

## Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane

Zašto je problem korupcije u sektoru odbrane važno pitanje za poslanike?

Zašto je sektor odbrane izložen korupciji?

Šta bi poslanici trebalo da znaju o raspodeli budžeta u sektoru odbrane?

Rizik od pojave korupcije kod upravljanja kadrovima

Rizik od pojave korupcije kod operacija & održavanja

Rizik od pojave korupcije u javnim nabavkama u sektoru odbrane

Rizik od pojave korupcije kod ofset aranžmana

Rizik od pojave korupcije kod konverzije u sektoru odbrane

Ko ima glavnu ulogu kod izgradnje integriteta?

Koje su to međunarodne norme i najbolje prakse kada govorimo o izgradnji integriteta u sektoru odbrane?

Koji su nezavisni izvori o procesu planiranja bužeta za sektor odbrane dostupni?

### Zašto je problem korupcije u sektoru odbrane važno pitanje za poslanike?

U većini zemalja ljudi veruju svojim oružanim snagama. Istraživanja javnog mnjenja najčešće pokazuju da je vojska jedna od najcenjenijih institucija u društvu, u koju javnost ima više poverenja nego u medije, privatni sektor, političke partije ili skupštinu, i jedino se može naći iza crkve i nevladinih organizacija. Ipak, razna istraživanja prikazuju sektor odbrane kao jedan od najkorumpiranijih delova vlade, zbog svoje odvojene vojne industrije i velikih infrastukturних projekata (vidi, na primer: Transparency International, "Global Corruption Barometer 2010" – međunarodna organizacija Transparensi Internešnl, 2010. godina Barometar globalne korupcije).

#### Antrfile 1. Definicije i pojmovi

**Integritet** označava izvršavanje dužnosti na pošten i stručan način. Određen proces ima svoj integritet ukoliko funkcioniše kako bi trebalo i uklapa se u širi sistem čiji je sastavni deo. Organizacija ima svoj integritet ukoliko se njene aktivnosti sprovode uz odgovarajuće preuzimanje odgovornosti i stručnost, bez ikakvih zloupotreba resursa iz nepoštenih ili prvatnih razloga. Integritet se obično meri revizijom i istraživanjima.

**Korupcija** je zloupotreba poverenog položaja zarad lične dobiti. Korupcija u sektoru odbrane može da se javi u različitim oblicima, uključujući davanje i primanje mita, nekonkurentne ugovore, manipulaciju platnim spiskovima pripadnika vojske, zloupotrebom budžeta i korišćenjem vojnih resursa za ostvarivanje vanbudžetskog profita.

**Sukob interesa** se javlja kada neki zvaničnik ima lični ili privatni interes koji on/ona stavlja ispred svojih ustavnih dužnosti. Neke zemlje definišu sukob interesa kao izvlačenje sadašnje, ali i buduće koristi koju bi neko zvanično lice moglo da dobije iz tekućeg ugovora o javnim nabavkama, na primer, kada službenik počne da radi za, ili ima neke druge koristi od nabavljača u sektoru odbrane u nekom određenom vremenskom periodu, nakon što je prestao/la da radi za Vladu.

**Teorija racionalnog ponašanja** kaže da je korupcija proizvod donošenja racionalnih izbora od strane pojedinca, nakon što proceni moguću ličnu nagradu koju dobija kršenjem zakona, u odnosu na verovatnoću da bude uhvaćen u tome, osuđen i visinom kazne koju bi mogao/la da dobije. Dalje, u skladu sa ovim pristupom, postoje dva faktora koja sprečavaju korupciju: "moralni teret", koji određuje kultura zajednice i lični osećaj za etičnost; i "očekivana kazna", koju određuje zakonodavstvo.



## DCAF

a centre for security,  
development and  
the rule of law

Vodič za poslanike ima za cilj da predstavi glavne pojmove, strategije i dobre prakse koje se odnose na integritet u sektoru odbrane. Napravljen je za poslanike, savetnike, vladine zvaničnike i organizacije civilnog društva koje žele da saznaju o riziku od korupcije u sektoru odbrane i kako ga rešiti.

Poslanicima svih zemalja je važno da se vojska trudi da izgradi i održi integritet u sektoru odbrane iz nekoliko razloga:

Prvo, korupcija u sektoru odbrane oštećuje druge sektore javnog života. Ona uzima novac iz državnog budžeta i time onemogućava ulaganje u obrazovanje, zdravstvo, inovacije i razvoj.

Kao drugo, ona podriva državni kapacitet sektora odbrane, umanjujući operativnu uspešnost vojske, što utiče na bezbednost vojnika, obuku, uslove za borbu i ima izuzetno negativan uticaj na moral pripadnika. Korumpirani sektor odbrane može u velikoj meri da doprinese "kriminalizaciji" privrede i politike jedne zemlje koji tako postaje bezbednosna pretnja sam po sebi. Manjak integriteta u sektoru odbrane ostavlja prostor za organizovani kriminal, terorističke grupe, strane obaveštajne agencije i druge mračne poslovne interese da dobiju uvid u informacije od nacionalnog značaja, znanje, izrade opasnih materijala i tehnologiju oružija.

Korupcija u sektoru odbrane takođe podriva poverenje javnosti u državu. Ona dovodi do gubitka poverenja javnosti u vojsku, što kao krajnju posledicu ima smanjenje borbene spremnosti i prestiža vojske.

## Antrfile 2. Posledice skandala u vezi sa korupcijom u sektoru odbrane u Bugarskoj

Vojska u Bugarskoj je izgubila poštovanje svoje javnosti kao posledicu čestih skandala vezanih za korupciju. Godine 2009. je pokrenuta istraga protiv vodećih ličnosti sektora odbrane koja je dovela do podizanja nekoliko optužnica za zloupotrebu položaja i korupciju. Pritisak javnosti nakon ovih otkrića je doveo do velikih rezova u budžetu za odbranu i sknavljenja prestižne pozicije i morala u vojsci. Ipak su reforme koje su bile preduzete kao odgovor na ovu situaciju veoma brzo dovele do transformacije bugarskog sektora odbrane i bezbednosti i Bugarska je sada postala vodeća zemlja u okviru NATO Poverilačkog fonda za izgradnju integriteta.

Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije su dve strane istog novčića. Stavljanjem akcenta na integritet, mi se ipak opredeljujemo za pozitivniji i proaktivniji pristup.

## Zašto je sektor odbrane izložen korupciji?

Sektor odbrane je u mnogim zemljama najveći državni poslodavac, pri čemu su oružane snage centralni deo sistema koji se sastoji od odvojenih sistema obrazovanja, zdravstva i sudstva, kao i značajne logističke i administrativne infrastrukture.

**Budžet odbrane** često čini najveću stavku u okviru ukupnog državnog budžeta. Njegov udeo se kreće od 2-3% u Austriji, Belgiji i Mađarskoj, do 4,5% u Francuskoj, Nemačkoj i Grčkoj, do 16-18% u Rusiji, Indiji i SAD-u. Potrošnja u sektoru odbrane je često ne samo značajan procenat državnog budžeta, već i BDP-a, od 1% u Japanu do 4,5% u SAD-u i Rusiji, kao i čak 9% u Saudijskoj Arabiji.

Tabela 1: Troškovi odbrane prikazani kao procenat BDP-a

Zemlja	Troškovi odbrane (2013.)
Albanija	1.5%
Bosna i Hercegovina	1.4%
Bugarska	1.5%
Hrvatska	1.7%
Makedonija, BJR	1.4%
Moldavija	0.3%
Crna Gora	1.9%
Rumunija	1.3%
Srbija	2.2%
Slovenija	1.2%

Izvor: Svetska banka <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>

Potencijalna nagrada od izvršenja čina korupcije zavisi od nekoliko faktora:

- obima resursa koji su pod kontrolom umešanih državnih službenika,
- diskrecionog prava koje ima,
- nivoa transparentnosti i odgovornosti u sektoru odbrane.

U sektoru odbrane ovi se faktori kombinuju tako da se povećava potencijalna nagrada za izvršenje čina korupcije: značajni resursi plus okolnosti kao što su "tajnost", "hitnost" ili od "državnog interesa" mogu da svedu donošenje odluka na mali broj ljudi i drastično smanje transparentnost i preuzimanje odgovornosti.

**Tajnost** u ulozi zaštite "državnih bezbednosni interesa" je prvi i najgori neprijatelj transparentnosti u sektoru odbrane, često sprečavajući bilo kakvu mogućnost smisaone spoljašnje istrage. Tajnost može kod javnih nabavki u odbrani da ograniči broj potencijalnih učesnika na tenderu (ili čak da dovede do nabavke iz samo jednog učesnika), i na taj način onemogućiti konkurentnost i omogućiti dobavljaču da manipuliše cenom i uslovima ugovora.

**Hitnost** u ispunjavanju operativnih ili drugih zahteva odbrane omogućava pojednostavljivanje procedura ili čak i izbegavanje pravila – zahteva da tender mora da bude otvoren i konkurentan. Potreba da se ispune "hitni" zahtevi, posebno u kombinaciji sa tajnošću omogućava donošenje netransparentnih i proizvoljnih odluka, što dovodi do toga da dobavljači mogu da traže drastično veće cene.

**Populistički slogani** mogu takođe da budu paravan za koruptivne radnje. Poziv na "kupovinu domaćih" proizvoda za sektor odbrane i usluga, zbog navodne brige za ljude i njihove poslove, se često koristi kako bi se opravdali netransparentni, nekonkurentni ugovori, koji su pogodni za naplatu dugova na mnogo načina. Ovo može da dovede do nabavke lošijih proizvoda i usluga po višoj ceni. Kao dodatak tome, prakse koje favorizuju domaće dobavljače otežavaju ulaz direktnih stranih investicija i novih tehnologija, što znači manju konkurenciju i plodnije tlo za korupciju.

## Šta bi poslanici trebali da znaju o raspodeli budžeta?

Troškovi u sektoru odbrane se obično dele na četiri kategorije:

- za upravljanje kadrovima
- za operacije i održavanje
- za javne nabavke i izgradnju
- za istraživanje i razvoj (engl. research and development – R&D)

Svaku od ovih kategorija prati određeni niz rizika od korupcije i izazovi za njihovo rešavanje i sprovođenje mera borbe protiv korupcije.

Albanija (2011.)		Bosna i Hercegovina (2010.)	
Zaposleni:	68.33%	Zaposleni:	79.32%
Operacije:	17.16%	Operacije:	19.29%
Nabavke:	14.51%	Nabavke:	1.39%
Bugarska (2010.)		Hrvatska (2011.)	
Zaposleni:	53.86%	Zaposleni:	62.82%
Operacije:	27.86%	Operacije:	20.12%
Nabavke:	18.20%	Nabavke:	17.06%
I & R:	0.08%		
Makedonija, BJR 2010.)		Moldavija (2010.)	
Zaposleni:	70.52%	Zaposleni:	74.61%
Operacije:	18.58%	Operacije:	24.41%
Nabavke:	10.90%	Nabavke:	0.10%
Crna Gora (2010.)		Rumunija (2011.)	
Zaposleni:	69.99%	Zaposleni:	71.06%
Operacije:	23.52%	Operacije:	15.63%
Nabavke:	6.48%	Nabavke:	13.14%
		I & R:	0.16%
Srbija (2011.)		Slovenija (2011.)	
Zaposleni:	71.76%	Zaposleni:	8.15%
Operacije:	22.10%	Operacije:	1.45%
Nabavke:	6.08%	Nabavke:	10.18%
I & R:	0.06%	I & R:	0.20%

Izvor: Izveštaj Ujedinjenih nacija o troškovima u sektoru odbrane (engl. United Nations Report on Military Expenditures (<https://milex.un.org/>))

Najveći deo budžeta za odbranu odlazi na troškove za zaposlene u zemljama JEE. Stoga je ovo ključna oblast za inicijativu izgradnje integriteta.

## Rizik od pojave korupcije kod upravljanja kadrovima

Korupcija u sistemu upravljanja kadrovima može da se pojavi u obliku iznude, krađe, mita ili mreže uticaja koje favorizuju koruptivne radnje. Može je pokrenuti bilo koja kadrovska odluka koja ne prati strogu primenu regulative ili prakse. Primeri mogu da obuhvate sledeće:

- šeme izbegavanja služenja vojnog roka (obuhvataju mrežu korumpiranih službenika, lekara i instruktora u

centrima za regrutaciju)

- nezaslužen upis na vojne akademije (programe obuke za oficire)
- neopravdana unapređenja ili postavljenja
- davanje prednosti kod donošenja odluka o postavljenjima u inostranstvu (na primer, za školovanje ili učešće u mirovnim operacijama)
- nejednaka raspodela plata i beneficija (stanovi, topli obrok, zdravstvena zaštita, uniforma, odmor).

Komplikovano je obezbediti transparentost kod upravljanja kadrovima i to iz nekoliko razloga: regrutovanje i imenovanja prolaze kroz ceo sistem, ali je ocenjivanje i izveštavanje hijerarhijsko, i prati lanac komandovanja. Organizaciona podela na operativne jedinice i centralni štab, u kombinaciji sa nepisanim pravilima i tradicijom u srcu vojne kulture, daleko od toga da motiviše uzbuđivače. Stoga prikupljanje tačnih informacija predstavlja težak zadatak.

## Šta mogu poslanici da učine po pitanju upravljanja kadrovima?

- Da obezbede jasan okvir koji upravlja pravnim statusom oružanih snaga, uslovima za prijem u službu, obrazovanjem i napredovanjem u karijeri, poštovanjem ljudskih prava i uslovima rada
- Formalno odobre ili zvanično prihvate imenovanja na višim položajima kroz skupštinsku proceduru
- Da postavljaju pitanja i traže da im Ministarstvo odbrane dostavlja izveštaje o kadrovskoj politici i njenoj primeni u praksi
- Da traže informacije i konsultuju se sa kancelarijom Ombudsmana po pitanju žalbi u Vojsci, što se tiče zloupotrebe, diskriminacije i pogrešnim postupanjem u upravljanju kadrovima
- Da razmotre osnivanje specijalizovane institucije koja bi se samo bavila zaštitom prava oružanih snaga, kao što je Vojni komesar u nemačkom parlamentu ili Bosni i Hercegovini

## Rizik od pojave korupcije kod operacija & održavanja

Na operacije & održavanje ide oko 20% budžeta za odbranu. Ovo se odnosi na obuku snaga u miru, pripremu za angažovanje u operacijama, sprovođenje zajedničkih vežbi i za međunarodne mirovne misije.

Odluke o učešću neke države u mirovnim operacijama često moraju da se donesu u kratkom vremenskom roku. Stoga se procedure javnih nabavki sa njima u vezi pojednostavljaju i zaobilaze procese konkurentnosti. Zahtevi interoperabilnosti i briga za bezbednost vojnika su često važniji od samih troškova. Takođe se dešava da se pripadnici angažuju i biraju na osnovu nejasnih i netransparentnih procedura.

Plata u međunarodnim operacijama je nekoliko puta veća od redovne plate. Ovo može da dovede do lobiranja, podmićivanja i trgovine uticajem u okviru sektora odbrane kada vojnici i oficiri pokušavaju da sebi obezbede mesto u inostranstvu. U slučaju mirovnih operacija, neki stručnjaci preporučuju da se angažuju redovne organizacione jedinice umesto kontingenata koji su oformljeni za neku određenu misiju, zato što je takvim jedinicama potrebno jako malo dodatne opreme i obuke kako bi ispunila zahteve svoje misije.

Vojne operacije se sve više oslanjaju na privatni sektor na tri važna načina:

1. **Anagažovanje spoljnih saradnika**, kada se uzimaju podizvođači ili snabdevači koji su specijalizovani za određene aktivnosti;
2. **Privatizacija**, kada se imovina, oprema ili objekti koji su trenutno u vlasništvu vlade prodaju privatnom sektoru;
3. **Državno-privatna partnerstva** (engl. PPP) kada privatni sektor ulaže u vojne projekte ili operacije, dele resurse, znanje, rizike i nagrade u zajedničkim ulaganjima sa državnim partnerom.

Ovi aranžmani nude značajne mogućnosti za unapređenje efikasnosti oružanih snaga. Ipak, u nedostatku jakog etičkog vođstva, institucija i nadzora, oni mogu da dovedu do pojave nezakonitih radnji kao što je podmićivanje. Do ovoga može doći zajedno sa legalnim aktivnostima lobiranja od strane privatnih kompanija koje za cilj ima da pruži podršku političkim i birokratskim procesima odbira izvora koji favorizuju privatne interese na štetu sektora odbrane.

### Antrfile 3. Znaci upozorenja na pojavu korupcije u procesu privatizacije

- Skupština je pod preteranim uticajem privatnog sektora, često zbog neadekvatnih zakona o finansiranju izbornih kampanja;
- Nizak nivo transparentnosti državne administracije – javnost nema odgovarajući pristup informacijama po pitanju strategije privatizacije, politika i procesa odlučivanja;
- Ne postoji sistem preuzimanja odgovornosti i kontrole političara i zvaničnika uključenih u programe privatizacije;
- Nepostojanje krivičnih, civilnih ili disciplinskih kazni za političare i zvaničnike koji su upleteni u ili osumnjičeni za korupciju, ili koji su očigledno izloženi sukobu interesa;
- Ne postoji mogućnost da zaposleni i građani uloze tužbe ili žalbe, poverljive ili anonimne, protiv korumpiranih zvaničnika ili postupaka;
- Ne postoji obavezno javno prijavljivanje imovine, prihoda i mogućeg sukoba interesa političara i državnih službenika uključenih u proces odlučivanja u privatizaciji, i
- Slabi mediji, podređeni političkim interesima.

Osnovni problem u ovoj oblasti je korišćenje usluga podizvođača - posebno sve većeg broja privatnih vojnih kompanija - za angažovanje u vojnim operacijama, kao i operacijama očuvanja mira i stabilizacije. Tada često dolazi do nedostatka transparentnosti u tenderskom procesu; stvara se prostor za favorizovanje, pronevere, nepotizam, podmićivanje i korupciju.

Za sada ne postoji međunarodni sistem za procenu, evidenciju ili odobravanje licenci za privatne izvođače i definisanje ili odobravanje standarda profesionalnog učinka. Ipak, napravljen je mali pomak ka razvijanju jednog takvog sistema. *Dokument iz Montereja o privatnim vojnim i bezbednosim kompanijama* (engl. *The Montreux Document on Private Military and Security Companies*) iz 2008. godine postavlja nove temelje za definisanje primene međunarodnog prava na aktivnosti privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija. *Međunarodni pravilnik ponašanja za privatne bezbednosne aktere* (engl. *The International Code of Conduct for Private Security Service Providers (ICoC)*) je inicijativa koja obuhvata veliki broj učesnika i ima za cilj da pojasni međunarodne standarde za privatnu bezbednosnu industriju koja radi u složenom okruženju, kao i da unapredi nadzor i odgovornosti ovih kompanija.

### Šta mogu poslanici da urade po pitanju operacija & održavanja?

- Da se postaraju da postoje procedure za rešavanje problema korupcije u mirnodopskim i konfliktnim vremenima
- Da pruže podršku Ministarstvu odbrane kod izrade smernica i mehanizama kontrole u praksi
- Da identifikuju sve probleme koji mogu da se pojave u vezi sa korupcijom i da se postaraju da su svi pripadnici sistema odbrane upućeni u to koje su prihvatljive norme ponašanja u takvim situacijama
- Da izvrše pregled svih procesa javnih nabavki po ubrzanoj proceduri za mirovne operacije ili vanredne situacije kako bi sprečili zloupotrebu ovakvih okolnosti u svrhu koruptivnih radnji
- Da nadgledaju procese vezane za ostvarenu zaradu od prodaje viška opreme i imovine – gde ide ta zarada, i za šta taj novac može biti upotrebljen?

### Rizik od pojave korupcije u javnim nabavkama u sektoru odbrane

Javne nabavke u sektoru odbrane podrazumevaju dva odvojena procesa:

1. Nabavku nove opreme i obnovu kapaciteta kroz uvođenje naprednih oružanih sistema;
2. Održavanje postojećih kapaciteta obezbeđivanjem rezervnih delova, goriva, logistike, itd.

Javne nabavke u sektoru odbrane su oblast koja je veoma osetljiva na korupciju iz nekoliko razloga. S obzirom na veličinu i obim institucija sektora odbrane, čak i nabavka jednostavnih proizvoda (kao što je hrana, gorivo, uniforme) podrazmeva velike količine novca. Kada se radi o nabavkama visokotehnoloških i specijalizovanih tehnologija i sistema, broj mogućih dobavljača je neminovno ograničen. Kao dodatak tome, pitanja državne bezbednosti mogu da organiče alternativne opcije javnih nabavki, dajući preteran prostor dobavljačima da utiču na pregovore i ugovore. Takođe je teško direktno povezati potrebe sektora odbrane sa javnim nabavkama s obzirom da je statističke podatke o troškovima teško dobiti, ili budu nepotpuni ili uopšte i ne postoje.

Korupcija u nabavkama u sektoru odbrane polazi ili od ponuđača (koji nudi da nezakonito plati kako bi uticao na ishod, tj. podmitio) ili od državnog službenika (koji traži da mu se/joj plati kako bi uticao/la na ishod, tj. iznuda). Kako bi se smanjila korupcija u sektoru odbrane inicijative za unapređenje integriteta ovog procesa bi trebalo da se pozabave postupcima organizacija učesnica, ponašanjem pojedinaca uključenih u proces odlučivanja.

#### **Antrfile 4. Izgradnja integriteta organizacija učesnica**

##### **Sporazumi o integritetu u sektoru odbrane**

Organizacija TI (engl. *Transparency International*) je 1990. godine osmislila Sporazum o integritetu kao alatku koju vlade mogu da koriste u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama, tenderskim procedurama i kod sklapanja ugovora. Ovaj Sporazum o integritetu je ugovor koji obavezuje prodavca (koji objavljuje tender) i kupca na zakletvu o nepodmićivanju za određenu javnu nabavku. Dalje, on onemogućava zapošljavanje zvaničnika vlade ili bliskih rođaka u firmama koje se jave na tender određeni vremenski period nakon podnošenja ponude; oni takođe zahtevaju razotkrivanje detalja o agentima i posrednicima. Kako bi se obezbedila transparentnost ovakvih sporazuma, angažuje se nezavisni kontrolor ili tim za kontrolu, koji ima pristup svim sastancima i dokumentima.

15 zemalja širom sveta je primenilo ovaj sporazum kod velikih javnih nabavki i ugovaranja u sektoru odbrane, uključujući Hrvatsku, Indiju, Poljsku i UK.

##### **Inicijativa američke namenske industrije**

Najveće namenske kompanije u SAD-u su osnovale Inicijativu namenske industrije (engl. *Defence Industry Initiative (DII)*), u okviru koje se svaki potpisnik obavezuje da popuni detaljni godišnji upitnik u vezi sa programima i praksama etike. Rezultati ovih upitnika se prikupe i objave u godišnjem Izveštaju o državnoj odgovornosti DII-a (engl. *DII Public Accountability Report*). Sve kompanije članice DII-ja imaju svoja pravila ponašanja, odeljenja za moral, specijalne telefonske linije za uzbunjivače i programe obuke iz morala za zaposlene.

#### **1. Integritet organizacija koje učestvuju**

Važno je imati za cilj izgraditi integritet obe ugovorne strane procesa javnih nabavki – pokriti i punudu i potražnju. Što se tiče potražnje, mora da postoji jasna podela nadležnosti u Ministarstvu odbrane i sektoru odbrane – posebno po pitanju toga ko odlučuje i ko je odgovoran za kontrolu.

Što se tiče ponude, namenska industrija je poslednjih godina pogođena brojnim skandalima vezanim za korupciju što je uticala na slabljenje poverenja javnosti u izvođače sektora odbrane. Kompanija može da plati da bude dodata na listu kvalifikovanih ponuđača ili da ograniči broj konkurenata. Oni koji se bave ovakvim isplatama očekuju ne samo da će dobiti ugovor, već i da će dobiti buduće subvencije, monopol i olakšice po pitanju regulativa u njihovu korist.

Često se od dobavljača očekuje da preuzmu glavnu ulogu kod iskorenjavanja korupcije kako ne bi sami postali njen plen.

#### **2. Individualni integritet**

Nijedna mera borbe protiv korupcije u javnim nabavkama neće biti uspešna ukoliko pojedincima koji su uključeni u proces nedostaje integritet. Kako bi se smanjio rizik od pojave korupcije na pojedinačnom nivou, zemlje primenjuju “tvrde” i “meke” mere.

*Tvrde mere* se primenjuju kako bi se sprečio sukob interesa i čin podmićivanja. One mogu da budu primenjene tokom samog procesa javne nabavke, ali i pre i posle. Na primer, mogu se preduzeti mere kako bi se ograničio sukob interesa koji proizilazi iz prethodnog učešća vladinih zvaničnika ili oficira vojske u radu sa ponuđačima iz sektora odbrane, ili mogući rad u privatnom sektoru nakon odlaska u penziju posle rada u vladi ili vojsci.

*Meke mere* su obično u obliku Kodeksa ponašanja koji se primenjuje na zaposlene u vladinim institucijama i dobavljačima za sektor odbrane.

#### **Antrfile 5. Individualni integritet u Poljskoj**

Svi stariji i mlađi službenici koji rade u finasijama ili logistici moraju da popune formular sa podacima o imovini koju poseduju. Ovi podaci nisu javni, u njih ima uvid samo Vojna policija. Pripadnici koji su učestvovali u procesima javnih nabavki u poslednje tri godine svoje vojne službe ne mogu da se zaposle u kompaniji koja radi sa sektorom odbrane.

Zaštita uzbunjivača je negde između tvrdog i mekog pristupa gore opisanih. Ona postoji kako bi ohrabrila ljude koji su došli do saznanja o koruptivnom ponašanju da to i prijave vlastima ili nadređenima.

## Antrfile 6. Dobre prakse zaštite uzbunjivača

**Norveška** je usvojila posebna zakonska akta koja se odnose na zaštitu uzbunjivača. Ona daje pravo svim zaposlenima u privatnom i državnom sektoru da skrenu pažnju vlasti na osumnjičeno nezakonito ponašanje pod uslovom da zaposleni “prati” “odgovarajuću proceduru”. Zakon zabranjuje “osvetu” – pod čime se podrazumeva nepravičan odnos prema zaposlenom kao direktna posledica ili reakcija na njegovo/njeno prijavljivanje takvog ponašanja. Nikakvo sumnjanje u motive uzbunjivača neće ometati pravnu istragu sve dok je otkrivanje istine u interesu javnosti. Zaposleni koji “signalizira” da će podneti prijavu (na primer, tako što kopira dokumenta ili preti da će reagovati ukoliko se ne prekine sa vršenjem neprimerene radnje) je takođe zaštićen od čina osвете. Ukoliko postoji bilo koja vrste osвете nad “uzbunjivačem” nakon što on/ona prijavi slučaj, sleduje mu/njoj kompenzacija u neograničenom iznosu.

Zakon u **Rumuniji** je jedan od retkih zakona u Evropi koji predlaže definisanje izraza “uzbunjivač”. “Uzbunjivač” je pojedinac koji otkriva kršenje zakona u državnim institucijama od strane lica koja imaju državna ovlašćenja ili od strane izvršilaca iz tih institucija. “Ova definicija mora da se pročita zajedno sa “uzbunjivanje od javnog značaja”, koje se definiše kao prijavljivanje, sa dobrim namerama, bilo kod postupka kojim se krši zakon, profesionalni etički standardi ili principi dobre uprave, uspešnosti, efikasnosti, ekonomičnosti i transparentnosti.

U **SAD-u** zakon obavezuje sve ugovarače sektora odbrane da pohađaju programe iz etike, obuku, prijavljivanje zaštite uzbunjivača. Zaštita se odnosi na sve zaposlene kod ugovarača koji otkriju informacije službenicima vlade u vezi sa lošim rukovođenjem ili traćenjem, opasnošću koja preti zdravlju građana ili bezbednosti, ili kršenju odredbi ugovora iz oblasti odbrane. Zaposleni ne sme da bude otpušten, njegova pozicija ne sme da bude spuštena na niži nivo, ili diskriminisan na bilo koji drugi način kao posledicu otkrivanja informacija vladi, a koje se tiču kršenja odredbi ugovora. Svi ugovarači imaju obavezu da informišu pisanim putem svoje zaposlene o ovim federalnim pravima i zaštiti uzbunjivača. Slična pravila se primenjuju i za vladine službenike i slučajeve prijavljivanja, mejlom, onlajn, ili putem telefona, koje može biti anonimno ili sa sakrivenim identitetom ukoliko osoba koja prijavljuje tako odluči.

### 3. Integritet procesa odlučivanja

Regulativa mora da obezbedi jasnu uzročnu vezu između politike odbrane i javnih nabavki, uzimajući u obzir budžetska fiskalna ograničenja. Potrebe za nabavkama moraju da budu poređane po hitnosti i prioritetima kako bi se sve uklopilo u celokupni program odbrane koji je što je više moguće sveobuhvatniji i uravnotežen. Veoma je bitno da se detaljno ispituju konkurentni zahtevi i da se uradi analiza toga šta dobijamo za uloženi novac.

## Šta mogu poslanici da pitaju u tri koraka o procesu odlučivanja kod javnih nabavki?

### 1. Korak – priprema

- Da li postoje dokumenti o politici odbrane koja su dostupna javnosti a koja pružaju jasne smernice za modernizaciju sektora odbrane?
- Da li se odluke kod javnih nabavki zasnivaju na strogoj i transparentnoj proceni rizika?
- Da li operativni i tehnički zahtevi proizilaze iz stvarnih operativnih potreba?
- Da li je obim plana nabavke u skladu sa stvarnim potrebama i opravdan?
- Koji su kvantitativni i kvalitativni parametri dostupni za procenu tehničkih zahteva?
- Da li su potencijalni dobavljači (uključujući i državne kompanije) obavešteni o budućoj nabavci?
- Da li se plan nabavke pravi za kupovinu celog sistema opreme ili samo za pojedinačne delove?
- Da li sredstva obezbeđena za ceo projekat od početka do kraja? Da li su uključeni troškovi održavanja?
- Da li su neplanirane kupovine opravdane hitnim operativnim potrebama?

### 2. Korak – tender i pregovaranje

- Da li je tender konkurentan? Ukoliko nije, da li je kupovina od samo jednog dobavljača (ili organičen tender) opravdan?
- Da li postoje tačni i objektivni kriterijumi za procenu ponuda?
- Da li se poređenje ponuda različitih dobavljača bazira na troškovima celog životnog ciklusa (radnog veka) ili samo na neposrednim troškovima?
- Da li je tenderska dokumentacija jasna i objektivna?
- Kako se sprečava sukob interesa? Da li su službenici koji učestvuju u procesu u bilo kakvoj vezi sa mogućim ponuđačima, a što bi moglo da se smatra sukobom interesa? Da li potpisali deklaraciju kojom potvrđuju da ne postoji sukob interesa? Ukoliko jesu, kako je ona potvrđena?
- Da li su “agenti” ili “posrednici” uključeni u proces javne nabavke? Kako se osigurava njihov integritet?

### 3. Korak – sprovođenje

- Da li ugovor o kupovini jamči prava Ministarstvu odbrane?
- Da se ugovor sprovodi od trenutka potpisivanja?
- Da li se izmene i dopune ugovoru dešavaju samo u dobro objašnjenim i opravdanim situacijama?
- Da li su dostupni objektivni testovi kvaliteta?

## Rizik od pojave korupcije kod ofset aranžmana

Za pojavu korupcije ofset aranžmani predstavljaju najveći rizik, čak i u najrazvijenijim zemljama. Ofsetovi su osmišljeni da budu kompenzacija lokalnim interesnim stranama za kupovinu opreme ili usluga od strane firme. Oni su često sastavni deo međunarodnih ugovora iz sektora odbrane, a u nekim zemljama zakonom su obavezni ofset aranžmani za ugovore iznad određene vrednosti.

Ofset aranžmani mogu da obuhvate veliki broj aktivnosti kao što je zajednička proizvodnja, proizvodnja po licenci, pomoć kod marketinga i izvoza, zaključivanje podugovora, obuku, transfer tehnologije, finansiranje ili strana ulaganja.

Ofsetovi pružaju podršku razvoju državne industrije i mogu da pomognu da se uravnoteži bilans trgovine date zemlje. Oni često omogućavaju vladama da ublaže tenzije i protivljenje domaćih proizvođača i javnosti zbog velikih troškova za sektor odbrane. Ofsetovi mogu da utiču i na odabir onoga šta je potrebno, kao i na odluku o tome da li je nešto potrebno.

Kupovine u sektoru odbrane su retko samo jednostavne ekonomske transakcije. Oni često imaju međunarodnu političku dimenziju pri čemu država kupac očekuje produblivanje političkih odnosa sa državom snabdevačem. Oni su takođe dovoljno veliki da imaju uticaja na domaća politička dešavanja – snabdevači sektora odbrane ulažu, stvaraju nove poslove ili obezbeđuju posebnu vrstu robe i usluga za neku određenu zemlju, regiju ili grad čime mogu da utiču na lokalne političare da podrže datu kupovinu. Oni mogu da učine da neprivlačni proizvodi izgledaju politički atraktivno.

### Antrfile 7. Ofset aranžmani na Bliskom istoku i u Aziji

Ofset odredbe se ne odnose samo na ulaganja u sektor odbrane date zemlje. Ugovori iz sektora odbrane između Saudijske Arabije i UK-a uključuju ofsetove koji obavezuju britanske kompanije da rade na razvoju sistema za proizvodnju šećera, farmaceutske fabrike ili prostorija za obuku iz rada na računaru u komercijalne svrhe u zemlji. Ofset ugovori sa Malezijom predviđaju razvoj sektora visokog obrazovanja putem ulaganja u fakultete, dok Kuvajt koristi ofsetove kako bi razvio mala i srednja preduzeća u civilnom sektoru.

Vlade često ubacuju tzv. “multiplikatore” na ofset aranžmane kao meru stimulanja investiranja u prioritetne oblasti. Na primer, ukoliko je vrednost multiplikatora 3, to znači da strana kompanija može da potražuje do tri puta u odnosu na svoje stvarno ofset ulaganje. Tako da ukoliko je Ministarstvu odbrane hitno potrebna određena tehnologija za proizvodnju oklopa tenka, multiplikator 4 može da se dodeli toj vrsti tehnologije. Ovo bi značilo za prodavca koji obezbeđuje tehnologiju u vrednosti \$20 miliona, ofset potraživanje od \$80 miliona. Ipak je bilo

slučajeva da se ovakve odredbe koriste kada prodavci žele da svedu svoja stvarna ofset ulaganja u zemlji na minimum. Na primer, glavnom dobavljaču z sektor idbrane u SAD-u, uprkos činjenici da je imao \$10 milijardi nominalnih obaveza na jednom od tržišta u Persijskom zalivu, je bila neophodna samo \$1 milijarda kako bi ispuno svoje obaveze kroz primenu multiplikatora. Drugi primer je iz Južne Afrike gde je jedan švedski dobavljač za sektor odbrane primio više od \$200m u ofset kreditima, pri čemu je potrošio samo \$3m na rekonstrukciju bazena u Luci Elizabet i reklamiranje grada švedskim turistima.

Kako bi se sprečila zloupotreba multiplikatora za smanjivanje ili preusmeravanje obaveze iz ofset aranžmana, mnoge zemlje postavljaju ograničenja ili uslove na visinu vrednosti multiplikatora. U Indiji je maksimalna vrednost multiplikatora 3 dozvoljena samo kada strana kompanija obezbeđuje određenu tehnologiju bez ikakvih ograničenja po pitanju njenog obima proizvodnje i prodaje, uključujući i izvoz.

Tabela 3. Ofset aranžmani

Zemlja	Minimalna vrednost ugovora	Minimalna stopa	Multiplikator
Austrija	EUR 726,000	100%	do 10x
Belgija	EUR 11 miliona	100%	Nije određeno
Bugarska	EUR 5 miliona	110%	1x do 3x
Republika Češka	CZK 500 miliona	100%	Nema
Danska	DKK 25 miliona	100%	Nije određeno
Grčka	EUR 10 miliona	80% do 120%	1x do 10x
Mađarska	EUR 3.5 miliona	100%	do 15x
Litvanija	EUR 1.5 miliona	100%	1x do 5x
Holandija	EUR 5 miliona	100%	1x do 5x
Norveška	EUR 5.5 miliona	100%	1x do 5x
Poljska	EUR 5 miliona	100%	2x do 5x
Rumunija	EUR 3 miliona	80%	do 5x
Slovenija	EUR 500,000	100%	1x do 7x
Švedska	EUR 10 miliona	100%	-
Švajcarska	CHF 15 miliona	100%	2x do 3x

Primena ofset aranžmana je u poslednje vreme u sve većem porastu, pošto su dobavljači počeli da shvataju koliko moć imaju takve odredbe kod vršenja uticaja na dogovore oko javnih nabavki. Prosečna vrednost ofset aranžmana je bila 49% vrednosti ugovora za javne nabavke 1995., ali je porasla na 103% 2005.godine. Na primer, Lohid Martin (engl. Lockheed Martin), jedan od najvećih dobavljača za sektor odbrane, ima \$ 19 milijardi američkih dolara obaveze iz ofset aranžmana u 12 zemalja.

Ofset aranžmani su često obaveze koje se ne finalizuju pre dodele ugovora. Nakon toga može da prođu godine dok se one u potpunosti sprovedu. Zahvaljujući ovom vremenskom odlaganju izvršenja i istovremenom smanjivanju političke i medijske kontrole, ostavlja se prostor za sklapanje sumnjivih dogovora i vraćanje usluga onima koji su pomogli da se dobije posao.

### Koja bi pitanja trebalo da postave poslanici kada se radi o ofset aranžmanima?

- Da li postoji strategija na nacionalnom nivou o svrsi ofset aranžmana?
- Koja tela u vladi su zadužena za ofsetove?
- Da li se o ofset aranžmanima pregovora pre ili nakon dodeljivanja ugovora?
- Da li postoje rokovi i standardi učinka za dogovore o ofsetovima, kao i kazne za nepoštovanje istih?
- Da li su multiplikatori u skladu sa državnim prioritetima sektora odbrane i privrede?
- Ko ima koristi od ofsetova u samoj zemlji: određeni sektori, kompanije ili pojedinci?
- Da li su multiplikatori znatno viši u jednom ili više sektora od drugih? Da li će to dati prostora prodavcima da smanje stvarnu ofset potrošnju u zemlji?
- Da li postoji proces revizije ili "due-diligence" provera prodavaca?
- Da li MO i prodavci imaju usvojeni Kodeks ponašanja koji se posebno odnosi na ofset aranžmane?
- U kom trenutku mogu strani prodavci da traže naplatu ofseta u zamenu za transfer tehnologije i opreme?
- Da li je MO tražilo od prodavaca da stave obveznice učinka u bilans stanja? (Takve obveznice koje se smanjuju vremenom sa ispunjavanjem ugovornim obavezama mogu da unaprede transparentnost i spreče korupciju)

### Rizik od pojave korupcije kod konverzije u sektoru odbrane

Parlamentarni nadzor i javna kontrola sektora odbrane je često usmerena na nabavke novih sistema naoružanja ili građevinske projekte, posebno na ugovore velike vrednosti. Ipak i manje upadljive nabavke sistema odbrane mogu takođe da skrivaju prilike za pojavu korupcije, kao što je rasprodaja viška oružja, opreme ili infrastrukture. Postoji nekoliko komponenti programa konverzije u sektoru odbrane koji mogu da dovedu integritet u pitanje: na primer, konverzija vojnih baza i objekata, uklanjanje viškova vojne opreme i naoružanja, i restrukturiranje namenske industrije.

Vojska je u mnogim zemljama vlasnik velike imovine, infrastrukture, industrijskih objekata i viškova opreme. Komercijalno gledano ovo vojno vlasništvo može biti veoma privlačno. Na primer, privatne kompanije mogu da pokušaju da utiču na proces odlučivanja tako da se nešto što je vredno za vojsku proglašeno "nepotrebno" za buduće potrebe odbrane ili se proceni na nižu vrednost od tržišne pre nego što se proda ili razmeni. Princip bartera, razmene dobara ovakve vojne imovine predstavlja veći rizik za pojavu korupcije od nabavki.

Sa druge strane, ministri odbrane su često pod velikim pritiskom javnosti i (zakonitom i nezakonitom) lobiranjem od strane države, gradova, lokalnih uprava i posebnih poslovnih interesa kako bi sprečili zatvaranje baza ili transfera imovine koji mogu da dovedu do gubitka prihoda ili poslova – čak i kada te aktivnosti ili objekti nisu više neophodni za bezbednost države i predstavljaju pijavicu budžeta za odbranu.

Angažovanje spoljnih saradnika, posebnih usluga, kao što je obezbeđivanje skladišta, uništavanje viškova naoružanja, opreme i municije, može da dovede do sklapanja ugovora i manipulacije tenderom ili dogovora sa samo jednom kompanijom. Obema stranama je u interesu da se ugovor produži što je duže moguće, uz odlaganje uništavanja viškova. Kao i kod drugih ugovora u sektoru odbrane rizik od pojave korupcije se može smanjiti sprovođenjem otvorenih tendera i transparentnim, konkurentnim procedurama sa jasno formulisanim zahtevima.

### Šta mogu poslanici da pitaju o konverziji u sektoru odbrane?

- Da li Ministarstvo odbrane ima zvanično dugovorni plan ili strategiju za konverziju, anagažovanje spoljnih saradnika i privatizaciju?
- Kako to utiče na trenutne i buduće operativne zahteve sektora odbrane i bezbednosti?
- Da li postoje jasna pravila koja se odnose na sukob interesa za zaposlene u vladi i nevladinom sektoru koji su uključeni u ovaj proces?
- Da li postoji kodeks ponašanja za kompanije i pojedince koji su uključeni u transakcije i javne nabavke?
- Da li su zaposleni koji učestvuju u pregovorima provereni? Da li je za njih obavezno da redovno javno otkrivaju svoje prihode, imovinu i bilo koji mogući sukob interesa?
- Da li postoji mehanizam putem koga mogu pojedinci uključeni u proces da prijave sumnju ili upućenost u korumpirano ponašanje, uz zaštitu koja sleduje uzbuđivačima?

U nekim zemljama je vojska privredni akter, koristi svoje resurse (ljudske i imovinske) kako bi stvorila profit, generisala prihode za vojsku, nezavisno od državnog budžeta. Ovde se suočavamo sa dvostrukim rizikom. Prvo, profesionalizam oružanih snaga može da bude kompromitovan ako se njeni resursi i ljudi preusmeravaju ka privatnom sektoru. U toku ovog procesa vojska može da postane više zainteresovana za stvaranje profita nego za obezbeđivanje bezbednosti zemlje i njenih građana. Drugo, ovo može da umanjí odgovornost oružanih snaga. Vojska može da se udalji od civilne kontrole kada počne da stiče nezavisna sredstva da finansira samu sebe, što za uzvrat može da dovede do rizika po njenu celokupnu ulogu u društvu.



## Ko ima glavnu ulogu kod izradnje integriteta?

**Parlament/Skupština ima glavnu ulogu** u smanjenju korupcije. Skupština mora da obezbedi čvrste pravne temelje za aktivnosti sektora odbrane i bezbednosti. Zakoni moraju da budu izričiti, zahtevaju transparentnost i da kažnjavaju, uz jasnu definiciju nezakonitih aktivnosti i pozivaju na odgovornost. Skupština mora takođe da osigura transparentnost i preuzimanje odgovornosti za budžet za odbranu i nabavke, putem godišnjih rasprava i odobravanja budžeta za odbranu, postavljanja čestih pitanja i preispitivanja, radom javnih odbora i kontrolom sadašnjih aktivnosti odbora za budžet i odbranu.

### Antrfile 8. Dobre prakse kontrole parlamenta

**Holandija:** Sve odluke o javnim nabavka preko 25 miliona evra mora da odobri Parlament. Parlament ne samo da može da se protivi ili izmeni i dopuni finalnu odluku o nabavci, već može da utiče na odluku u svakoj fazi procesa nabavke. Za projekte preko 100 miliona evra postoji još detaljnija procedura učestalijeg izveštavanja Parlamenta.

**Bugarska:** Ministar odbrane je 2009.godine predložio izmene i dopune bugarskog Zakona o odbrani i oružanim snagama koji je organičio njegova ovlašćenja kod javnih nabavki u sektoru odbrane. Ove izmene i dopune nalažu da Ministar može da odlučuje o nabavkama do 25 miliona evra, ali za nabavke vrednosti od 25 do 50 miliona evra, Ministar mora da ima prethodnu saglasnost Vlade, a za nabavke preko 50 miliona evra, Vlada mora da dobije saglasnost Parlamenta.

**Nemačka i Poljska:** Parlamentarni Odbor za odbranu mora da odobri važne ugovore o javnim nabavkama; u Nemačkoj su to ugovori iznad 25 miliona evra, a u Poljskoj 28 miliona evra.

Kontrola budžeta za odbranu se vrši preko stalnih skupštinskih odbora za odbranu i bezbednost. Oni moraju da imaju **ovlašćenje, kapacitet i volju** da:

- Pregledaju godišnji budžet za odbranu po stavkama
- Saslušavaju ili ispituju koji ministri, viši državni službenici ili vojni zvaničnici mogu da budu pozvani da svedoče
- Traže dokumenta i izveštaje od izvršilaca
- Pregledaju izveštaje o potrošnji iz budžeta i traže od odgovarajućih službi da izvrše reviziju
- Pregledaju peticije i žalbe upućene od strane pripadnika vojske i civila
- Posete i pregledaju baze i druge objekte, uključujući i trupe koje su angažovane u operacijama.

Istražne alatke i metode su važne, ali su najbolji lek za borbu protiv korupcije jasne i transparentne procedure, koje sprovode kvalifikovani i motivisani zaposleni, sposobni da vrše detaljne i precizne analize. Saradnja sa kolegama iz medija, civilnog društva i univerziteta postaje sve važnija,

s obzirom da oni mogu da obezbede pristup alternativnim izvorima informisanja i predlozima za sprovođenje politika.

**Od Ministarstva odbrane se očekuje da budu vodeća institucija** u borbi protiv korupcije u sektoru odbrane. Kako bi moglo da vrši ovu funkciju Ministarstvo mora da ima usvojene delotvorne mehanizme unutrašnje kontrole, kao i mandat za sprečavanje korupcije i primenu zakona, i da može lako da primenjuje administrativne kazne na nesavesne postupke.

Kao dodatak ovome, Ministarstvo mora da se postara da ima usvojene sledeće odredbe i strukture:

- Jasne i transparentne ciljeve odbrane – uloge, misije, zadatke oružanih snaga
- Planove i odluke o raspodeli resursa koji su usko povezani sa željenim rezultatima sektora odbrane koje definiše politika odbrane srednjeročno (za period od 5 godina)
- Centralizovani sistem upravljanja kadrovima, sa unapređenjima, premeštajima i važnijim postavljenjima i zadacima koji su pod nadzorom kolegijuma u kome sede stariji oficiri i državni službenici
- Kontrolu, nadzor i pregled ugovora o nabavkama, održavanju i uslugama
- Kadar profesionalnih, civilnih stručnjaka u MO, koji su kvalifikovani za upravljanje odbranom i državnu administraciju
- Mehanizme za otkrivanje i sprečavanje sukoba interesa
- Mere zaštite mlađih kadrova od pritiska da se priključe piramidi korupcije, pri čemu deo njihove zarade ide starijim službenicima.

Osnovni cilj rukovodioca je da kreira radno okruženje u kome se korupcija ne doživljava kao nešto neophodno, bilo da je iz ličnih ili organizacionih razloga. Unapređivanje sposobnosti i profesionalizma pripadnika sektora odbrane bi trebalo da omogući pripadnicima da rade uspešno bez pribegavanja korupciji.

### Antrfile 9. Specializovane institucije za borbu protiv korupcije

U **Sijera Leoneu**, Komisija za borbu protiv korupcije preduzima veoma agresivne korake kako bi se borila protiv korupcije u javnim nabavkama i zaštitila uzbunjivače. Svako kršenje kodeksa ponašanja od strane vladinih zvaničnika završava disciplinskim postupkom. Novi zakon protiv korupcije je povećao spisak prekršaja sa 9 na 22. Minimalni prag za osuđivanje je takođe stupio na snagu kako bi se postarali da su svi prekršioi kažnjeni. Sudjenja su češće pred sudijom nego pred porotom, nakon što je analizom utvrđeno da lakše potkupiti ili uticati na grupu od 12 civila nego na jednog sudiju. Zakon štiti uzbunjivače, pruža besplatne posebne telefonske linije i sleduje im do 10% novca koji se povraća od počinioca krivičnog dela korupcije, a zahvaljujući uspešnoj informaciji, gonjenju i presudi.

**Institucije Ombudsmana** nisu uvek glavni instrument u borbi protiv korupcije. Ipak, ukoliko su kreirane na pravi način, uz snažnu političku podršku i volju i sa profesionalnim i motivisanim osobljem, one mogu da igraju uspešnu ulogu kod sprovođenja nacionalne strategije za prevenciju i iskorenjavanje korupcije.

Institucije Ombudsmana poseduju veliki broj alatki za bavljenje pitanjem integriteta u sektoru odbrane: istrage, izveštaji, javna obraćanja, skupštinski predlozi, sastanci sa višim zvaničnicima vlade. Njihova uloga ima sledeće vrednosti i kapacitete:

- Svi pripadnici sektora odbrane bi trebalo da imaju pravo da razgovaraju sa institucijom ombudsmana o bilo kom problemu do koga dovede donošenje neke odluke ili izvršavanje dužnosti oružanih snaga; kao dodatak tome, svaki građanin bi trebao da ima pravo da se žali kancelariji na pitanja iz sektora odbrane i bezbednosti
- Zahvaljujući nezavisnosti ombudsmana od lanca komandovanja i vojne hijerarhije, on/ona može da bude alternativno sredstvo komunikacije u slučaju da neko zna ili misli da postoji korupcija
- Dostupni i aktivni ombudsman pruža priliku za rešavanje manje ozbiljnih slučajeva korupcije, koji obično ostanu izvan sudskih, administrativnih ili vojnih kazni
- Mogućnost preispitivanja svih odluka sektora odbrane na sistematičan način i po želji je stalan podsetnik sistemu da se njegov rad kontroliše i spolja i iznutra u svakom trenutku
- Ombudsman ima pristup poverljivim dokumentima i ustanovama što može da bude faktor zastrašivanja kod pokušaja falsifikovanja dokumenata, dokaza i procedura koje mogu da olakšaju kod slučaja korupcije
- Kapacitet ombudsmana da obelodani svoj rad javnosti, kao i imena svih političkih, vojnih i civilnih zvaničnika uključenih u korupciju – je zastrašivanje u smislu zaštite karijere i časti

**Civilno društvo i mediji** imaju nezamenljivu ulogu kod smanjenja korupcije. Oni mogu da rade sa vladama, skupštinama i javnosti na pet glavnih načina:

- Obrazovanjem javnosti i podizanjem svesti – upozore javnost na užasne troškove pojave korupcije i mobilišu podršku za inicijativu izgradnje integriteta
- Da budu katalizatori i posrednici promene i dijaloga
- Obezbeđivanjem stručnosti i znanja
- Razvojem istraživanja i političkih opcija
- *Kontrolom prakse* i ponašanjem poput psa čuvara kada dođe do sprovođenja politike

Uloga medija u izgradnji integriteta je prevashodno povezana sa prikazivanjem neprimerenog ponašanja i loših dela. Nezavisni mediji su instrument dobre uprave, kroz svoje napore da daju precizne, uravnotežene i pravovremene informacije o pitanjima od javnog značaja, informišući građane koji na taj način mogu da donose odluke o tekućim pitanjima.

## Antrfile 10. Iskustvo civilnog društva sa analizom budžeta

Od 2001. godine *Red de Seguridad y Defensa en América Latina* (RESDAL), latinoamerička nevladina organizacija koja okuplja 300 naučnika i ljudi iz prakse je naporno radila na budžetima za odbranu.

RESDAL je razvila metodologiju koja analizira proces odlučivanja koji upravlja budžetom za odbranu. On kombinuje okvir politike obrane, nacionalne pravne odredbe, ulogu izvršne i zakonodavne grane, unutrašnje i spoljne kontrole i postupaka aktera civilnog društva. Ova metodologija se već primenjuje kod državnih budžeta za odbranu Argentine, Bolivije, Brazila, Čilea, Kolumbije, Ekvadora, Gvatemale, Hondurasa, Meksika, Nikaragve, Paragvaja, Perua i Venecuele.

Uparedni atlas odbrane u Latinskoj Americi (engl. *Comparative Atlas of Defence in Latin America*) predstavlja analizu budžeta za odbranu u 16 zemalja Latinske Amerike. On poredi cifre dobijene uporednom metodologijom i predstavlja prvi regionalni izvor podataka. Ovaj atlas je dostupan onlajn: <http://www.resdal.org/>

Sve u svemu, borba protiv korupcije koja primenjuje višestranu strategiju koja kombinuje političke, društvene i ekonomske reforme i različiti dijapazon institucija ima više šansi da uspešna nego jednostrane mere borbe protiv korupcije.

## Koje su to međunarodne norme i najbolje prakse kada govorimo o izgradnji integriteta u sektoru odbrane?

Postoje inicijative u Evropi koje su kreirane sa ciljem unapređenja otvorenog konkurentnog tenderskog procesa uz pomoć Evropskog biltena (engl. **European Bulletin Board** (EBB)) o mogućnostima za sklapanje ugovora iz odbrane, a kojima rukovodi Evropska agencija za odbranu (engl. **European Defence Agency**). Ova platforma pruža mogućnosti za saradnju među vladama i transparentne javne nabavke u sektoru odbrane, kao i niz detaljnih kodova, pravila i procedura, a sve u cilju uspostavljanja normi i najboljih praksi među državama članicama.

**NATO Inicijativa za izgradnju integriteta** je proizišla kao rezultat razgovora između NATO-a i organizacije *Transperensi Internešnl* (engl. Transparency International) kako bi pružili podršku obimnoj međunarodnoj akciji usmerenoj ka smanjivanju rizika od pojave korupcije. Inicijativa je otvorena za sve NATO saveznike i partnere u evroatlantskoj oblasti, Mediteranu i Zaljevu, kao i za druge zemlje širom sveta, uključujući i Avganistan. Učešće u ovoj Inicijativi je na dobrovoljnoj bazi, a njena primena je odgovornost države koja joj se priključi – osnovni preduslov je da država preuzima vlasništvo i obavezuje se da će je sprovoditi. Aktivnosti su usmerene na proširenje

praktičnih znanja kako bi se pomoglo državama da ispune svoje obaveze proistekle iz međunarodnih ugovora, UN-a, OECD-a i drugih. Ove aktivnosti obuhvataju: alatke za samoprocenu integriteta, specifične programe obuke, radionice, okrugle stolove, objavljivanje smernica i najboljih praksi istraživanja i analiza. Od velike koristi je da u ceo proces budu uključeni i poslanici, zaposleni u skupštini i predstavnici civilnog društva.

**Proces ministara odbrane JEE (engl. SEDM)** je inicirao NATO zajedno sa Bugarskom kao vodećom zemljom, nakon obimne i uspešne reforme koja je sprovedena u toj zemlji. Države koje učestvuju u SEDM Programu izgradnje integriteta su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, BJR Makedonija, Crna Gora, Rumunija, Srbija i Slovenija. Proces je otvoren i za druge države SEDM-a, kao i za posmatračke. Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska i Ukrajina su 2014.godine završile Samoprocenu u okviru izgradnje integriteta i prošli kroz proces naučne recenzije (engl. Peer Review).

**Krivično pravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope (engl. The Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption)** pokriva aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih zvaničnika, poslanika, članova skupštinskih odbora, državnih službenika, sudija i predstavnika međunarodnih sudova, arbitraže i porote.

#### Koje aktivnosti mogu poslanici da iniciraju kako bi ojačali integritet sektora odbrane?

- Da se postaraju da je integritet u sektoru odbrane važna tema i sastavni deo političkih rasprava i zakonodavnih aktivnosti
- Da zahtevaju realan prikaz stanja u vezi sa korupcijom i integritetom – najbolje bi bilo od različitih institucija: ministarstava, državnih revizora, nezavisnih istraživača
- Da urade akcioni plan za integritet u sektoru odbrane
- Da donesu jasne standarde službenog ponašanja državnih zvaničnika i zaposlenih u privatnim kompanijama; da zahtevaju obuku zaposlenih i postojanje sistema nadzora primene standarda integriteta
- Izmene i dopune zakone kako bi uveli kazne za primere korupcije koje su delotvorne, proporcionalne i odgovarajuće
- Da koriste nezavisne aktere kako bi kontrolisali javne nabavke, na primer državne revizore i organizacije civilnog društva

## Koji nezavisni izvori su dostupni o standardima i praksama integriteta u sektoru odbrane?

Međunarodno prihvaćeni standardi transparentnosti kod raspodele budžeta i alatke koje pomažu kod određivanja odgovornosti za potrošnju u sektoru odbrane su dostupne iz nekoliko izvora.

**Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane – zbornik najboljih praksi (engl. Building Integrity and Reducing Corruption in Defence – A Compendium of Best Practices)** – je sveobuhvatni uvod u koncepte, politike i strateške pristupe rizicima od pojave korupcije u sektoru odbrane. Ovaj zbornik daje pregled rizika od korupcije i slabih tačaka. Takođe ističe uloge različitih međunarodnih učesnika u borbi protiv korupcije i unapređenju transparentnosti u sektoru odbrane. DCAF je Zbornik objavio 2010.godine i dostupan je na 12 jezika na sajtu DCAF-a.

<http://dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>

**Indeks borbe protiv korupcije kompanija u sektoru odbrane (engl. Defence Companies Anti-Corruption Index)** je objavila organizacija TI oktobra 2012.godine. On daje prikaz analize šta je to što 129 najvećih svetskih kompanija iz sektora odbrane čine (ili ne čine) kako bi sprečili pojavu korupcije. <http://companies.defenceindex.org/>

**Indeks borbe protiv korupcije vladinog sketora obrane (engl. Government Defence Anti-Corruption Index)** je objavio UK TI 2013.godine kao prvu globalnu analizu rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane širom sveta. On analizira koje su to mere preduzete u cilju smanjenja rizika od pojave korupcije u 82 zemlje i pokazuje, kroz niz detaljnih studija slučaja, kako skupštine mogu da unaprede svoju kontrolu saktora odbrane. <http://government.defenceindex.org/>

**IMF-ov Kodeks dobrih praksi fiskalne transparentnosti (engl. IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency)** identifikuje principe i prakse kako bi pomogao vladama da imaju jasnu sliku o strukturi i finansijama vlade. **Priručnik za fiskalnu transparentnost (engl. IMF Manual on Fiscal Transparency)** daje smernice za sprovođenje Kodeksa u objašnjava detaljno njegove prakse.

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

**Proces samoocenjivanja integriteta (engl. Integrity Self-Assessment Process)** je napravljen u okviru NATO Programa Partnerstva za mir, Akcionog plana za izgradnju institucija sektora odbrane (engl. NATO Partnership Action Plan on Defence Institution Building). On omogućava državama da ocene koliko je snažan sistem integriteta u sektoru odbrane, i sastoji se iz dva dela: upitnika koji države popunjavaju i naknadne posete datoj zemlji od strane tima na naučnu reviziju koji se sastaje sa predstavnicima države kako bi razgovarali o odgovorima iz upitnika.

[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/1402\\_BI-Self-Assess-Quest\\_en.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/1402_BI-Self-Assess-Quest_en.pdf)

**Vojni bilans (engl. Military Balance)** objavljuje Međunarodni institut za strateška istraživanja (engl. IISS) kao godišnju procenu vojnih kapaciteta i ekonomije sektora odbrane 170 zemalja širom sveta. Sadrži ažurirane informacije o budžetima za odbranu, javnim nabavkama, opremi i angažovanjima u operacijama.

<http://www.iiss.org/en/publications/military-s-balance>

**NATO PzM Akcioni plan za izgradnju institucija sektora odbrane (engl. NATO Partnership Action Plan on Defence Institution-Building)** oslikava posvećenost saveznika i partnera da razviju uspešne i transparentne procedure raspolaganja finansijama, planiranja i raspodele resursa u oblasti odbrane, kao i uspešan, transparentan i ekonomski održiv sistem upravljanja vojnom potrošnjom, uzimajući u obzir makroekonomsku priuštivost i održivost.

<http://www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm>

**Najbolje prakse kod transparentnosti budžeta Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (engl. OECD Best Practices for Budget Transparency)** je zbornik dobrih praksi zasnovanih na iskustvima zemalja članica, okupljenih oko sledećih tema: izveštavanja o bužetu, integritetu, kontroli i odgovornosti.

<http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>

**OEBS-ov Pravidnik o političko vojnim aspektima bezbednosti (engl. OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security)**, usvojen 1994., koji kaže da budžet za odbranu ne bi trebalo da iscrpi sve dostupne resurse za opšti ekonomski razvoj zemlje. On se zalaže za zakonsko odobravanje troškova odbrane, za transparentnost i pristup javnosti informacijama koje se odnose na oružane snage.

[http://osce.org/documents/sg/1994/12/702\\_en.pdf](http://osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf)

**Baza podataka Instituta za međunarodna mirovna istraživanja iz Stokholma (engl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI))** sadrži podatke o resursima koji odlaze na vojsku u različitim zemljama. Trendovi potrošnje u sektoru odbrane, proizvodnji oružja i transferima su prikazani na godišnjem nivou u SIPRI Godišnjaku koji se prevodi na veliki broj jezika.

<http://www.sipri.org/about/organization/researchprog/milap>

**Izveštaj Ujedinjenih nacija o vojnoj potrošnji (engl. United Nations Report on Military Expenditure)** promoviše transparentnost i smanjivanje vojnih troškova u svetu. UN su uvele godišnje standardizovane izveštaje o vojnoj potrošnji od 1981.godine, u skladu sa smernicama i preporukama za dobijanje objektivnih informacija o vojnim pitanjima, uključujući transparentnost vojne potrošnje.

<http://www.un.org/disarmament/convarms/Milex/>



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) promoviše dobru upravu i reformu sektora bezbednosti. Centar vrši istraživanja o dobrim praksama, podstiče razvoj odgovarajućih standarda na državnom i međunarodnom nivou, daje preporuke za razvoj odgovarajuće politike, vrši savjetodavnu ulogu i pruža državama programe podrške. Partneri DKOS-a (DCAF-a) obuhvataju vlade, parlamente, institucije civilnog društva, međunarodne organizacije i niz aktera u sektoru bezbednosti kao što su policija, sudstvo, obavještajne agencije, službe granične bezbednosti i vojska.

Posjetite našu Internet stranicu [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)