Svetska banka i Međunarodni monetarni fond dva su najveća svetska aktera. Programe za suzbijanje korupcije imaju i regionalne razvojne banke, među kojima su Evropska banka za obnovu i razvoj, Azijska razvojna banka i Međamerička razvojna banka.

*Glavne nebankarske međunarodne (i nacionalne) organizacije za razvoj* bave se takođe sve više korupcijom zbog njenog uticaja na dobro upravljanje, koje čini srž humanog razvoja. Kako se sada više zna o štetnom uticaju korupcije na upravljanje, borba protiv nje postaje direktnija. Institucije koje se bave identifikovanjem 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 bezbednosti (GFN-SSR). U tom smislu, NATO funkcioniše i kao organizacija za razvoj, povezujući svoje antikorupcijske programe sa unapređenjem upravljanja sektorom bezbednosti i demokratske civilne kontrole.

*Koordinirane akcije za sprovođenje zakona.* Globalne institucije, kao što su Interpol i Kancelarija UN-a za drogu i kriminal (UNODC), značajno učestvuju u koordinaciji akcija i dopunjuju nacionalnu borbu protiv korupcije. U nastojanju da nađe rešenja 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. Takođe, on je u svakoj državi napravio kontakte za suzbijanje korupcije. U okviru Interpola radi i Ekspertska grupa za borbu protiv korupcije (IGEC), koja zajedno sa drugim zainteresovanim međunarodnim stranama koordinira i usklađuje lokalnu i regionalnu borbu protiv korupcije. Kancelarija UN-a za droge i kriminal i Interpol dogovorili su se da otvore prvu Međunarodnu antikorupcijsku akademiju u okolini Beča u Austriji. Evropska komisija, takođe, ima jake antikorupcijske programe, a imaju ih i neke regionalne institucije, na primer, operativne grupe za sprovođenje 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, na primer, Azijska organizacija vrhovnih revizorskih institucija.

## Antrfile 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> >
Savet 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 bezbednosti (Global Facilitation Network for Security Sector Reform, GFN-SSR)	< <a href="http://www.ssnetwork.net">http://www.ssnetwork.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.iccwo.org/policy/anticorruption">http://www.iccwo.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> >
Severnoatlantski 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 bezbednost i saradnju (Organisation for Security and Co-operation in Europe – OSCE Coordinator on Economic and Environmental Activities)	< <a href="http://www.osce.org/eea">http://www.osce.org/eea</a> >
Parlamentarna skupština Saveta Evrope (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, PACE)	< <a href="http://assembly.coe.int">http://assembly.coe.int</a> >
Transparensi intermešnal (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> >
Kancelarija 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> >
Svetska banka (World Bank)	< <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a> >
Svetska trgovinska organizacija (World Trade Organisation)	< <a href="http://www.wto.org">http://www.wto.org</a> >
Radna grupa za transparentnost tokom javnih nabavki 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> >

*Javno zastupanje i praćenje.* Neke NVO trude se da podignu svesti javnosti i da promovišu akcije usmerene na suzbijanje korupcije, pa radi toga podjednako vrše pritisak na političare i na društvo. Predvodnik ovih akcija je organizacija „Transparensi internešnal” 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 funkcionisanje 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 korupcijom i prenosi iskustva iz poslovnog sveta, čime želi da doprinese međunarodnim inicijativama za borbu protiv korupcije.

## **Veze sa sektorom odbrane**

Odbrambena zajednica sticala je, zajedno sa razvojnom zajednicom, svest o važnosti upravljanja i o korupciji kao direktnoj pretnji upravljanju. Ovu situaciju dobro ilustruje primer primene programa „Partnerstvo za mir” u „centralnoj i istočnoj Evropi. Tokom devedesetih godina 20. veka postkomunističke zemlje ponadale su se da će izvršiti brzu demokratsku transformaciju i preći na princip slobodnog tržišta. Procesu je doprinela i vojna saradnja, jer su vojni stručnjaci radili na održavanju mira i obezbeđivanju 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 sledećih deset godina značajno je napredovalo razvijanje operativne saradnje. Međutim, kako je vreme prolazilo, postalo je jasnije da je interoperabilnost samo jedan deo jednačine: drugi deo 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 zahtevala novu viziju politika, inovativno planiranje i veća budžetska sredstva. Međutim, iako je demokratska civilna kontrola bila čvrsto operativno uspostavljena (na primer, predsednik države je istovremeno i vrhovni vojni zapovednik), odbrambene institucije odgovorne za politiku, planiranje, raspodelu sredstava bile su slabe u mnogim zemljama. Bez efikasnog civilnog ministarstva odbrane, koje bi je usmeravalo ili lobiralo za vojne interese, vojska je postala žrtva sopstvene inertnosti i nezainteresovanosti političara za pitanja nacionalne bezbednosti (i budžeta za odbranu).

Zbog toga je upravljanje sektorom odbrane postalo sastavni deo saradnje u oblasti odbrane. Potvrda toga bilo je osnivanje NATO programa „Partnerstvo za mir” (PfP), koji je namenjen 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 deo 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 sprovode Konvenciju UN-a za borbu protiv korupcije, koja je stupila na snagu u decembru 2005. godine. Konvencija je doneta da bi globalni akteri prilikom suzbijanja korupcije pronašli zajednički jezik, kao i da bi razvili delotvorne parametre za dosledno sprovođenje strategija. Ona uvodi četverostruki pristup borbi protiv korupcije, koji podrazumeva: sprovođenje preventivnih mera, kriminalizaciju, međunarodnu saradnju i povraćaj imovine.

Kancelarija 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 primene odredbe Konvencije. Program pomaže državama u razvoju ili državama sa tranzicionim ekonomijama tako što promovise primenu antikorupcijskih mera u javnom i privatnom sektoru, uključujući u to i visoke političke i finansijske krugove. On kodifikuje dobre prakse tako što pruža tehničku podršku prilikom širenja tih praksi u javnom i privatnom sektoru, kao i tako što razvija svest 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 poslednjih nekoliko godina Odsek za mirovne operacije UN-a povećao je, pod pritiskom medija i članova vlade, borbu protiv korupcije. Tako je, na primer, sproveo mnoge istrage i, povremeno, odbijao da za mirovnu misiju angažuje trupe iz problematičnih zemalja.

*Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)* predstavlja međunarodnu organizaciju koju čini trideset i jedna država. Posvećena je očuvanju vrednosti pluralističke demokratije, zasnovane na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava, kao i promovisanju 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 svetske ekonomije. Raspolaze možda najpouzdanijim i najvećim izvorima uporedivih statističkih podataka, na osnovu kojih prati trendove, analizira i pravi projekcije ekonomskog razvoja, te istražuje društvene promene ili trendove u trgovini, zaštiti čovekove sredine, poljoprivredi, tehnologiji, poreskim sistemima i javnom upravljanju.

Borba protiv korupcije predstavlja jednu od važnih oblasti rada OECD-a. Korupcija je pretnja dobrom upravljanju, demokratskim procesima, održivom razvoju i poštenom poslovanju. Organizacija se, primenjujući multidisciplinarni pristup, bavi korupcijom u poslovanju, poreskim sistemima, razvojnoj pomoći i upravljanju u državama članicama i u drugim zemljama. Ove spada i suzbijanje podmičivanja „u ponudi”, sprečavanje podmičivanja prilikom odobravanja

<sup>2</sup> Članice OECD-a su: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Čile (od 2010. godine), Republika Češka, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, 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.

izvoznih kredita, poništavanje odluka o izuzeću od oporezivanja novca koji je dat za mito, promovisanje 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 spreče sukobe interesa i korupciju u javnom sektoru. Napori OECD-a usmereni su na osetljive oblasti, kao što su javne nabavke i upravljanje ugovorima, lobiranje i političko-administrativno okruženje. Na osnovu analize dobrih praksi OECD je razvio instrumente politika, smernice za primenu i praktična sredstva kako bi kreatorima politika i rukovodiocima pomogao da promovišu 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 sankcionisati podmićivanje stranih javnih zvaničnika prilikom sklapanja međunarodnih poslovnih ugovora i da će sprovesti efikasne politike radi prevencije, detekcije, sprovođenja istraga i sankcionisanja podmićivanja stranaca.

Boreći se da eliminiše podmićivanje stranih zvaničnika tokom javnih konkursa ili tokom investicionih procesa, OECD je značajno doprinela stvaranju pravednijih uslova za transnacionalne poslovne transakcije, u šta spada i namenska industrija. Instrumente OECD-a za suzbijanje podmićivanja čini snažnim postojanje rigorozne, stručne kontrole, koju obavlja Radna grupa za borbu protiv podmićivanja. Detaljni izveštaji sadrže rezultate kontrole primene i izvršavanja zakona i politika o sprečavanju podmićivanja, koju Grupa obavlja u državama potpisnicama Konvencije.

### **Antrfile 22.2. Konvencija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj o borbi protiv podmićivanja i interesi nacionalne bezbednosti**

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 smeju uticati viši ekonomski interesi nacije, potencijalne posledice po odnose sa drugim državama ili identitet fizičkih, odnosno pravnih lica umešanih u podmićivanje. Ovaj član priznaje tužiocu mogućnost upotrebe diskrecionog prava, ali ih svodi na profesionalne razloge (npr. težina dokaza), iz kojih su isključeni neprimereni uticaji političke prirode. Primenljivost 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 reč o zaštiti nacionalne i međunarodne bezbednosti.

<sup>3</sup> Za dodatne informacije videti: [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)>.

*Činjenice.* U periodu od jula 2004. godine do decembra 2006. godine britanska Kancelarija za teške prevare (SFO) sprovodila je istragu povodom navoda da kompanija „BAE systems” (BAE Systems) podmićuje partnere u Saudijskoj Arabiji kako bi dobila ugovore o isporuci vojnih aviona al jamama. U oktobru 2005. godine kompanija „BAE systems” (BAE Systems) pokušala je da ubedi državno tužioca da prekine istragu, obrazlažući svoj zahtev time da bi dalja istraga loše uticala na odnose Velike Britanije i Saudijske Arabije, kao i da bi sprečila dobijanje jednog od najvećih izvoznih ugovora u poslednjih 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 „predstavnici Saudijske Arabije” direktno su zapretili Džonatanu Pauelu (Jonathan Powell), šefu kabineta britanskog premijera: ako istraga ne bude obustavljena, Britanija neće dobiti ugovor o izvozu letelica tipa tajfun, a prethodno dobri obavешtajni i diplomatski odnosi biće prekinuti. Ministri su rekli premijeru da će ove pretnje verovatno biti sprovedene u delo, što će loše uticati na britansku trgovinu oružjem i sigurnost britanskih građana i pripadnika službi. Procenivši 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 dve NVO uputile zahtev za sudsku reviziju odluke, Visoki sud Velike Britanije zaključio je da je istraga o predmetu „al jamama” bila nezakonito obustavljena, što je, prema rečima Vrhovnog sudije Mouzesa i sudije Salivena, „uspešan pokušaj vlade jedne strane države da spreči 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 ovlašćenjima, napomenuvši da tumačenje toga da li je član 5 moguće primeniti na pitanja nacionalne bezbednosti treba prepustiti OECD-ovoj Radnoj grupi protiv podmićivanja.

*Izveštaj Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj.* U svom izveštaju o Velikoj Britaniji, Radna grupa protiv podmićivanja istakla je da je član 5 neprimereno tumačiti u kontekstu izveštaja o napretku zemlje. Stoga se izveštaj usredsredio na procedure primene člana 5. Izneti su sledeći zaključci: i) kada je obustavljanje istrage obrazloženo razlozima zabranjenim članom 5, tužilaštvo mora da sprovede test „stroge kontrole” da bi bilo utvrđeno da li je odluka zakonski doneta; ii) istraga ne sme biti obustavljena zbog nacionalne bezbednosti pre nego što budu iscrpljena sva alternativna rešenja, koja odobrava cela vlada.

Prekidanje istrage u slučaju „al jamama” razotkrilo je brojne nedostatke istražnog sistema i krivičnog gonjenja u osetljivim slučajevima, u koje su uključeni nacionalni interesi, posebno onda kada se primenjuje diskreciono pravo tužioca. Postalo je očigledno da mora biti sprovedena temeljna reforma zastarelog zakonodavstva kojim je regulisana borba protiv podmićivanja. Takođe, 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)>.

Uzajamnim evaluacijama kolege u Radnoj grupi podstiču i kontrolišu jedni druge, dok su države članice time motivisane da poštuju najviše standarde prilikom primene Konvencije.

Savet Evrope (SE) i GRECO postoje da bi podržavali i razvijali pluralističku demokratiju, ljudska prava i vladavinu prava. Savet Evrope učestvuje u suzbijanju korupcije upravo zato što ona predstavlja pretnju osnovama na kojima ove vrednosti počivaju. U borbi protiv korupcije SE primenjuje pristup, koji je sastavljen od tri međusobno povezana elementa: (1) postavljanje evropskih normi i standarda; (2) praćenje primene i poštovanja standarda i (3) podržavanje zemalja i regiona prilikom izgradnje integriteta realizovanjem programa tehničke saradnje.

Savet Evrope razvio je brojne pravne instrumente za: kriminalizaciju korupcije u javnom i privatnom sektoru, postizanje odgovornosti i plaćanje odštete nanete korupcijom, regulisanje ponašanja državnih funkcionera i finansiranje političkih partija. Ovi instrumenti treba da unaprede lokalne i međunarodne kapacitete država za borbu protiv korupcije.

Praćenje poštovanja ovih standarda povereno je Grupi država za borbu protiv korupcije (GRECO). Savet Evrope osnovao je GRECO 1999. godine kako bi nadgledao da li države primenjuju antikorupcijske standarde, koje je ova organizacija propisala. Grupa država danas ima 46 članica – 45 evropskih država i SAD. Ona treba da unapredi sposobnost svojih članica da suzbijaju korupciju. To je moguće ostvariti dinamičnim procesom uzajamne evaluacije i uticaja. On se zasniva na praćenju toga da li države primenjuju antikorupcijske standarde SE, a potom i na podsticanju sprovođenja zakonodavnih, institucionalnih i praktičnih reformi. Grupa država, takođe, obezbeđuje platformu za razmenu najboljih praksi sprečavanja i otkrivanja korupcije.

Kako bi doprineo 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 korišćenjem tri glavna instrumenta:

- instrumenta za samoprocenu, kojim se meri trenutno stanje integriteta i primene antikorupcijskih programa u institucijama odbrane;
- kurseva o izgradnji integriteta namenjenih civilnom i vojnom osoblju;
- stvaranja zbornika koji promoviše 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 bezbednosnu politiku i organizacija „Transparensi internešnal”.

Fond je prirodni nastavak Partnerskog akcionog plana NATO 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 demokratskom civilnom kontrolom. U planu je postavljeno deset ciljeva (videti antrfile 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 integrišu 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 razmene iskustava, kao što je, na primer, 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 bezbednosti.

Fond, takođe, pomaže državama da ispune međunarodne obaveze, kao što su primena Konvencije UN-a za borbu protiv korupcije, Konvencije OECD-a za borbu protiv podmićivanja, strategije Svetske banke za suzbijanje korupcije, kao i primena antikorupcijskih instrumenata drugih međunarodnih i regionalnih organizacija.

### **Antrfile 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 bezbednosti;
- sprovođenje efikasnog i transparentnog zakonodavnog i sudskog nadzora sektora odbrane;
- unapređenje procena bezbednosnih rizika i zahteva 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 raspodele sredstava u oblasti odbrane;
- efikasno upravljanje troškovima u sektoru odbrane, kao i društveno-ekonomskim posledicama restrukturiranja sektora;
- postojanje efikasne i transparentne kadrovske strukture i prakse u odbrambenim snagama i
- postojanje efikasne međunarodne saradnje i dobrih susedskih odnosa u oblasti odbrane i bezbednosti.

Izvor: Partnership Action Plan for Defence Institution Building. <[www.nato.int](http://www.nato.int)>.

Intenzivna saradnja NATO i Ukrajine u oblasti odbrane i bezbednosti poslužila je kao inkubator za kreiranje inovativnih projekata u okviru Specijalnog partnerstva između NATO i Ukrajine. Iz tih projekata mogu se izvući korisne pouke koje mogu biti i šire primenjene.

U najuspešnije novine spada osnivanje Zajedničke radne grupe NATO i Ukrajine za reformu bezbednosti (JWGDR) 1998. godine. Ova radna grupa više od decenije pomaže Ukrajini da iskoristi iskustva koja su zemlje NATO stekle tokom reformi sektora odbrane i bezbednosti. Pomoć se sastoji od mnogih aktivnosti, počev od organizovanja stručnih radionica, pa do održavanja godišnjih ministarskih konsultacija. Pokazalo se da je to bilo naročito vredno prilikom pružanja podrške Ukrajini da razvije sopstveni plan reforme kako bi bile primenjene dobre međunarodne prakse. Istovremeno, pokazalo se da je potrebno da Ukrajina, u saradnji sa zemljama NATO, 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 procene napretka.

Vredno je spomenuti nekoliko inicijativa koje je pokrenula Zajednička radna grupa NATO i Ukrajine za reformu bezbednosti (JWGDR):

- pružanje stručne pomoći prilikom izrade ključnih dokumenata o nacionalnoj bezbednosti, koji su deo mape puta za reforme, u šta spadaju i pregled odbrane iz 2003. i 2009. godine i Strategija nacionalne bezbednosti iz 2006. godine;
- pružanje stručne podrške prilikom sastavljanja „belih knjiga”, kojima se osigurava javna vidljivost (transparentnost) politike u oblasti odbrane i u sektoru bezbednosti, kao i njene primene;
- angažovanje brojnih tehničkih savetnika u ukrajinskom Ministarstvu odbrane, kao i osnivanje Zajedničkog koordinacionog odbora koji upravlja zajedničkim aktivnostima;
- saradnja sa parlamentom u vezi sa demokratskom kontrolom, koja podrazumeva organizovanje seminara i radionica, pružanje stručne pomoći prilikom izrade zakonskih akata i objavljivanje zakonodavnog kodeksa o odbrani i bezbednosti;
- osnivanje Radne grupe za civilnu i demokratsku kontrolu obaveštajnog sektora, koja okuplja desetine pripadnika obaveštajnih službi i stručnjaka iz NATO zemalja i Ukrajine; grupa se bavi funkcionisanjem obaveštajnih službi u demokratskom sistemu;
- sprovođenje programa profesionalnog razvoja, u okviru kog je obučeno stotine civila zaposlenih u ukrajinskim institucijama odbrane i bezbednosti;
- osnivanje Mreže partnerstava za razvoj ekspertize civilnog društva kako bi bilo promovisano učestvovanje civilnog društva u aktivnostima vezanim za odbranu i bezbednost, što se postiže povezivanjem stručnjaka iz Ukrajine i NATO zemalja.

Sprovođenje 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 svetu koja se bavi reformom sektora bezbednosti (RSB) i upravljanjem sektorom bezbednosti (USB). Njeno osnivanje inicirala je švajcarska Vlada 2000. godine. Ova organizacija funkcioniše kao međunarodna fondacija sa 53 države članice. Ona u nacionalnim

i međunarodnim okvirima razvija i promoviše odgovarajuće demokratske norme, zastupa dobre prakse, sprovodi istraživanja u vezi sa politikama RSB-a i pruža savetodavne usluge i programe praktične pomoći zemljama sa kojima saraduje. Organizacija ima sledeće programe:

- Program za upravljanje u sektoru bezbednosti
- Program za savetodavnu podršku vladama
- Program podrške parlamentima
- Program za civilno društvo
- Program za reformu sektora odbrane
- Program za reformu policije
- Program pogranične bezbednosti
- Program za razvijanje odgovornosti obaveštajnih službi
- Program za rodna pitanja, pomoć deci i pitanja bezbednosti.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga prvenstveno se bavi zemljama Zapadnog Balkana i državama koje su nedavno stekle nezavisnost. Međutim, u poslednje vreme sve se više okreće zemljama Bliskog istoka i delovima Afrike, Azije i Južne Amerike.

Organizacija „Transparensi internešnal” (*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 sveta i medija radi promovisanja transparentnosti tokom izbora, u javnoj upravi, tokom javnih nabavki i tokom poslovanja. Pored toga, ogranci TI organizuju kampanje kojima lobiraju uvođenje antikorupcijskih reformi.

Organizacija „Transparensi internešnal” pomaže svojim ograncima da steknu veštine, sredstva, iskustvo, stručna znanja, kao i da dobiju široku podršku za lokalnu borbu protiv korupcije. Ona, takođe, pokreće globalne i regionalne inicijative.

U globalne prioritete TI spadaju politika, javne nabavke i privatni sektor. Organizacija, takođe, podržava primenu međunarodnih antikorupcijskih konvencija, radi na smanjenju siromaštva i podržava razvoj. Ne sprovodi istrage o navodnim slučajevima korupcije, niti razotkriva pojedinačne slučajeve, ali povremeno saraduje sa organizacijama koje to čine.

Počev od 2000. godine ogranak TI u Velikoj Britaniji bavi se korupcijom u oblasti odbrane. U početku je njegov rad bio usmeren 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 mere treba preduzeti da bi bila smanjena korupcija u ovoj oblasti. U ove mere spada i mogućnost formiranja konzorcijuma za borbu protiv korupcije u oblasti odbrane, jačanje primene Konvencije OECD-a, sklapanje sporazuma o integritetu javnih nabavki, kao i uspostavljanje tešnje saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama.

Odnedavno, TI saraduje sa NATO savezom na realizovanju Projekta Trast fonda (*Trust Fund*) koji podrazumeva eksplicitno bavljenje korupcijom i rizicima od pojave korupcije u oblasti odbrane. Ova organizacija je, takođe, pokrenula inicijativu za bolje merenje učinka programa izgradnje integriteta u oblasti odbrane.

## Međunarodne organizacije kao katalizator promena

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 promene. Do sada su se kao uspešna pokazala sledeća tri pristupa:

1. *Međunarodni standardi*: Nacionalna institucija koja želi da uvede promene započinje saradnju sa međunarodnom institucijom koja je kreator određenog međunarodnog standarda. To, recimo, može biti antikorupcijski standard OECD-a ili etički standard poput Smernica UN-a za sprečavanje sukoba interesa kod javnih zvaničnika, odnosno standard integriteta određenog procesa, kao što je, na primer, revizija. Cilj je javno ispuniti standard korišćenjem mehanizama koji omogućavaju dobijanje povratne informacije kako bi se stekli prestiž i ugled na radnom mestu, kao i povećala efikasnost, što sve predstavlja rezultat ispunjavanja međunarodnog standarda. Kada tesno saraduju sa timom za evaluaciju, inspekcije predstavljaju ne samo odličnu priliku za dobijanje povratne informacije već i za skretanje pažnje javnih zvaničnika na sprovođenje komplikovanih reformi.
2. *Zajednički programi*: Nacionalna institucija traži od međunarodne organizacije da joj pomogne prilikom rešavanja određenog problema koji je bitan rukovodstvu te institucije, ali koji prevazilazi lokalna sredstva i koji nije moguće rešiti bez tuđe pomoći. Ovakva saradnja vodi stvaranju zajedničkog programa, sa mehanizmima zajedničkog upravljanja, odnosno formiranju timova za implementaciju i upravnih odbora koji usmeravaju procese. Takođe, sprovode se zajedničke evaluacije i zajednički podnosi izveštaj o radu nadležnom telu, čijim zasedanjima redovno prisustvuju viši rukovodioci obe institucije. Na ovaj način rad lokalnih institucija može biti usklađen sa međunarodnim standardima integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Sprovođenje zajedničkih projekata, takođe, može biti efikasan mehanizam kojim se prenose norme, vrednosti i metode rada. Time se povećava i transparentnost, jer slobodan protok informacija koji postoji na „zapadnom” delu lanca izveštavanja primorava lokalnog partnera da svoje izveštaje podnosi podjednako pošteno i tačno (videti primer u antrfileu 22.4).
3. *Premošćavanje 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 dođe često su ograničene zbog prirode birokratije ili društva, na primer, zbog uzajamnog nepoverenja ili zbog birokratskih propisa. Međunarodne organizacije mogu ovim prirodnim saveznicima pomoći da se sretnu i upoznaju, da podele znanja i iskustva, da steknu uzajamno poverenje 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 povežu lokalne zvaničnike i NVO stručnjake ili aktiviste sa njihovim međunarodnim kolegama. Razvijanje ove mreže može snažno uticati na: 1) formiranje profesionalne i dobro integrisane klase stručnjaka i 2) unapređenje stručnosti u civilnom društvu, što će omogućiti postojanje efikasnijeg nezavisnog nadzora.

#### **Antrfile 22.4. Zajednički program NATO i Ukrajine za stručno usavršavanje**

Savez NATO 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 rešila ovaj problem, Ukrajina je zatražila pomoć, te su tako NATO i Ukrajina 2006. godine izradili Zajednički program za stručno usavršavanje, koji je bio namenjen civilnom kadru u sektoru odbrane. Pronađeni su lokalni sponzori i formiran je programski tim u Kancelariji za vezu NATO u Kijevu. Kao deo tima za implemetaciju programa angažovan je službenik kadrovskog odeljenja pri ukrajinskom Ministarstvu odbrane. Za svoj rad odgovarao je nacionalnom programskom menadžeru u Kancelariji NATO. Formiran je i lokalni upravni odbor, koji su činili predstavnici svih glavnih aktera – Uprave MO (pomoćnik ministra), Kadrovske službe MO, Nacionalnog saveta za odbranu i bezbednost – kao i specijalni savetnik za odbranu iz Velike Britanije (koja je predvodila projekat), načelnik Kancelarije za vezu NATO i rukovodilac programa. Rukovodilac programa je, u ime Upravnog odbora, tri ili četiri puta godišnje podnosio izveštaj upravnom odboru glavnih donatora u Briselu.

Obuka i obrazovanje predstavljaju važne delove 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 razmere tokom nacionalne selekcije). Kako bi bio sačuvan integritet procesa, programom su uvedene sledeće procedure:

1. Uslovi za učestvovanje u obuci utvrđuju se godinu dana pre vremena predviđenog za ostvarivanje ciljeva transformacije MO. Ovim je postignuto to da su rukovodioci motivisani da šalju prave ljude na obuke.
2. Zahtevi obuke prilagođavaju se kursovima i potencijalnim polaznicima (ili funkcijama koje obavljaju) i sastavni su deo godišnjeg plana, koji se podnosi na uvid višem rukovodstvu MO.
3. Osoblje programa, u saradnji sa MO, identifikuje 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 zainteresovanih strana, obavezno po jedan ukrajinski zvaničnik i zvaničnik NATO.
4. Programom se zajednički upravlja i postoji zajedničko vlasništvo nad rezultatima, uz sprovođenje redovne evaluacije koja se podnosi značajnijim akterima.

U vezi sa tim, za očuvanje integriteta donetih odluka bila je presudna podrška rukovodilaca iz sektora odbrane, a bilo je i nekoliko slučajeva strogog kažnjavanja onih koji su pokušali da zaobiđu propise.

U svim navedenim slučajevima za uspeh je ključan ljudski faktor, odnosno posvećenost, pouzdanost i dobar odnos partnera dovode do uspeha. Kada je reč o međunarodnim organizacijama, za uspeh je pre svega potrebno da imaju lokalnog partnera, koji može strpljivo da radi sa svim zainteresovanim 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.



## Deo IV

# Sprovođenje programa izgradnje integriteta

U poslednjem delu ovog Zbornika ispitani su praktični aspekti osmišljavanja i sprovođenja programa izgradnje integriteta u sektoru odbrane. Tom prilikom naročito je značajno prihvatiti osobenosti 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 podeljene sa drugim javnim organizacijama u toj zemlji.



## Poglavlje 23

# Kako doći do promena

Ne postoje dve organizacije u sektoru odbrane koje se suočavaju sa istim problemima vezanim za integritet i korupciju. Inicijative za izgradnju integriteta mogu zahtevati različite nivoe i vrste angažovanja, počev od manjih izmena određenih postupaka, na primer, onih usredsređenih na povećanje transparentnosti i integriteta postupka nabavke, pa sve do sveobuhvatnih nastojanja da se unapredi integritet svih osnovnih poslovnih procesa u sektoru odbrane i da se sprovedu korenite promene stavova i ponašanja ljudi koji čine organizaciju.

U ovom poglavlju usredsređeni smo na drugi navedeni slučaj. Čitaocu će time biti omogućeno da razume već isprobane strategije i procese upravljanja promenama, zajedno sa svim njihovim prednostima i slabostima. Takođe, čitalac će moći da se upozna sa preprekama na koje može naići tokom ovog procesa, kao i sa predlozima o tome kako pristupiti kreiranju i sprovođenju programa izgradnje integriteta.

Ovaj program zasnovan je na dobrom razumevanju postojećeg stanja i trendova u vezi sa integritetom u sektoru odbrane i sa rešavanjem rizika od pojave korupcije, kao i u vezi sa opredeljenošću za promene, vizije i strategije.

### Procena postojećeg stanja

Rukovodioci organizacija u sektoru odbrane često iniciraju uvođenje promena pod pritiskom skupštinskih odbora ili javnog mnjenja onda kada dođe do nekog konkretnog slučaja korupcije. Oni isuviše često teže tome da do rezultata dođu brzo i lako iako inicirane promene imaju tek privremeni efekat i ne donose velike – ako uošte i donose – pozitivne rezultate.

Stoga je pre izrade programa za izgradnju integriteta potrebno dobro proceniti status integriteta. Ovakva procena trebalo bi da dovede do:

- identifikovanja oblasti i aktivnosti u sektoru odbrane, u kojima su prisutni rizici od pojave korupcije;
- razumevanja 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 celo društvo i
- procenjivanja spremnosti da se prihvate mere unapređenja integriteta i ostvare promene.

Pored toga, sveobuhvatna i dobro strukturirana procena integriteta u sektoru odbrane, koja bi obuhvatala najširi skup zainteresovanih strana, doprineće:

- razumevanju uzročno-posledične povezanosti i međuzavisnosti mera za unapređenje integriteta i različitih praksi;

- uviđanju toga ko bi mogli biti verovatni saveznici i protivnici mera za izgradnju integriteta i
- identifikovanju mogućih pokretača promena.

Za procenu postojećeg stanja koriste se studije internih i javnih izvora, usmerene diskusije sa ljudima iz sektora odbrane i van njega, strukturirani upitnici i intervjui. Mehanizam za samostalnu procenu i upitnik NATO – jedna od najranijih uspešnih mera inicijative NATO za izgradnju integriteta – može biti naročito koristan tokom ove inicijalne procene. U antrfileu 23.1 date su osnovne informacije i reference o ovom mehanizmu, koji je dostupan svim zemljama i institucijama u sektoru odbrane radi primene mera za borbu protiv korupcije.

### Antrfile 23.1. Mehanizam NATO za samostalnu procenu

Zemlje članice NATO i organizacija „Transparensi internešnal“, predvođene Poljskom, izradile su dokument pod nazivom *Postupak za samostalnu procenu integriteta* u oblasti odbrane i bezbednosti. Ovaj mehanizam dostupan je svim zemljama koje žele da ga koriste i već je primenjen u više zemalja članica NATO i država partnera.

Ovaj dokument državama pruža model po kome mogu da procene snagu sopstvenog integriteta u ovoj oblasti. Usredsređen je na odgovore koje daju ministarstvo odbrane i druga tela na detaljan upitnik. Te odgovore potom razmatra spoljni 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, takođe, i smernice o tome kako popuniti upitnik i kako pokrenuti praćenje procesa, koji obuhvata reforme i sprovođenje planova za izgradnju integriteta i smanjenje korupcije. Stručni tim razmatra odgovore i organizuje terensku posetu kako bi utvrdio glavne prednosti i slabosti ovog postupka, nakon čega sačinjava skup preporuka i primedbi za praćenje. Ovaj postupak može biti sproveden jednokratno ili može biti ponavljan kao deo ciklusa.

Postupak samostalne procene integriteta obuhvata sledeće teme:

1. demokratska kontrola i angažovanje javnosti;
2. nacionalni propisi i politika borbe protiv korupcije;
3. politika borbe protiv korupcije u sektoru odbrane i bezbednosti;
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 procene rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane.<sup>1</sup> U usmerenim intervjuima i studijama često se iznose ubedljivi primeri i kvalitativni podaci koji mogu pomoći ljudima, inače nesvesnim korupcije ili njenog šireg i dugoročnijeg uticaja na učinak i etos organizacije, da uoče ovaj problem.

To, takođe, stvara osnovu koja obezbeđuje posvećenost višeg, i vojnog i civilnog, rukovodstva borbi protiv korupcije u celom 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) promena, kao i zatražiti podršku parlamenta i građanskog društva, a naročito ekspertskih 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 uspešan 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 saopštavanje vizije i strategije

Da bi bilo moguće sprovesti 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 saopšte javnosti svoju viziju i strategiju.

Pre svega, vođstvo 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 najverovatnije neće dugoročno i sistemski uticati na korupciju u sektoru odbrane. Isuviše širok okvir, kao na primer „promovisanje demokratskih i odgovornih institucija u sektoru odbrane“, doveo bi do gubitka fokusa i ne bi mogao obezbediti podršku koja je neophodna za uspeh inicijative. U drugom poglavlju ovog Zbornika dat je primer toga kako problem integriteta i pristup njegovom rešavanju mogu biti uspešno postavljeni u okvir.

Sledeći korak bio bi formulisanje vizije. Vizija bi trebalo da bude prilagođena konkretno svakoj državi i svakom sektoru odbrane i relevantna za stanje integriteta i pretnju od pojave korupcije. Neki će možda želeći da korumpirani zvaničnici iz sektora odbrane završe u zatvoru, dok će drugi pozivati na stvaranje sektora „bez korupcije“. Ne postoji opštevažeći recept za formulisanje vizije, ali ona mora biti konstruktivna i mora predstavljati sliku budućnosti koja je izazovna i ostvariva. U antrfileu 23.2 navedene su smernice za izradu izjave o viziji.

---

<sup>1</sup> Ovaj i više narednih koraka zasnivaju se na sladaćem delu: Kotter, John P. *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.



### Antrfile 23.2. Izjava o viziji

Bert Nanus (Bert Nanus) viziju definiše kao „realnu, verodostojnu, privlačnu za budućnost jedne organizacije“. Ova kratka definicija naglašava sledeće ključne odlike izjave o viziji:

- *Realna*: Vizija mora biti zasnovana na stvarnosti da bi nešto značila organizaciji.
- *Verodostojna*: Vizija mora biti uverljiva da bi bila relevantna. Postavlja se pitanje kome vizija treba da bude uverljiva. Najvažnije je da bude uverljiva članovima organizacije. Ako oni smatraju da nije verodostojna, 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. Neuverljiva vizija neće ispuniti nijedan od ovih ciljeva.
- *Privlačna*: Da bi mogla da inspiriše i motiviše pripadnike jedne organizacije, vizija mora biti privlačna. Ljudi moraju poželeti da postanu deo planirane budućnosti organizacije.
- *Okrenuta budućnosti*: Vizija nije deo sadašnjosti, već budućnosti. Vizija ne predstavlja ono gde se organizacija nalazi sada, već ono gde želimo da bude u budućnosti.

Ovakva izjava o viziji može da postigne sledeće:

- *Ona može privući ljude i učiniti da budu posvećeni ostvarivanju vizije*. Organizacija treba da ima viziju, jer ona motiviše zaposlene. Kada organizacija teži ostvarivanju svoje vizije – što podrazumeva više od pukog postojanja izjave o viziji – to kod zaposlenih budi entuzijazam, jer doživljavaju da organizacija namerava da napreduje. To povećava posvećenost članova organizacije ostvarivanju te vizije.
- *Ona daje smisao radu i zalaganju članova organizacije*. Vizija omogućava zaposlenima da se osećaju kao da su deo veće celine i samim tim daje smisao njihovom radu. Prava vizija biće 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 motivisati, niti zainteresovati. Postizanje ovako visokog standarda izuzetnosti može biti i trajni cilj, koji će podsticati razvoj programa unapređenja izgradnje integriteta, a može predstavljati i meru vrednosti 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 usmeriti organizaciju ka budućnosti i pružiti joj pozitivne smernice.

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.

Kolins (Collins) i Poras (Porras) definišu viziju drugačije. Konceptualno, oni smatraju da vizija ima dva dela: vodeću filozofiju i materijalnu sliku. Vodeća filozofija definisana je kao „sistem osnovnih motivacionih pretpostavki, načela, vrednosti i principa“, koji se zasniva na osnovnim uverenjima, vrednostima i svrhama organizacije, dok materijalnu sliku daje jasno

definisani opis misije organizacije.<sup>2</sup>

Vizija, međutim, nije sama po sebi dovoljna da organizaciju iz sadašnjosti odvede u željenu budućnost. To zahteva postojanje strategije koja je izvodljiva i prilagođena organizacionoj kulturi. U antrfileu 23.3 predstavljen je pregled osnovnih strategija upravljanja promenama, kao i činilaca koji utiču na izbor određene strategije.

I vizija i strategija promovisanja integriteta i smanjenja rizika od pojave korupcije moraju biti jasno saopštene svim članovima organizacije u sektoru odbrane. Pošto su u snažne koalicije za borbu protiv korupcije uključeni i spoljni akteri, vizija i strateški pristup moraju biti saopšteni širem sektoru odbrane i bezbednosti, kao i celokupnom društvu.

Otkako je ovo pitanje prvi put formulisano, više puta je naglašeno da je za upravljanje promenama veoma važna komunikacija. Jasnoća, stalnost i neprekidnost komunikacije predstavljaju najefikasnija sredstva za postizanje uspeha. Komunikacija mora biti i uzajamna, odnosno lideri i pokretači promena moraju i da slušaju i da govore. Za komunikaciju su, takođe, vrlo važni i aktivizam i sponzorstvo.<sup>3</sup>

Direktno učestvovanje ministra odbrane u javnoj komunikaciji predstavlja jasan znak lične opredeljenosti. To šalje snažnu poruku pripadnicima organizacije iz sektora odbrane, ali i celom društvu, naročito onda kada ministar redovno saopštava svoje prioritete i dostignuća u unapređenju integriteta u ovom sektoru.

### Antrfile 23.3. Osnovne strategije upravljanja promenama

Iskusni praktičari u upravljanju organizacionim promenama izdvajaju četiri osnovne strategije upravljanja promenama:

1. *Empirijsko-racionalna*: Ljudi su racionalna bića i slediće svoj lični interes kada im neko na njega ukaže. Promene se zasnivaju na razmeni informacija i davanju podsticaja.
2. *Normativno-reedukativna*: Ljudi su društvena bića i pridržavaće se kulturnih normi i vrednosti. Promene se zasnivaju na redefinisaniu i reinterpretiranju postojećih normi i vrednosti, kao i na obavezi razvijanja novih vrednosti i normi.
3. *Prinudna*: Ljudi u osnovi poštuju propise i, uopšteno, radiće ono što im je rečeno ili ono na šta će biti prisiljeni. Promene se zasnivaju na sprovođenju 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. Promene se zasnivaju na izgradnji nove organizacije i postepenom prelaženju ljudi iz stare u novu strukturu.

<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.

Ne postoji primer jedne najbolje strategije promena. Oni koji predvode promena najbolje će učiniti ako primene i kombinuju određene elemente svake od njih. Izbor jedne ili više strategija zavisi od nekoliko činilaca, među kojima su:

- *Zahvat i razmera.* Oni mogu da variraju, počev od manjih promena, na primer, prilagođavanje postupaka u jednoj organizacionoj jedinici, pa do većih, kao što je potpuna transformacija čitave organizacije. Što su zahvat i razmera veći, to je verovatnije da će biti potrebno veće kombinovanje strategija, dok će prinudna strategija biti vodeća.
- *Stepen otpora.* Snažan otpor zahteva kombinovanje prinudne strategije i strategije koja je prilagodljiva životnom okruženju. Slab otpor ili saglasnost sa promenama omogućavaju to da bude primenjena kombinacija empirijsko-racionalne i normativno-reedukativne strategije.
- *Ciljna grupa.* Za veće grupe potrebno je primeniti sve četiri strategije, takoreći „ponešto za svakoga“.
- *Ulog.* Visok ulog zahteva primenu sve četiri strategije. Kada je ulog visok, ništa ne sme biti prepušteno slučaju.
- *Vremenski okvir.* Ukoliko su rokovi kraći, potrebno je primeniti prinudnu strategiju. Duži vremenski rok omogućava korišćenje mešavine 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 promenama, primenjuje se određena kombinacija gore navedenih strategija. Ako nema dovoljno stručnjaka, potrebno je osloniti se na prinudnu strategiju.
- *Zavisnost.* Ovo je klasičan primer situacije koju možemo iskazati izrazom „mač sa dve oštrice“. Ako organizacija zavisi od svojih ljudi, ograničena je sposobnost rukovodstva da zapoveda ili da zahteva. Nasuprot tome, ako ljudi zavise od organizacije, menja se njihova sposobnost da se protive ili suprotstavljaju. Uzajamna zavisnost skoro uvek zahteva neku vrstu pregovora.

Ukratko, ljudi upravljaju organizacionim promenama 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 veština upravljanja.

*Izvori:* Nickols, Fred. *Change Management 101: A Primer*. 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 izmenjenom 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.

Da bi sproveli strategiju izgradnje integriteta, pokretači promena mogu razmotriti manje ili više formalan plan, tj. program. Kada je o ovome reč, praksa se dosta razlikuje. Primenjivani su formalni programi koji imaju jasno iskazane ciljeve, formirane su određene organizacije sa izričitim mandatom, kao što su, na primer, 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 opredeljenost, te redovno podnošenje izveštaja o napretku, uz unapred dogovorena merila napretka i rezultate, predstavljaju osobine koje poseduje većina programa za izgradnju integriteta.

Ostale osobine dobro planiranog, sistemskog postupka sprovođenja organizacionih promena predstavljene su u antrfileu 23.4.

Bez obzira na konkretan pristup, iskusni profesionalci u oblasti upravljanja promenama uočili su sledeće zajedničke osobine uspešnih inicijativa upravljanja promenama:

- pažnja posvećena uklanjanju prepreka promenama;
- rano demonstriranje uspeha;
- korišćenje početnih uspešnih rezultata za ubrzavanje promena i
- ugradnja novih praksi u organizacionu kulturu.<sup>4</sup>

## Uklanjanje prepreka promenama

Retko kada se javlja otvoren otpor inicijativama za izgradnju integriteta. Ponekad postoji skriven otpor, a dešava se da se jave i različite prepreke. Pokretači promena savetuju kako ukloniti takve prepreke promenama, pri čemu se naročito treba usredsrediti na:<sup>5</sup>

1. samozadovoljstvo, izazvano arogancijom;
2. imobilizaciju radi samozaštite, izazvanu strahom;
3. prkos, izazvan besom i
4. oklevanje, izazvano pesimizmom.

Dobra strategija komunikacije u koju su uključeni najviši vojni zvaničnici predstavlja snažan mehanizam za uklanjanje prepreka promenama. Konkretniji pristupi mogu biti primenjeni prilikom rešavanja problema koje mogu da izazovu pojedine ciljne grupe.

---

<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.

### Antrfile 23.4. Primer planskog i sistemskog sprovođenja promena

Tipičan planski, sistemski (i sistematski) proces organizacionog razvoja često prati opšti pristup, koji je opisan u daljem tekstu. Postoje mnoge varijacije, kao na primer, kombinovanje određenih faza i/ili deljenje nekih na više faza. U ovom primeru pretpostavlja se – a to je obično slučaj – da rukovodstvo organizacije zadužuje nekog, unutar organizacije ili van nje, ko će pokrenuti promene i upravljati njima.

#### *Faza 1: Razjašnjavanje očekivanja i uloga tokom sprovođenja promena*

Ova faza se ponekad naziva „fazom ugovaranja“ odnosno „ulaznom fazom“. Ovde obično počinje odnos između onog kog pokreće promene (početni pokretač promena), bilo da je unutrašnji bilo da je spoljašnji konsultant, i njegovog klijenta. Stručnjaci smatraju da je tokom sprovođenja organizacionih promena ova faza jedna od najvažnijih, ako ne i najvažnija. Aktivnosti preduzete tokom ove fazi temelj su uspešnog sprovođenja organizacionih promena. Kvalitet sprovođenja ove faze obično je dobar pokazatelj toga kako će se odvijati čitava inicijativa. Ova faza pruža odgovore na niz pitanja, u koja spadaju i sledeća:

- Ko je trenutni klijent?
- Kako je definisan „uspeh“?
- Koliko je klijent spreman za promene?

#### *Faza 2: Zajedničko otkrivanje prioriteta promena*

Što pokretač promena i članovi organizacije klijenta bolje saraduju, to je verovatnije da će uvođenje promena biti uspešnije. Pokretač promena i klijent saraduju u ovoj fazi da bi bolje razumeli koji je prioritet promena 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, na primer kada je potrebno pripremiti veliki sastanak na kome će biti planirani dalji koraci. U drugim slučajevima prikupljanje informacija je obimnije, na primer, kada treba proceniti čitavu organizaciju i izraditi temeljan plan promena, sprovođenje intervjua itd.

Ljudi ponekad zanemaruju značaj ove faze otkrivanja ili je potpuno preskaču, te upravljanje promenama započinju izradom ambiciozne i temeljne vizije promena. Mnogi smatraju da nije moralno pokretati projekat organizacionih promena bez potpunog istraživanja (ili otkrivanja) postojeće situacije u organizaciji klijenta. Može biti veoma štetno ukoliko se najveći deo napora za postizanje promena usmeri na postizanje kvalitetne vizije, bez otkrivanja, makar i delimičnog. Tako mogu biti rešavani samo simptomi trenutnih problema, a ne i njihovi uzroci. Uz to, projekat bi mogao da se pretvori u zastupanje uzbudljive vizije koja, iako mnoge inspiriše i motiviše, može biti potpuno nerealna, naročito ukoliko organizacija o kojoj je reč mora da rešava mnogo važnih gorućih problema.

Ova faza, takođe, obuhvata:

- formiranje projektnog tima;
- zajedničko planiranje i prikupljanje podataka;
- zajedničko analiziranje rezultata istraživanja;
- zajedničku izradu nalaza i zaključaka i
- zajedničku podelu 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 rešavati prioritetna pitanja. Istovremeno se te preporuke razvijaju u različite akcione planove. Planovi se ponekad povezuju u globalni plan upravljanja promenama. 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 promena. Oni daju „mapu puta“ za upravljanje prelaskom iz postojećeg u željeno buduće stanje.

Ova faza takođe obuhvata:

- izbor aktivnosti organizacionog razvoja kojima će biti rešavani problemi otkriveni u prvoj fazi;
- zajedničku izradu akcionih planova;
- zajedničku izradu planova evaluacije i
- zajedničku izradu planova učenja.

*Faza 4: Upravljanje promenama i zajednička evaluacija*

Tokom ove faze naglasak je stavljen na održavanje i evaluaciju napora uložениh u postizanje promena, u šta spada i savladavanje otpora članova organizacije, a ponekad i menjanje samog pokretača promena. U ovoj fazi:

- klijentu se stalno saopštavaju akcioni planovi;
- klijent sprovodi akcione planove;
- klijent i pokretač promena održavaju tempo tokom sprovođenja promena i
- klijent i pokretač promena zajedno prate i procenjuju 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)>.

Osnaživanje članova organizacije predstavlja još jedan mehanizam za zaobilazanje ili uklanjanje prepreka. Reč je o čitavom nizu tehnika – počev od podsticanja ljudi da izveštavaju 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, na primer, 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 opredeljeno za izgradnju integriteta.

I, na kraju, nije neophodno ukloniti sve prepreke da bi nešto bilo preduzeto. Lideri i pokretači promena mogu se opredeliti za to da uklone samo neke moguće prepreke, da smanje uticaj drugih ili čak da zanemare pojedine prepreke uvereni da su pozitivni razlozi za promene važniji od mogućih prepreka.

## Rano demonstriranje uspeha

Posebno je značano na početku dati zamah promenama i ubediti skeptike u ozbiljnost namere, kao i u ostvarivost strategije izgradnje integriteta. Stoga su pokretači promena stalno pod pritiskom da moraju započeti sprovođenje strategije ili programa izgradnje integriteta čim ona bude najavljena. Od njih se očekuje da dokažu da je program uspešan.

Iskusni praktičari savetuju pokretače promena – kao i lidere institucija u sektoru odbrane – da se ne ponašaju destruktivno. Pod tim, na primer, misle da se ne usredsređuju previše na detalje, da ne reaguju negativno na kritike, da ne zaključuju brzopleto ili da ne kontrolišu previše zaposlene (tzv. „mikromenadžment“). Takvi postupci podrivaju šanse da sprovođenje promena uspe.

„Lako dokazivi uspesi“ (*quick wins*) ne znače nužno da je došlo do značajnih promena u funkcionisanju organizacije. Oni ne moraju mnogo kvantitativno da utiču ni na rizike od pojave korupcije. Značajno je preventivno dokazati posvećenost sprovođenju strategije, pokazati odlučnost uprkos tome što postoji otpor i dokazati održivost strategije borbe protiv korupcije, koja je zasnovana na izgradnji integriteta, povećanju transparentnosti i unapređenju odgovornosti.

Na primer, kada je angažovanje nezavisnih posmatrača tokom nabavki u sektoru odbrane deo strategije izgradnje integriteta (videti, na primer, sedmo poglavlje Zbornika), nije neophodno čekati velike nabavke, kao što je na primer kupovina aviona ili brodova. Da li je ovaj pristup efikasan, može biti provereno i tokom manjih nabavki – vrednih možda tek par stotina hiljada evra – koje će i dalje biti na „radaru“ specijalizovanih medija i nevladinih organizacija. Uspeh ovog inovativnog pristupa doprineće tome da inicijativa zaživi, a pomoći će i pokretačima promena da predvide buduće prepreke i da, u skladu sa njima, prilagode strategiju izgradnje integriteta.

## Korišćenje početnih uspeha za ubrzavanje promena

Koliko god da su početni uspesi izgradnje integriteta i smanjenja rizika od pojave korupcije mali, oni moraju biti konsolidovani i moraju se proširiti da bi bilo ostvareno više željenih promena.

Željeno konačno stanje može, međutim, biti promenjeno. Sprovođenje programa izgradnje integriteta predstavlja dinamičan proces. Često dolazi do izmena, jer je potrebno primeniti 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 promenama, baš kao i tokom svakog drugog oblika rukovođenja, mora postojati revizija planova ili izmena procesa u skladu sa novostečenim iskustvima. Baš kao što „nijedan ratni plan ne preživi kontakt sa neprijateljem“<sup>6</sup>, tako ni plan upravljanja promenama ne može da preživi kontakt sa stvarnošću u kojoj treba da bude primenjen<sup>7</sup>.

<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 glavnom snagom neprijatelja.“

<sup>7</sup> Guy and Beaman, 2005.

Postoje, ipak, određene konstante kada je reč o uspešnoj primeni ovih planova. Među njima je i potreba da bude:

- identifikovan i nagrađen rezultat koji je u skladu sa ciljevima programa izgradnje integriteta;
- nastavljeno razjašnjavanje i saopštavanje opsega i razloga za promene;
- omogućeno zaposlenima u sektoru odbrane i spoljašnjim akterima da pružaju povratne informacije;
- nastavljeno identifikovanje mogućeg otpora i njegovog obrazloženja i
- identifikovana kompetencija neophodna za brže dostizanje cilja i institucionalizovanje integriteta, kao i da u nju bude ulagano.

## Ugradnja novih praksi u organizacionu kulturu

Prema Koterovom delu o upravljanju promenama, na kraju željenu promenu – 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 deo zajedničkih stavova, uverenja i običaja organizacije u sektoru odbrane, kao i njenih spoljnih partnera, u koje spadaju i parlament, namenska industrija, mediji i tako dalje.

Za institucionalizovanje ovakve organizacione kulture veoma može biti važna obuka budućih lidera sektora odbrane. U antrfileu 23.5 opisan je program obuke koji je, u okviru Inicijative NATO za izgradnju integriteta, ponuđen budućim liderima sektora odbrane u državama članicama NATO i zemljama partnerima. U antrfileu 23.6 dat je primer korišćenja metode „igre uloga“, koja se uspešno koristi tokom obuke naredne generacije lidera sektora odbrane i bezbednosti u brojnim zemljama partnerima.

Ukratko, ovaj Zbornik pruža brojne primere za rešavanje konkretnih problema vezanih za korupciju, kao i praktične pristupe unapređenju integriteta. U ovom poglavlju bavili smo se konceptima o upravljanju promenama. Ipak, ne postoji gotovo rešenje koje može biti primenjeno na sektor odbrane svake države. Sprovođenje ideja i primera dobre prakse koji su predstavljeni u ovoj knjizi zahteva maštu i strateško razmišljanje, liderske kvalitete i istrajnost, u kombinaciji sa primenom načela dobrog upravljanja u sektoru odbrane.



### **Antrfile 23.5. Obuka NATO za izgradnju integriteta**

Velika Britanija predvodi ovu inicijativu za obuku budućih lidera sektora bezbednosti, koja je osmišljena kao petodnevni program obuke za izgradnju integriteta. Obuka je, naravno, usvojena u okviru Inicijative NATO za izgradnju integriteta.

Program obuke namenjen je ministarstvima odbrane i pripadnicima oružanih snaga, a osmišljen je za osoblje čina pukovnika. Obuku sprovode predavači Akademije odbrane Velike Britanije, Ženevskog centra za bezbednosnu politiku, NATO, Švedskog koledža bezbednosti i organizacije „Transparensi internešnal“, kao i predavači po pozivu iz više državnih i međunarodnih institucija.

Predavanja se bave vrstama korupcije i delovima sektora odbrane koji su ranjivi, te korupcijom u vojnim i mirovnim operacijama, kao i ulogom medija, odnosno upravljачkom dimenzijom suzbijanja korupcije u odbrani. Ona su usredsređena na praktične probleme, različita nacionalna iskustva, kao i na uticaj oficira i civilna srednjeg ranga na sprovođenje promena.

Program obuke učesnicima treba prvenstveno da omogući da:

1. razumeju šta je to korupcija;
2. razumeju korupciju u sektoru odbrane;
3. razumeju kako da na političkom i funkcionalnom nivou, kao i sopstvenim postupanjem izgrade integritet i suzbiju korupciju, i
4. poveruju u to da ovaj problem može biti rešen.

Učesnici ovog programu obuke bave se i transparentnošću i dobrim upravljanjem, kao i pravilnim postupanjem prilikom kontaktiranja sa namenskom industrijom, javnošću i građanskim društvom. Oni razmenjuju lična iskustva i uče jedni od drugih. Za same polaznike najvažniji deo programa predstavlja njihova prezentacija teme „Kako ću unaprediti integritet.“

Prvi pilot program sproveden je u julu 2008. godine u Akademiji odbrane Velike Britanije. Bio je namenjen 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 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 za izgradnju integriteta. <<http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>>.

**Antrfile 23.6. Vežba „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 unapredi njihova znanja i veštine, kao i stavove. Međutim, nikada nije lako uticati na stavove ljudi, jer su oni često duboko ukorenjeni i podsvesni. Ukoliko želimo da pozovemo polaznike obuke da promene 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 podstaći da vežbaju zastupanje drugačijih stavova. Ništa od toga ne može biti postignuto konvencionalnim metodama učenja. Ludost je verovati da to može biti ostvareno prezentacijom koja je urađena u programu „paver point“ (PowerPoint).

Međutim, zamislite vežbu „igre uloga“ u kojoj poslanik opozicije kritikuje plan nabavke mlaznih lovačkih aviona, a ministar odbrane objašnjava zašto su vazдушnim 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 vežbi svako od njih igra ulogu onog drugog. Oni tako menjaju svoju poziciju i zauzimaju mesto svog suparnika, što im omogućava da vide kako neko drugi igra njihovu ulogu. Pored toga, oni neposredno, konkretno i dramatično rešavaju 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 dela obuke o demokratskom upravljanju rekao: „Znam ovo, to smo učili na fakultetu.“ Drugog dana igrao je glavnu ulogu u vežbi „igre uloga“. Posle toga je izjavio: „Juče sam mislio da razumem o čemu govorite, ali zapravo nisam. Tek SADA razumem.“

Tokom vežbe „igre uloga“, polaznik koji je igrao ulogu člana skupštinskog anketnog odbora rekao je voditelju vežbe da će otići kući. On je bio zatečen i želeo 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 vežbe diskutovalo 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 inspirisan okolnostima vežbe, odgovorio je: „Ja sam očajan glumac. Moju glumu inspirisala je ova igra.“

Vežba „igra uloga“ pomaže i povezivanju grupe, što znatno olakšava dalji rad na časovima. Na kraju, uzbuđenje koje izaziva vežba ima trajno dejstvo. Nakon što zaborave i predavače i obuku, polaznici će se još dugo sećati ove vežbe. Predavač može da pruži samo posredne dokaze, ali mi čvrsto verujemo da je „igra uloga“ sastavni deo „najbolje prakse“ u programima obuke, koji treba da bude nešto više od pukog prenošenja znanja i unapređivanja veština.

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

# Svest o kulturnim razlikama pri sprovođenju programa izgradnje integriteta

Osmišljavanje i sprovođenje efikasnih strategija i programa izgradnje integriteta zavisi od sposobnosti uočavanja konkretnih uticaja 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 razmere i toliko oštetila politiku, privredu, društvo i građane te je zbog toga *sekuritizovana*.<sup>1</sup> Vlade koje su se smenjivale jedna za drugom nisu do sada uspele da pronađu pravo rešenje za sekuritizovani problem korupcije. One često dolaze na vlast obećavajući da će „sломiti 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 veru građana u demokratiju, slabi društveno tkivo, produbljuje raslojenost društva i stvara dodatne kanale za neposredan i skriven uticaj oligarhijskih i kriminalnih struktura na upravljanje zemljom. Stoga, suzbijanje korupcije postaje osnovni prioritet nacionalne bezbednosne politike.

Ovo se u velikoj meri odnosi na sektor odbrane, a rešavanje tog problema postaje i sve hitnije. Prema rezultatima svih nedavnih studija percepcije, koje je sprovela organizacija TI, oružane snage predstavljaju jedan od tri najmanje korumpirana sektora. To samo po sebi stvara legitimitet organizacija u sektoru odbrane i obezbeđuje 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 eksperimentisanje na kome se izmišljaju i „potvrđuju“ novi mehanizmi korupcije.

U prethodnim poglavljima ovog Zbornika dati su primeri dobre prakse unapređenja integriteta organizacija, procesa i pojedinaca iz sektora odbrane i smanjenja rizika od pojave korupcije u ovom sektoru. Međutim, primenjivanje takve dobre prakse u drugim zemljama često nema isti efekat i, bez obzira na postojanje dobre namere, često su shvaćene kao imitacija inicijativa koje

---

<sup>1</sup> Postoje problemi koji se odnose na bezbednost i koji su presudno značajni za bezbednost, te samim tim postaju *sekuritizovani*.

jednostavno nisu pogodne za lokalno okruženje.

Duboke kulturne razlike jedan su od razloga neuspeha prenošenja dobrih praksi. U mnogim se situacijama primena modela koji se na početku uspešno imitira završava fijaskom ili ne donosi zadovoljavajuće rezultate. To je posledica zanemarivanja lokalnih osobenosti, tradicije, iskustva, organizacije i kulture.

Drugim rečima, *kultura je bitna*. Pre uvođenja spoljašnjih modela i praksi trebalo bi ih prevesti i protumačiti kako bi u obzir bile uzete domaće osobenosti, shvatanja i stereotipi. Trebalo bi se, takođe, postarati da modeli i prakse koji su preporučeni budu pravilno protumačeni kako lokalni stavovi i percepcije ne bi na njih negativno uticali.

## Šta ljude i organizacije čini različitim?

Kulturne razlike ispoljavaju 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 „negde između“.
2. *Između dve obale severnog 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 Berlinskog zida, a potom i virtuelnom Gvozdenom zavesom*. Bez obzira na istinske i, u mnogim slučajevima, kolosalne napore bivših socijalističkih zemalja da se vrate u evropske demokratske tokove, nasleđe 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 primećuju obrasce komunikacije i samoorganizacije lokalnih zajednica, odnose u porodici i susedske 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 proдре u sve sfere života i da ih reguliše.
4. *Između institucija vlasti i običnih građanina*. U istočnoevropskim društvima postoji dvojni, a u sebi protivrečan odnos građana prema vlasti. Očekuju od „vlasti“ da reši 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, na primer, bolji životni standard i privilegije.

5. *Između institucija u sektoru bezbednosti* (odnosno institucija ovlašćenih da upotrebljavaju silu) *i drugih državnih institucija*. Posednici sile sebe i dalje smatraju organima višeg reda, u čije ime društvo treba da se odriče svojih potreba, jer „ko ne hrani svoju vojsku, hraniće tuđu“. Drugim rečima, smatra se da su sredstva namenjena ovim strukturama zagantovana bez obzira na to koliko su efektivno i efikasno upotrebljena. Militarističko shvatanje održava ideju da je nacionalna bezbednost svetinja, da je zaštita suvereniteta i nezavisnosti, bez obzira na to da li postoje relevantne pretnje, teška misija i glavni prioritet zemlje i njenih oružanih snaga, za koje moraju postojati sredstva čak iako će to ugroziti funkcionisanje javnog zdravlja, obrazovanja, nauke i zaštite životne sredine. U antrfileu 24.1 date su dve široko prihvaćene definicije organizacione kulture i njenih elemenata.
6. *Između sektora odbrane i drugih institucija sektora bezbednosti*. Previše pripadnika sektora odbrane i dalje smatra da taj sektor – za razliku od, na primer, policije i civilne zaštite – nema obavezu da podnosi izveštaje 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 retko kada doživljavaju da su tim u borbi protiv korupcije. Umesto toga, oni često krive drugu stranu da nema dovoljno integriteta.

Svih sedam nivoa u kojima se ispoljavaju nacionalne i organizacione kulturne osobenosti zaslužuju da im bude posvećena pažnja i da budu uloženi naponi u unapređenje integriteta, obuku prevodilaca i ljudi zaduženih za komunikacije, kao i da budu uspostavljeni integrisani sistemi za prevenciju i rano upozoravanje. U zavisnosti od odabranih kriterijuma i pokazatelja, svakom od ovih sedam nivoa može biti dodeljen konkretan ponder. Napori, potom, mogu biti usmereni na to da se umanje štete nastale zbog „distorzije“ prilikom prenošenja dobrih praksi, te da se umesto toga uvećaju koristi.

## Kulturni slojevi i stavovi o korupciji

Prilikom razmatranja inicijativa za izgradnju integriteta, pokretači promena 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 osobenosti koje utiču na percepciju korupcije, da se usvoje efikasne strategije za borbu protiv korupcije, kao i da se izmene stavovi aktera o njoj.

## Antrfile 24.1. O definiciji organizacione kulture

Prema jednoj opšteprihvaćenoj definiciji, organizaciona kultura predstavlja:

Skup uverenja, vrednosti i normi, zajedno sa simbolima poput dramatizovanih događaja i ličnosti, koji predstavlja jedinstveno obeležje date organizacije i oblikuje kontekst u kome ona deluje i biva izložena delovanju.

Drugi ugledni teoretičari koji se bave organizacionom kulturom radije daju opštu definiciju, kojom se ne eliminišu činioci koji su, u stvari, deo korporativne kulture:

Obrazac zajedničkih osnovnih pretpostavki, koje je grupa usvajala kako je rešavala svoje probleme adaptacije na spoljašnje uslove i unutrašnje integracije i koji je bio dovoljno uspešan da bi bio smatran valjanim, a samim tim i prenesen novim članovima kao pravi način opažanja, mišljenja i osećanja u vezi sa tim problemima.

Ove dve definicije slične su sadržine. Drugim rečima, kako se grupe razvijaju, suočavaju se sa dva glavna izazova: integrisanje pojedinaca u efikasnu celinu i efikasno prilagođavanje na spoljašnju sredinu radi preživljavanja. Pronalaženjem rešenja za ove probleme grupe na neki način kolektivno uče i tako stvaraju skup zajedničkih pretpostavki i uverenja, koji nazivamo „kultura“.

Elementi organizacione kulture mogu biti:

- izrečene i neizrečene vrednosti;
- otvorena i implicitna očekivanja o tome kako će se ponašati članovi;
- običaji i rituali;
- priče i mitovi o istoriji grupe;
- priče o poslu – tipičan jezik koji se koristi u grupi, kao i kada se priča o njoj;
- atmosfera – osećanja koja izaziva način na koji članovi komuniciraju jedni sa drugima, sa strancima i sa spoljnim okruženjem, kao i sa fizičkim prostorom koji zauzimaju i
- metafore i simboli, koji mogu biti podsvesni, ali koji mogu biti otelotvoreni 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)>.

- *Istorijski sloj* rezultat je uticaja dugog istorijskog i kulturnog iskustva. Tokom dugih perioda svoje istorije, narodi centralne i istočne Evrope bili su podanici carstava kojima je upravljano iz dalekih sedišta. 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. Na primer, pod osmanlijskom vlašću bilo je nemoguće ponašati se drugačije. U to vreme, korupcija je bila drugo ime vlasti i način njenog funkcionisanja. Takvo vekovno iskustvo neizbežno je trajno

uticalo na pojedinačne i društvene stereotipe i stavove, koji su, opet, uticali na izbor životnih strategija.

Da bi bile rešene takve „distorzije“, koje promovišu toleranciju i prihvatanje korupcije, potrebni su strpljenje i istrajnost. Ključna je primena takozvanih *mekih* mera, kao što su liderstvo, edukacija, kodeksi etike i lični primeri. Više koristi od toga može imati čak i upotreba podsticajnih mera, kojima se nagrađuju postignuća u izgradnji integriteta. Političko rukovodstvo ima ogromnu odgovornost, jer svaki slučaj korupcije pojačava osećanje da je korupcija prirodna stvar.

- *Komunistički sloj* nastao je pod uticajem sovjetskog tipa totalitarne vlasti, sa jednopartijskim sistemom, državnim vlasništvom nad svim bitnim sredstvima, komandno-administrativnom ekonomijom i ograničenim ljudskim pravima. Komunistički sistem odgajao je sopstvenu korupciju, zbog trajne nestašice roba, usluga i prilika (što je zahtevalo pronalaženje alternativnih načina za njihovo nabavljanje, a samim tim i stvaralo korupciju). Neprestano su se množile i obnavljale različite vrste monopola, koje su uvek bile na snazi, zahvaljujući mentalitetu i abnormalnom monopolu jedne jedine partije.

Možemo smatrati da su stereotipi o korupciji, nastali u periodu vladavine istorijskih carstava, nametnuti spolja, kao i da su jedan od simbola strane dominacije. Nasuprot tome, korupcija koja postoji u totalitarnim društvima predstavlja unutrašnju, domaću praksu. Ona se sprovodi namerno i predstavlja lični izbor do kog dolazi radi ostvarivanja ciljeva koji nisu nužno vezani za preživljavanje. Iz tog razloga, totalitarna korupcija je do izvesne mere štetnija za društvo i pojedinca. Ona se ispoljava u stavovima, kao što je, na primer, 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 promovišu korupciju ne može se boriti sporadično, već ta borba mora biti sistematična i istrajna. Čini se da ovde može biti više postignuto kontrolom, policijskim merama, otkazima i drugim vrstama kazni.

- *Tranzicioni sloj* nastao je pod uticajem perioda tranzicije društva ka demokratiji u izuzetno kratkom i veoma dinamičnom istorijskom periodu. Ovo vreme bilo je vreme tranzicije od totalitarnog društva ka društvu koje funkcioniše u skladu sa demokratskim principima i načelima liberalne tržišne ekonomije, ali i vreme brutalne preraspodele svojine, gde 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 preraspodeli 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 uticaja i bogaćenje.

Dakle, korupcija se posmatra kao efikasno, pragmatično i racionalno ponašanje koje odgovara smislu i prirodi prelaznog perioda. Stoga, ako su „istorijsko“ i „komunističko“ nasleđe doveli do stvaranja stavova o korupciji koje možemo nazvati reaktivnim, odnosno koje možemo shvatiti kao način prihvatanja „pravila igre“, ovde smo svedoci 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 zahteva multidisciplinarnu napore, koji podrazumevaju upotrebu političkih, normativnih, institucionalnih i disciplinskih mera. Za to su neophodni jasna politička vizija, posvećenost, politička volja, savremeni zakoni, institucionalna umreženost i oštre sankcije, u koje spada i hapšenje počilaca ovakvih dela.

- „Usađeni“ sloj nastao je pod uticajem prenošenja i sprovođenja spoljašnjih modela i praksi, kojima se projektuju nove norme i menjaju vrednosti, standardi i međuljudski odnosi. Liberalni ekonomski model širi se celim svetom i zalaže se za dominaciju tržišta i privatne svojine. Međutim, globalna privreda suočava se, takođe, sa problemima upravljanja, a globalne korporacije retko uzimaju u obzir interese nacija i društava u zemljama u kojima posluju. Preterano insistiranje na privatnim i poslovnim interesima može negativno uticati 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 namenska industrija. Kada je reč o zapadnim kompanijama, možemo reći da one dosta negativno utiču na lokalne političke i poslovne elite, kao i na državnu upravu. Ukoliko postoje primeri koji svedoče da se „zapadnjaci ponašaju na isti način“, to može da ukloni preostale etičke prepreke korupciji.

## Strategije za rešavanje problema koje donose osobenosti kulture

Uzmemo li u obzir kulturološke osobenosti 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 merenje na osnovu tzv. benčmarkinga (*benchmarking*) radi definisanja „najboljih“ propisa i praksi koje treba preneti. Ovde treba uravnotežiti opšte 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 ocenjivanja preduzeća sa „reputacijom integriteta“ i, u skladu sa tim, odbijanje sklapanja ugovora sa firmama koje nisu na tim spiskovima ili koje imaju nisku ocenu integriteta;



- sklapanje sporazuma i saveza o izgradnji integriteta u sektoru odbrane;
- proširenje primene Inicijative Svetske banke za javnu potrošnju i finansijsku odgovornost (PEFA) na sektor odbrane;
- primenu strogih uslova kojima se obezbeđuju „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 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 osobenosti. Trebalo bi da se zasnivaju na tačnom dijagnostikovanju bolesti, a ne samo na njenim simptomima.

U mnogim zemljama potreba da se preživi u dramatičnim uslovima podstakla je pojavu imitacije prilagođavanja i mimikrije: usvajaju se standardi koje postavlja spoljašnji akter, ali ispod toga ostaju nacionalne osobenosti. 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“ izveštaji, bez obzira na to koliko su stvarni rezultati loši. Stoga se dugotrajne prakse nepotizma, klijentelizma i protekcije lako umnožavaju.

Sa druge strane, u lokalnoj kulturi često prevladavaju 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, izbegavanja neposrednog sukobljavanja i prikrivanja neslaganja.

Na ovom nivou izvan institucija, evropske i evroatlantske institucije trebalo bi da usvoje neku vrstu izričite strategije „imenuj i osramoti“. Pri tome, treba da vrše i dozirani pritisak, uz postojanje stalnog spoljnog nadzora, čestih provera i obaveze dostavljanja izveštaja o praćenju. Ovo bi trebalo da prate sankcije i znaci koji govore o tome da je poverenje u ove organe ograničeno. Istovremeno, kako lokalne elite i društva ne bi izgubili veru i poverenje, trebalo bi ih periodično pohvaliti za uspešno realizovanje dobrih praksi.

Ovakve strategije obuhvataju mere za:

- integrisanje sistemskih mehanizama za rano upozoravanje i prevenciju;
- stvaranje sistemskih prepreka korupciji;
- sprovođenje 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 bezbednosti**

Strategije na ovom nivou vezane su za kulturne osobenosti nacionalnih sektora bezbednosti, 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 na primer kada je reč o nacionalnoj bezbednosti. Ipak, zemlje u tranziciji trebalo bi da prihvate da je potrebno da svoje sisteme bezbednosti otvore za nadzor i reviziju parlamenta. Kulturu tajnosti mora zameniti kultura transparentnosti i odgovornosti, koja bi postepeno trebalo da bude pretvorena u kulturu transparentnosti i izveštavanja. Tako bi bili sprečeni korupcija i neefikasno upravljanje.

Strategije na ovom nivou trebalo bi da ispune tri cilja unapređenja upravljanja i integriteta:

- Prvi cilj podrazumeva promovisanje shvatanja da nacionalni bezbednosni sistem više nije ekskluzivan i „nedodirljiv“ kao što je bio u totalitarnom društvu. Na početku 21. veka, a u skladu sa načelima demokratije, sektor bezbednosti mora da se za sopstvenu regulativu, kadrove i druge resurse bori ravnopravno sa drugim delovima javnog sektora, poput sektora obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite itd.
- Drugi cilj obuhvata promovisanje shvatanja da nacionalni sektor bezbednosti više nije „pretplaćen“ na sredstva i da njegovi rashodi nisu neizbežni. Umesto toga, te troškove bi trebalo posmatrati kao ulaganja koja će ostvariti dobre rezultate i kvalitetno doprineti društvu, a ne kao puki teret.
- Treći cilj podrazumeva promovisanje shvatanja da nacionalna bezbednost i sektor bezbednosti nisu tema kojom treba da se bavi određena grupa stručnjaka, izolovana od javnosti. Umesto toga, oni predstavljaju oblast koja pripada svakom građaninu i deo su njegovog legitimnog interesa.

Strategije na ovom nivou treba da jačaju transparentnost institucija sektora bezbednosti 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 obezbedila podrška strategiji mogu biti primenjene druge dobre prakse, poput postojanja otvorenih telefonskih linija, poštanskih sandučića, kancelarija za prijem stranaka, koje garantuju anonimnost.

### **(4) Na nivou sektora odbrane**

Strategije na ovom nivou u obzir uzimaju osobenosti sektora odbrane, postojeće obrasce vojno-civilnih odnosa, status oružanih snaga određene države i ulogu namenske industrije.

U komunizmu, vojska je, zbog svog jedinstvenog položaja u sistemu bezbednosti, bila poput „države u državi“. Tokom tranzicije društvo je često podsećano na taj status. Vojska suviše često gubitak svog prestiža i resursa objašnjava inostranim pritiscima i „izdajom“ političara, što je automatski čini politizovanom. Ona suptilno nastoji ili da se suprotstavi izabranim zvaničnicima ili da neposredno utiče na politiku, pošto civilnu kontrolu doživljava kao narušavanje svojih interesa.

Takođe, u komunizmu odbrana je predstavljala najznačajniji prioritet. Godinama nakon toga, odbrana i oružane snage bile su favorizovane i trošile su jako veliki deo javnih sredstava, često na uštrb drugih institucija iz sektora bezbednosti. To je samo po sebi doprinelo porastu korupcije i loših praksi upravljanja.

Mnoge socijalističke zemlje isporukom oružja – koju 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 obaveštajne službe. Ovo nasleđe još uvek nije prevaziđeno, a to ometa kontrolu oružanih snaga, njihovog budžeta i aktivnosti.

Osim toga, česte promene 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 sprovođenjem određene politike, već su predstavljali legla korupcije.

Strategije na ovom nivou trebalo bi da budu usmerene u više pravaca i da se bave rešavanjem 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), primena metoda planiranja kapaciteta, naprednih principa upravljanja nabavkama u sektoru odbrane i tako dalje često je površna, dok i dalje opstaju stavovi i procedure nasleđene iz sovjetskih vremena. Najizraženiji su problemi finansijskog i materijalnog planiranja, izvršenja i izveštavanja, gde je naglasak i dalje na ulaznim vrednostima, dok se odluke suviše često ne donose prema ciljevima politike i kvalitetnog planiranja, već prema subjektivnim merilima.

Prekomerno centralizovanje odlučivanja o raspodeli sredstava, zajedno sa nedostatkom transparentnosti, doprinosi proizvoljnom sprovođenju 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 bezbednosti, pa ni adekvatne kontrole i revizije. U postkomunističkim zemljama veoma je teško naći primere objektivnih procena, kao i toga da li je raspodela sredstava i u kojoj meri dovela do ostvarivanja veće bezbednosti.

Međutim, postoji i svetlija strana. Na primer, revizijom koju je 2007. godine u bugarskom Ministarstvu odbrane sprovela 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 izveštaju o sprovedenoj reviziji naglašeno je da ne postoji adekvatna politička dokumentacija u kojoj postoje jasno definisani merljivi i ostvarivi ciljevi. Takođe, nisu bila definisana ni potrebna sredstva. Navedeno je i da Ministarstvo odbrane ima obimnu i složenu organizaciju sa pet nivoa upravljanja, kao i da je u ovom telu zaposlen prevelik broj ljudi odgovornih za planiranje, izradu programa, izvršenje i proračunavanje programa i budžeta.

Ova primedba 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 okarakterisali kao „revolucionarnu“. U antrfileu 24.2 dati su drugi primeri promovisanja integriteta na različitim nivoima.

### **Antrfile 24.2. Promovisanje integriteta sektora odbrane u postkomunističkim sredinama**

Iskustvo Bugarske pruža nekoliko primera uvođenja promena zasnovanih na jačanju integriteta, i to u oblasti politike, međunarodnih odnosa, sprovođenja doktrine i izgradnje institucija.

#### *Vojna doktrina iz 1999: primer političkog integriteta*

Posle izbora održanih 1997. godine, bugarska Vlada jasno se opredelila za to da zemlju uvede u NATO i EU. U skladu sa tim, Skupština je usvojila novi Koncept nacionalne bezbednosti, a godinu dana kasnije i novu Vojnu doktrinu. Prema njoj, Bugarska je već *de facto* bila smatrana članicom NATO 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 zameni kamufliranim prilagođavanjem zapadnim standardima. Takođe, do toga je došlo i nakon smenjivanja 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 vredan za uspeh. Kap prvo, operacija NATO na Kosovu pokazala je na delu značaj integriteta, što je bugarskom narodu bila dobra pouka o važnosti integriteta u međunarodnim razmerama. Zatim, princip integriteta bio je ključni kriterijum 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 bezbednosti i njenom Vojnom doktrinom i predstavljala je probu za ostvarivanje ključnih ideja koje su bile u osnovi budućeg plana reforme. Usaglašenost politike i delanja pružila je čvrst temelj za sticanje podrške javnosti i nastavak konsultacija sa NATO i pojedinačnim zemljama članicama, u šta su bile uključene i konsultacije povodom odbijanja zahteva Rusije za prelet vojnih aviona iznad bugarske teritorije.

#### *Plan 2004: integritet prilikom sprovođenja Doktrine*

Izrada plana reforme sektora odbrane, poznatog kao Plan 2004, razlikovala se od bilo kog sličnog poduhvata sprovedenog u Bugarskoj do 1999. godine. Pre svega, ovaj plan zasnivao se na Konceptu nacionalne bezbednosti i Vojnoj doktrini i izrađen je pod jasnim vođstvom premijera i uz podršku predsednika i Parlamenta. Drugo, on je bio baziran na kvalitetnoj operativnoj analizi

mnogih opcija vezanih za strukturu, snagu, opremljenost i obučenosť, kao i za moguće namene oružanih snaga. Zatim, razvoj snaga usklađen je sa planovima za obrazovanje i obuku, obaveštajnu i kontraobaveštajnu aktivnost, medicinsku podršku, logističku podršku, socijalnu podršku, nabavke i istraživanje, prenošenje funkcija i struktura izvan Ministarstva odbrane. Sve to bilo je podržano mehanizmima za sprovođenje i institucijama, kao i solidnim budžetskim projekcijama do 2004. godine. Planom su omogućeni ne samo racionalizacija i restrukturiranje već i izgradnja institucija i unapređenje procesa. To je postignuto uvođenjem sistema PPBS-a i integracijom mehanizama za osiguravanje transparentnosti, odgovornosti i merenje rezultata, kao i korišćenjem operativne analize potrebne za donošenje odluka u sektoru odbrane.

*Rukovođenje u sektoru odbrane, integritet i izgradnja institucija*

Sprovođenje 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. Posle 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 institucionalizovane prakse dobrog upravljanja i rukovođenja u sektoru odbrane. To je obuhvatalo i izmene podzakonskih akata kojima je bilo uređeno Ministarstvo odbrane, kao i izmene samog bugarskog Zakona o odbrani. Kako bi bili povećani transparentnost, odgovornost i merljivost procesa upravljanja, ministar odbrane formirao je savete za izradu programa, za integracije i za modernizaciju, čiji su rad podržale novoosnovane uprave za planiranje u sektoru odbrane, za evroatlantske integracije i za politiku naoružanja, kao i Uprava za zajedničke strateške planove i politiku (tzv. J5) pri Generalštabu, te slična tela pri štabovima svih vidova oružanih snaga.

Pošto je kultura toliko duboko ukorenjena u istoriju i kolektivno iskustvo organizacije, njena izmena zahteva ulaganje dosta vremena i sredstava. Često se onima koji žele da sprovedu promene savetuje da potraže pomoć pokretača promena 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 podrazumevaju. Pokretač promena koji je izvan sektora odbrane ili koji dolazi iz inostranstva mora da bude svestan specifične kulture konkretne organizacije sektora odbrane. Inicijativa NATO za izgradnju integriteta, kao i fond koji podržava njeno sprovođenje, može biti iskorišćena za borbu sa izazovom promene kulture u sektoru odbrane kako bi rad institucija u ovom sektoru postao transparentniji, efektivniji i efikasniji.

# Prilog 1: Odabrana literatura

## Zvanični dokumenti

UN. *United Nations Convention Against Corruption. (Konvencija UN-a protiv korupcije)*, 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)>

Council of Europe. *Criminal Law Convention on Corruption (Krivično-pravna konvencija o korupciji)*, ETS br. 173, 1999.

<<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>>

Council of Europe. *Civil Law Convention on Corruption (Građanskopravna konvencija o korupciji)*, ETS br. 174, 1999.

<<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>>

Council of Europe. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Konvencija o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda od kriminala i o finansiranju terorizma)*, 2005.

<<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>>

Organization of American States. *Inter-American Convention Against Corruption (Međuamerička konvencija protiv korupcije)*, 1996.

<[www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html)>

UN General Assembly. *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

United Nations Office of Drugs and Crime. *UN Anti-Corruption Toolkit (Priručnik UN-a za borbu protiv korupcije)*.

Globalni program za borbu protiv korupcije, Kancelarija 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)>

Organization for Security and Co-operation in Europe. *Best Practices in Combating Corruption (Najbolje prakse u borbi protiv korupcije)*, 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)>

IPU-DCAF. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti: 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)>

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Security System Reform and Governance (Upravljanje i reforma sistema bezbednosti)*.

OECD DAC Guidelines and Reference Series, 2005.

<[www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf)>

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (Priručnik za reformu sistema bezbednosti: podrška sigurnosti i pravdi)*, DAC Guidelines and Reference Series, 2007.

<[www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf)>

Transparency International. *Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice (Priručnik za borbu protiv korupcije: Sistem nacionalnog integriteta u praksi)*, project ACH

<[www.transparency.org/policy\\_research/ach](http://www.transparency.org/policy_research/ach)>

Transparency International. *The Anti-Corruption Plain Language Guide (Jednostavni vodič za borbu protiv korupcije)*, 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)>.

USAID Center for Democracy and Governance. *A Handbook on Fighting Corruption (Priručnik za borbu protiv korupcije)*, 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)>

Mark Pyman. *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms (Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od pojave korupcije u odbrambenim ustanovama: deset praktičnih reformi)*. Transparency International, 2009.

<[www.defenceagainstcorruption.org/publications](http://www.defenceagainstcorruption.org/publications)>

## Metodologije

### *World Bank Governance & Anti-Corruption Tools*

Institut Svetske banke, u saradnji sa drugim jedinicama grupacije Svetske banke, podržava zemlje u njihovim naporima da unaprede upravljanje i kontrolišu korupciju. Oslanjajući se na multidisciplinarni pristup, Institut primenjuje metode učenja kroz akciju i na taj način povezuje empirijske dijagnostičke analize, njihovu primenu, kolektivno delovanje i prevenciju. Institut povremeno objavljuje Globalne indikatore upravljanja (WGI) i procene stanja u određenim zemljama. Ovaj integrisani 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)) obezbeđuju primere dobre prakse merenja 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)>

### *World Bank. 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)>

### *Spector, Bertram I.; Johnston, Michael and Svetlana Winbourne. Anticorruption Assessment Handbook. 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 „Transparensi internešnal” (TI) procenjuje 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 sprovodi od 2003. godine i njime se mere opšti stavovi javnosti o korupciji i iskustva u mnogim zemljama širom sveta. Istraživanje sprovedeno 2009. godine obuhvatalo je 69 zemalja. Izveštaje objavljuje organizacija „Transparensi internešnal” 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)*

Indeks davalaca mita, koji objavljuje TI, procenjuje ponuđačku stranu korupcije – verovatnoću da će firme iz razvijenih zemalja širom sveta podmićivati u inostranstvu. Kompletni izveštaji 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)*

Svetska banka

Od 2009. godine izveštaji 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*) sprovodi istraživanja dva puta godišnje. Rejting zemalja u odnosu na otvorenost budžeta za 2008. godinu dostupan je i može se preuzeti na sledećim jezicima: arapskom, kineskom, engleskom, francuskom, portugalskom i španskom jeziku.

Verzija kompletnog izveštaja 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 procenjuje upravljanje javnim finasijama u različitim zemljama. Izveštaji su dostupni na: <[www.pefa.org/assessment\\_reportmn.php](http://www.pefa.org/assessment_reportmn.php).>

### **Odabrane monografije i izveštaji**

*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 „Transparensi internešnal” za odbranu i bezbednost

## Korupcija u sektoru odbrane

Organizacija „Transpaprensi internešnal” (TI) predstavlja organizaciju civilnog društva koja predvodi globalnu borbu protiv korupcije. Sa više od 90 kancelarija širom sveta i međunarodnim sekretarijatom organizacije, čije je sedište u Berlinu, ona podiže svest javnosti o korupciji i saraduje sa partnerima iz državnih aparata, civilnog društva i poslovnog sveta kako bi zajedničkim snagama razvili i sproveli delotvorne mere za njeno suzbijanje. Dodatne informacije o TI možete pronaći internet-stranicu ove organizacije: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org).>

Globalni program odbrane i bezbednosti koji je kreirao TI nosi naziv „Odbrana od korupcije” (*Defence Against Corruption*, DAC). On treba da smanji korupciju i utiče na promenu stavova o korupciji u sektorima odbrane i bezbednosti, koji će ići u prilog građanima. Međunarodnim programom odbrane rukovodi ogranak TI u Velikoj Britaniji.

Međunarodni program odbrane počeo je da se primenjuje pre šest godina povezivanjem vlada, kompanija iz sektora odbrane, univerzitetskih naučnika i predstavnika civilnog društva kako bi se pronašla najbolja rešenja za problem korupcije u sistemu odbrane. Danas su sa programom DAC-a dobro poznati ministri odbrane, ministri nadležni za bezbednost, kompanije iz sektora odbrane i razne organizacije širom sveta. Program trenutno finansiraju NATO i Odeljenje za međunarodni razvoj pri vladi Velike Britanije.

Program DAC radi smanjenja rizika od pojave korupcije u sistemu odbrane i bezbednosti saraduje sa nacijama koje su naklonjene reformama, počev od Kolumbije i Poljske, pa sve do Avganistana, kao i sa mnogim multilateralnim organizacijama. On aktivno saraduje sa vladama, multilateralnim organizacijama, civilnim društvom i namenskom industrijom kako bi bio unapređen integritet prilikom međunarodnog transfera oružja. Radi ostvarivanja održivih promena širom sveta, tim DAC-a podržava stručnjake i organizatore kampanja za sprovođenje antikorupcijskih reformi, organizuje radionice i pomaže prenos znanja o suzbijanju korupcije.

Aktivna saradnja sa NATO dovela je do uspostavljanja dva mehanizma za suzbijanje korupcije:

- i. Upitnik za samoprocenu 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 uspešno 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 samoprocene i program obuke treba da podrže sticanje znanja i veština potrebnih za suzbijanje korupcije u sektoru odbrane raznih zemalja.

Program DAC aktivno saraduje sa afričkim zemljama u rešavanju problema vezanih za korupciju u sistemu odbrane i bezbednosti i podržava pokretanje pregovora o sprovođenju Sporazuma UN-a o trgovini oružjem.

Istraživanja koja sprovodi, kao i rezultati koje objavljuje tim DAC-a veoma su značaja za borbu protiv korupcije u sektoru odbrane i bezbednosti. Rezultati istraživanja prosleđuju se zainteresovanim stranama kako bi se promovisale najbolje prakse i podstakla primena najsavremenijih metoda za suzbijanje korupcije. Takođe, DAC dva puta mesečno objavljuje pregled vesti o slučajevima korupcije u sektoru odbrane.

Informacije o dosadašnjem radu TI u sektoru odbrane i bezbednosti, uključujući u to i istorijat 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).

## **1. 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 vazduhoplovne industrije SAD)
ANDS	Afghanistan National Development Strategy (Nacionalna strategija razvoja Avganistana)
PBKO (APSC)	Armed Private Security Contractor (Privatna bezbednosna kompanija pod oružjem)
ASD	Aerospace and Defence Industries Association of Europe (Evropska asocijacija vazduhoplovne 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 (Savet 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 (Evroatlantski savet 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)

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 bezbednosnu pomoć u Avganistanu)
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 (Kancelarija SAD za upravljanje i budžet)
OSCE (OEBS)	Organization for Security and Co-operation in Europe (Organizacija za evropsku bezbednost 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 bezbednosne kompanije)
PPBEA	Planning, Programming, Budgeting, Execution, and Assessment [system] (Sistem planiranja, programiranja, budžetiranja, izvršenja i procene)
PPBS	Planning, Programming, and Budgeting System (Sistem planiranja, programiranja i budžetiranja)
PPP (JPP)	Public-Private Partnership (Javno-privatno partnerstvo)
PR	Public Relations (Odnosi sa javnošću)
PRT	Provincial Reconstruction Team (Provincijski tim za rekonstrukciju)
SIU (SIJ)	Special Investigating Unit (Specijalna istražna jedinica)
TI	Transparency International (Transparensi internešnal)
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Vojska Indonezije)
UN	United Nations (Ujedinjene nacije)
USAID	US Agency for International Development (Agencija za međunarodni razvoj SAD)



Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne sme biti reprodukovano, skladišten u sistemima za preuzimanje niti prenesen u bilo kom 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 biti distribuirana 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.

Tagarev, Todor (ed.). *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010. – 344 strana, 14 slika, 1 tabela, 101 antrfile.

Originalna verzija: na engleskom jeziku, Ženeva, 2010.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga

<[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)>

P.O.Box 1360, CH-1211 Ženeva 1, Švajcarska

Naslov na srpskom:

Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane: zbornik najboljih praksi

Naslov originala:

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

Urednik i glavni autor: Todor Tagarev, Bugarska

Prvo izdanje na srpskom jeziku

Priredivač izdanja na srpskom jeziku:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), Beograd

Prevod: Zorica Nenadović

Lektura i korektura: Tatjana Hadžić Jovović

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), Beograd

Slog i prelom: DTP Studio, Beograd

Štampa: UNAGRAF d.o.o, Beograd

Format: C5

Tiraž: 1.000 primeraka

**ISBN: 978-86-6237-053-2**



