

Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u odbrani:

Zbornik najboljih praksi



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

SADRŽAJ

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

Poglavlje 7

Nabavke u sektoru odbrane

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

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

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

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

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

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

¹ Ovaj Pregled redovno objavljuje organizacija Transparency International. Vidjeti: <www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111.>

Integritet postupka nabavke

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

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

Kreatori politike i planeri moraju, prije svega, jasno da saopće koje su potrebe misije. U tom dokumentu² moraju da opravdaju potrebu da se riješi određeni nedostatak odbrambenih kapaciteta ili da se ispita tehnološka mogućnost za efektivnije i efikasnije obavljanje

Okvir 7.1. Opseg nabavki u sektoru odbrane

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

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

Iako na prvi pogled tako izgleda, odlučivanje o tome *šta treba nabaviti* nije nimalo jednostavno. Ono je presudno značajno za čitav projekat nabavke. Budžeti sektora odbrane, iako obično predstavljaju veću stavku u javnim rashodima, rijetko su dovoljni da pokriju sve potrebe ovog sektora. Stoga se pažljivo moraju odrediti 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 namjensko korištenje sredstava). Detaljno razmatranje međusobno konkurentnih potreba i kreativno razmišljanje o sredstvima za njihovo zadovoljavanje vrlo su stoga značajni za uspješnu nabavku. Ulaganja u ove aktivnosti pomoći će da se smanji rizik i povećaju šanse za uspjeh projekta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Pripremna faza

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

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

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

Postupak nabavke

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

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

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

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

Ugovor i njegova primjena

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

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

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

- otvoreno nadmetanje, odnosno postojanje konkurencije, koje se osigurava, naprimjer, korištenjem „Evropske oglasne table za ponuđene ugovore u sektoru odbrane“⁵ (*European Bulletin Board*, EBB), koju održava Evropska agencija za odbranu;
- korištenje cijelog ciklusa troškova umjesto troškova inicijalnog ulaganja prilikom planiranja nabavke i poređenje ponuda dobavljača koji konkuriraju za posao⁶ i
- detaljna procjena rizika i transparentno upravljanje rizicima.

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

Institucije sistema odbrane i parlamentarni odbori koji uviđaju nedostatke u postupcima nabavke u sektoru odbrane i nastoje da unaprijede njegov integritet trebalo bi da razmotre primjenu međunarodnog standarda ISO 15288⁷ i srodne publikacije NATO, AAP-48.

⁵ Vidjeti: <www.eda.europa.eu/ebbweb>

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

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

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

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

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

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

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

Okvir 7.3. Posljedice nedostatka transparentnosti javnih nabavki u sektoru odbrane

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Integritet organizacija učesnica

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

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

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

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

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

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

Integritet postupanja pojedinaca

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

Okvir 7.5. Nadležnosti prilikom javnih nabavki i učesnici u postupku

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

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

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

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

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

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

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

Okvir 7.6. Borba protiv korupcije u oblasti javnih nabavki

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

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

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

Više informacija o nastojanjima ACC-a na internet-adresi: <www.anticorruption.sl>

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

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

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

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

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

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



Slika 7.1: Plakati sa brojevima telefona za anonimne uzbunjivače

¹⁰ Vidjeti: <www.dodig.mil>

¹¹ Lično saopćeno Mačeviću Vnuku 2. decembra 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

Sporazumi o integritetu

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

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

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

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

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

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

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

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