

КОРУПЦИЈА У СИСТЕМИМА ОДБРАНЕ Облици, носиоци и методе превенције: увид у компаративну праксу¹

Марко Савковић²

Београдски центар за безбедносну политику

Сврха овог рада је да укаже на претежне облике и носиоце корупције у системима одбране, те да на основу увида у праксу развијених демократија расправи да ли су следеће методе њене превенције у контексту Србије примењиве: антикорупцијски планови, планови и пактови интегритета, етички кодекси, самоевалуација, укључење организација цивилног друштва кроз експертске консултације и сарадња са сектором привреде на писању тзв. програма сагласности.

Кључне речи: *корупција, одбрана, ризик, метод, превенција*

Увод

Истраживање проблема корупције у системима одбране представљало је табу тему у стручној литератури све до завршетка хладног рата (Рутан 2009: 1). Разлог најпре налазимо у несклоности политичких елита развијених демократија да у контексту глобалног идеолошког сукоба подрже слична истраживања. Како се одвијала трка у наоружању, тако је растао утицај војноиндустријског комплекса, а затим и различитих лобиста и посредника.³ Међутим, по завршетку хладног рата, војне претње замењене су новим, битно другачијим и разноврснијим невојним претњама безбедности. Протеклих година стање продужене глобалне економске кризе и рецесије водило је постепеном смањењу трошкова одбране. Опортунитетни трошкови улагања у оружане снаге већи су него икад. Са повећаном осетљивошћу елита на расипање оскудних ресурса, истраживања чији је циљ унапређење финансијског управљања у системима одбране избијају у први план.

¹ Текст је настао током рада на пројекту „Мапа ризика од корупције у сектору безбедности“ који од јануара до септембра 2012. Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП) спроводи уз подршку Агенције за борбу против корупције. Видети <http://www.bezbednost.org/Svi-projekti/570/Mapa-rizika-od-korupcije-u-sektoru-bezbednosti.shtml> (приступљено 23. маја 2012).

² Аутор је истраживач у БЦБП. marko.savkovic@bezbednost.org.

³ Чувано је упозорење одлазећег председника Двајта Ајзенхауера о растућој моћи војноиндустријског комплекса у САД, саопштено америчкој јавности 17. јануара 1961. Видети, <http://mcadams.posc.mu.edu/ike.htm> (приступљено 23. маја 2012).

Организациона култура и специфичан предмет рада чине системе одбране различитим од других сегмената државне управе. Различитим, а опет сличним, зато што оружане снаге и надређена им цивилна министарства троше средства пореских обвезника, као и било који други орган управе. Носиоци овлашћења у системима одбране врше функције које су јавне, предлажу приоритете политике одбране да би смо их ми – грађани – држали одговорним за њихово постигнуће. Нарочито, они располажу значајним ресурсима које спремно троше, зато што је реч о великим и сложеним системима. Због тога је једна од полазних премиса истраживања корупције у системима одбране да грађани имају право да знају какав ће безбедносни „производ“ заузврат добити.

Одређење кључних појмова: корупција, интегритет и идеал „демократске одбране“

Да би се против нечега борило, прво се мора знати шта то нешто јесте. При том не постоји дефиниција корупције која је општеприхваћена као идеална. Њени саставни елементи свакако би укључили одреднице позиције моћи (односно носиоца корупције), самог дела (корупције) и материјалне, односно статусне користи (коју том приликом стиче). Писци Закона о Агенцији за борбу против корупције водили су се сличном логиком, када су под чланом 2. навели следећу формулацију: „корупција је однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога“. Да је природа корупције у јавној управи одређена позицијом носилаца коруптивне праксе сведочи и кључни међународни документ – Конвенција Уједињених нација (УН). Она, наиме, уопште не садржи одређење појаве корупције. Уместо тога, пажња се посвећује прецизном одређењу носиоца (носилаца) власти (United Nations 2004: 7).

Где се интегритет (појединца, професије, организације) поштује корупције нема. На нивоу организације, интегритет се разуме као поштовање принципа одговорности, струке (професије, професионалности) и постизања циљева без расипања ресурса (Transparency International and NATO 2009: 4).

Парадигма „демократске одбране“, чије постигнуће узимамо као циљ реформи почива на следећим принципима: (1) контроли коју спроводи изабрано политичко руководство, независно судство и организације цивилног друштва (овде додајемо и парламент, прим. аут.); (2) *ефективности* система одбране, тј. способности да у потпуности одговори на задате мисије и циљеве; (3) *ефикасности* система одбране у управљању ресурсима који су му поверени (Ratchev 2011: 4). Појава корупције, како ћемо показати, подрива сва три наведена принципа.

Зашто је корупција претња системима одбране?

Корупција је, пре свега, „скупа“. Свако издвајање буџетских средстава за потребе система одбране води потрошњи оскудних ресурса за које се надмећу различити актери. У стварном животу, они који доносе одлуке морају рачунати са високим опортунитетним трошковима, сваки пут када бирају хоће ли изградити нову школу,

опремити болницу или уложити новац у високо софистициране одбрамбене технологије (Mauro 1998: 264). Буџет одбране је при том „лака мета“ за амбициозне политичаре који се надају новом мандату (Puman 2009: 1), зато што ефекти улагања у одбрану могу бити итекако видљиви. Најзад, на оперативном нивоу, корупција драматично умањује способности оружаних снага, како „код куће“, тако и у мировним операцијама (Puman 2008: 21).

Системи одбране, по правилу, спадају међу највеће „потрошаче“ јавних финансија. Тако је и у Србији, где ће у 2012. години за потребе финансирања система одбране бити издвојено приближно 52 милијарде динара, или 6,4% буџетских прихода (НСРС 2011: 87).⁴ С обзиром на то да у Србији систем финансијског управљања и нарочито финансијске контроле још увек није у потпуности успостављен, као и да осетљива природа делатности система одбране⁵ (Transparency International 2007), пружа прикладан изговор доносиоцима одлука да ограниче приступ јавности,⁶ брига за судбину ових средстава сасвим је оправдана. Одсуство транспарентности може водити расипању ресурса, слабо опремљеним снагама одбране и највећој опасности од свих – да оружане снаге не делују у најбољем интересу грађана и државе (Puman, Foot and Fluri 2008: 3).

У истраживању „Јавност Србије о безбедности“ које је Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП) предузео априла и маја 2011. године, Војска Србије се котира као институција у коју су грађани имали највише поверења⁷, односно, представљала је институцију за коју су грађани веровали да је најмање корумпирана (БЦБП 2011: 8; 16). Према Тодору Тагареву, управо тамо где војска представља институцију којој се највише верује, „руководећа номенклатура система одбране (енг. *defence establishment*) може (својим деловањем, прим. аут.) инспирисати шире реформе у друштву“ (Tagarev 2010: 4). С друге стране, уколико посллови у систему одбране нису довољно транспарентни, а јавна расправа о постигнутим резултатима изостаје, овај однос поверења, колико се год на први поглед чини позитивним, може представљати препреку даљим реформама.

Томе треба додати и особености система јавне управе у Србији које погодују појави корупције, а које су узрочно-последично повезане. Доминација политичких партија узрокује низак степен личног и професионалног интегритета запослених. Неefикасно и споро правосуђе може само подстицати носиоце на корупцију, нико их одвраћати од ње. Умреженост политичких и економских елита борбу против корупције задржава на једном декларативном нивоу. Зато бројна истраживања и анализе садрже уопштене и необавезујуће препоруке. Корупцијом и борбом против ње доносиоци одлука баве се готово искључиво у контексту европских интеграција.

⁴ Да 2011. није донета одлука о издвајању система пензионог и инвалидског осигурања војних обвезника из буџета намењеног одбрани, ова сума била би и већа.

⁵ Слично је и у региону. Тадашњи директор хрватске Државне комисије за контролу поступака јавне набаве Горан Матешкић назвао је систем одбране „последњом тврђавом“ коју треба „освојити“ на састанку одржаном 2007. године. Видети Transparency International 2007.

⁶ Мада су актери сектора безбедности у Србији у 2011. години уложили значајан напор да осавремене и прошире своје Информаторе о раду и даље се јављају значајни пропусти, посебно у погледу (заштите) тајности докумената и поверљивости појединих радњи.

⁷ Напомињемо да степен поверења у институцију војске није исти као степен поверења у њене цивилне наредбодавце. Њих су грађани оценили нижом оценом. Видети БЦБП 2011, стр. 15

Који су ризици од корупције у системима одбране?

Према методологији коју предлаже Програм за одбрану и безбедност (*Defence and Security Programme, DSP*)⁸ организације Transparency International, ризици од корупције у оружаним снагама (односно систему одбране) могу се условно поделити у пет група. Прву чине политички ризици, другу ризици у домену јавних набавки, трећу ризици до којих долази услед поступања запослених, четврту финансијски ризици и пету ризици учешћа у мировним операцијама. Они су знатно шири од ризика у неререформисаним системима одбране, које наводимо у следећој табели.

Табела 1 – Неки ризици од корупције у поступању запослених у неререформисаним системима одбране

Именованја	Непотизам, фаворизовање кандидата и клијентелизам: „жељена“ места у систему и унапређивање припадника преко реда. Подривање реформи како би се сачувала политичка моћ.
Регрутација	Подмићивање како би се избегла служба у оружаним снагама. Подмићивање како би се обезбедило учешће у мировним операцијама. Услуге и посредовање ради уписа на војне школе.
Награђивање и кажњавање	Изнуда од подређених. Подмићивање како би се избегла казна или омогућио повратак у службу Селективно и неосновано покретање дисциплинских поступака, како би се елиминисала конкуренција. Награде (исплате, бенефиције) „послушнима“.

„Улазна тачка“ (енг. *entry point*) за корупцију тако може бити формулација одређене безбедносне политике. Затим, нетранспарентан буџет одбране, у којем преовлађују непрецизне одреднице попут „специјализованих услуга“, „инвестиција“, различитих дискреционих овлашћења и изузетака по правилу је индикатор окружења које погодује коруптивној пракси (Савковић 2012: 13). Посебно, ризик корупције се јавља тамо где је систему одбране, или неком његовом делу, поверено да управља нечим што није његова изворна делатност, рецимо, експлоатацијом одређеног природног ресурса. Уговори о продаји наоружања и војне опреме (НВО) такође могу бити место политичког ризика (Transparency International 2012).

Ризици код јавних набавки су бројни. Одлука о томе шта и под којим условима набавити може да представља место ризика, пошто је, због њене техничке природе, број оних који могу довести у питање саму потребу за набавком мали (Управа за јавне набавке 2010). Спецификација предмета набавке зато се и „намешта“ на начин који одговара одређеном понуђачу. Посебан проблем представља набавка из једног извора (енг. *single sourcing*), до које може доћи зато што је примењен поступак који не омогућава конкуренцију.⁹ Често се као чиниоци корупције јављају и посредници преко којих се

⁸ Видети <http://www.ti-defence.org/tools-resources/diagnose-corruption/typology>. За исту типологију ризика од корупције определиле су се Вања Роквић и Кристина Радојевић у свом раду „Изградња интегритета у систему одбране и сузбијање ризика од корупције: искуства НАТО и земаља Партнерства за мир“, објављеном у часопису *Војно дело* 2011. године.

⁹ Тако се у Србији, под оправдањем помоћи домаћој индустрији, путем субвенција и преференцијалног третмана заправо ограничава слободна конкуренција. Савковић 2012, стр. 21.

продаја НВО уговара и реализује. Сами понуђачи могу да постигну такав картелски договор којим се из процеса искључују друге компаније. Различити подизвођачи су такође чиниоци корупције: пошто их је више теже је надзирати њихов рад. Најзад, оно што актере у сектору безбедности, самим тим и системе одбране разликује јесте право да врше тзв. поверљиве набавке. Овде је кључно питање да ли се било каква конкуренција и омогућава или се уговор склапа директном погодбом.¹⁰

Уколико недостаје одговарајућа регулатива, свако одлучивање о платама, напредовању, награђивању, постављању на одређену функцију може да представља место корупције. Коначно, константан проблем представља тзв. „ситна“ корупција до које долази у свакодневној интеракцији са грађанима.¹¹ Овде је, ипак, реч о ризику који је пре карактеристичан за поступање полицијских снага услед начина на који врше своја овлашћења.

Финансијски ризици тичу се, пре свега, располагања имовином и ресурсима система одбране као начина стицања прихода. Нетранспарентност буџета и овде представља проблем у погледу „црних фондова“ којима могу располагати организационе јединице или појединци.¹² Такође, систем одбране може бити већински или искључиви власник послова који немају везе са његовом изворном делатношћу. Чак и феномен *outsourcing*-а, измештања одређених делатности ван институције, што се оправдава потребом рационализације, може представљати показатељ корупције.

Ризици учешћа у мировним операцијама преликани су ризици који постоје „код куће“, али су везани како за свесно занемаривање постојања корупције у земљи пријема операције, тако и корупцију у контингенту који се упућује. Место корупције може представљати и нерегулисан однос са приватним безбедносним компанијама (ПБК), све присутнијим актером у подручју операције.

Преглед метода превенције корупције у системима одбране

Сви методи сузбијања корупције заснивају се на принципима смањења ризика од корупције и јачања интегритета (Рутан 2008: 11). На том путу, први корак доносилаца одлука често представља израда *антикорупцијских планова (АКП)*, којима опет претходи анализа слабости система. У плану ће бити утврђене области у којима је потребно предузети реформске захвате, појашњени (прецизирани) циљеви и одређени рокови. Тако је након избора одржаних 2009. године, нова влада Бугар-

¹⁰ Разговор са представником организације Транспарентност Србија, март 2011.

¹¹ Да је овде реч о проблему који је и културолошки показује и сажетак налаза истраживања „Испитивање јавног мњења о корупцији у Србији“ које је 2011. обавио TNS Medium Galup. У 70% случајева „ситне“ корупције, грађани који су дали мито сами су га и понудили. Видети <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Prosecan-mito-u-Srbiji-178-evra-najvise-se-daje-lekarima.lt.html> (приступљено 9. априла 2012).

¹² Чланом 22. Закона о Војнобезбедносној (ВБА) и Војнообавештајној агенцији (ВОА) ВБА је, поред осталог, омогућено да „предузима мере прикривања својине над стварима и правним лицима“ и „оснива правна лица и уреди њихов рад на начин који их не доводи у везу са ВБА“. Природа буџета система одбране је таква да се из раздела односно појединачних позиција никако не може закључити куда је тај новац отишао, самим тим што неће бити приказан под правом наменом, што и јесте особеност „црног фонда“.

ске припремила АКП у „11 корака“, који пре подсећају на 11 принципа (напомене аутора у загради):

1. „нулта толеранција“ за политичку корупцију („високу корупцију“);
2. (обавеза) анализе и процене окружења, фактора и чинилаца корупције;
3. успостављање независне ревизије одлука донесених у домену политике одбране;
4. реорганизација система контроле спровођења политике одбране;
5. самопроцена (енг. *self assessment*), анализа резултата политике и стални развој инструмената борбе против корупције;
6. развој система (раног препознавања и извештавања) о случајевима конфликта интереса;
7. унапређење процеса пријављивања корупције (и са тим у вези, заштите узбуњивача);
8. обука за борбу против корупције (стално унапређење);
9. развој различитих стандарда поступања (енг. *code of conduct*);
10. развој јавно-приватних партнерстава (енг. *public-private partnership, PPP*) у борби против корупције (пре свега односа са понуђачима);
11. (редовно) испитивање јавног мњења (Transparency International 2011: 27).

У мају 2011. Министарство одбране Бугарске је отишло и корак даље. Нови акциони план учинило је делом својих редовних активности у оквиру НАТО иницијативе изградње интегритета (енг. *NATO Building Integrity Initiative*).¹³ У нашем тумачењу, посебна вредност АКП је у томе што се пред доносиоце одлука поставља претходни захтев анализе окружења, чинилаца и фактора корупције.

Планови интегритета су уобичајени у пракси реформисаних система одбране. Законом о Агенцији за борбу против корупције сви актери сектора безбедности, укључујући систем одбране, обавезни су да усвоје сопствене планове интегритета, почевши од 1. јануара 2012. године. Један план интегритета садржи, пре свега, „оцену изложености институције корупцији“; затим, „утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији“ (дакле, израду мапе ризика, прим. аут.) и, најзад, „превентивне мере за смањење корупције“ (члан 58 Закона).

С друге стране, *пакт интегритета* (ПИ) представља, на првом месту, уговор којим понуђачи с једне и одређени актер сектора безбедности с друге стране преузимају на себе више различитих обавеза. Тако, на пример, обе стране могу да прихвате учешће „независног посматрача“, по правилу стручњака у области у којој се набавка врши. Он потом преузима улогу надзорног органа који има приступ целокупној тендерској документацији и право присуства свим састанцима тендерске комисије (Рутан 2007: 1–2).

У Србије се могућност учешћа независног посматрача чини посебно важним у поступцима јавних набавки, где се са понуђачима улази у директне преговоре.¹⁴ Независни посматрач може бити независно регулаторно тело (у Србији: Агенција за борбу против корупције, АБК); професионално, струковно удружење или организација цивилног друштва (Ибид). Пред независним посматрачем су три задатка. Пре свега, да утвр-

¹³ Видети http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68368.htm (приступљено 23. маја 2012).

¹⁴ Овде се, поред поступка набавке мале вредности, мисли и на преговарачки поступак без објављивања јавног позива. У структури набавки велике вредности овај поступак учествује са 21%. Извор: Извештај УЈН за прво полугодисhte 2011. године, стр. 4.

ди да ли се самим позивом, техничком спецификацијом или методологијом оцене понуде одређени понуђачи фаворизују, затим да пружи стручни савет понуђачима и, најзад, да присуствује састанцима тендерске комисије на којима се оцењују приспеле понуде.

Вредност ПИ је у томе што представљају допуну (али не и замену) за слабе законе, будући да постављају нове захтеве пред стране у процесу. Зато што гарантују независан стручни надзор, ПИ могу мотивисати поједине понуђаче који немају довољно поверења у систем да ипак учествују. Тиме што сви учесници прихватају и експлицитно наводе санкцију, она постаје примењива у моменту расписивања тендера. Најзад, стране у поступку могу се обавезати да садржај понуде, критеријуме према којима се понуда оцењује, оцену понуде и њено образложење учине доступним јавности.

Као механизам превенције и сузбијања корупције може се узети и *изградња новог институционалног капацитета*. Капацитети који недостају настоје се надоместити, најпре, успостављањем самосталног, независног државног органа коме може бити поверена како превентивна, тако и контролна или надзорна улога у области борбе против корупције. Посматрано идеално, овлашћења овог новоуспостављеног органа везана су за откривање случајева сукоба интереса, контролу финансирања политичких партија, те заштиту узбуњивача. Посебно, у оним доменима које стручна, али и шира јавност види као критичне, могу се оснивати различита стручна тела. Њихов задатак је да установе стандарде поступања, затим да законе појасне и прецизирају одговарајућом подзаконском регулативом, као и да утврде поступак (набавке), воде рачуна о редовном извештавању, указују на добру и лошу праксу и тиме доприносе ширењу свести о проблему корупције. Најзад, од нарочитог је значаја успостављање института ревизије, како интерне организационе јединице у самим актерима сектора безбедности¹⁵, тако и екстерне, државне ревизорске институције.

У блиској вези са усвајањем нових прописа и изградњом капацитета јесте и промена културе поступања носилаца власти. Њен израз чине тзв. *етички кодекси*. Кодекси или протоколи могу по својој природи бити интерни и затворени, где одређени орган самостално доноси правила поступања и на тај начин се додатно обавезује да ће своје редовне активности вршити у складу са законом, на фер и транспарентан начин (Fenwick 2011: 19). Они могу бити и отворени, где одређена институција или организација цивилног друштва актерима „нуди“ да се, по узору на ПИ јавног и приватног сектора, јавно обавезу на поступање које је у складу са принципима доброг управљања.

Један преглед елемената етичког кодекса, различитих обавеза и забрана, налазимо у оном које је усвојило Министарство одбране Румуније (Robledo 2006: 5). Пре свега, службеницима Министарства забрањено је чланство у управним одборима профитних, комерцијалних организација. Затим, сви „поклони“ и „пратећи садржаји“ (енг. *hospitality*)¹⁶ морају да буду пријављени. Мада није експлицитно саопштена, препоручује се забрана запошљавања некадашњих припадника оружаних снага у индустрији која производи добра и услуге за потребе система одбране (тзв. „*revol-*

¹⁵ Јединица за интерну ревизију успостављена је у Министарству одбране Републике Србије тек 2011. године. Први резултати њеног рада се тек очекују.

¹⁶ Под термином „hospitality“ разуме се све што спада у однос домаћина и госта: њихов пријем и забаву, организацију посебних догађаја, атракција и свих могућих услуга. У средиште пажње бораца против корупције долази зато што „посебан третман“ чланова делегације представља непоштен начин да се обезбеди предност над осталим учесницима у тржишној утакмици.

ving door“ ситуација).¹⁷ Инсистира се на редовном одржавању тематских конференција за штампу како би се јавност, а пре свих организације цивилног друштва (ОЦД), упознале са напретком у примени кодекса.

Метод *самоевалуације* настао је у контексту поменуте иницијативе НАТО/Програма Партнерства за мир (ПЗМ) за изградњу интегритета. Од представника државе овде се захтева да попуне евалуациони упитник, а затим сарађују са члановима експертског тима НАТО, чији је задатак да оцени тачност саопштених одговора. Сам упитник је постављен тако да је у средишту пажње примена прописа, а не њихов садржај. Након што са домаћинима размени мишљења о томе које је активности неопходно предузети, тим НАТО предлаже конкретне мере јачања интегритета и смањења ризика од корупције. (Самоевалуациони) упитник је развијен кроз више консултативних састанака представника ТИ и НАТО, након чега је, током 2008, тестиран у три државе – Босни и Херцеговини, Украјини и Норвешкој. Повратни коментари помогли су да се коначно уобличи формат упитника и посете експертског тима, као и начина извештавања о договореним и предузетим активностима (Транспаренцу Интернационал анд НАТО 2009: 2). На веб сајту ТИ доступан је извештај о току и исходу ових „тест“ самоевалуација.

Сам упитник садржи низ индикатора – питања, груписаних у девет поља посматрања: (1) демократска контрола и учешће цивилног друштва; (2) антикорупцијски закони и политике; (3) анти-корупцијска политика у домену безбедности и одбране; (4) људски ресурси – понашање, политика, тренинг, дисциплина; (5) планирање и буџетирање; (6) пракса; (7) набавке; (8) однос са индустријом одбране и другим добљачима; (9) питања специфична за одређену земљу.¹⁸

Успех процеса самоевалуације, међутим, зависи од много различитих чинилаца. На првом месту, неопходно је прибавити одобрење, односно мандат највиших представника власти државе пријема. Затим, потребно је успоставити радну групу, која ће имати координатора и у чијем раду ће учествовати службеници из свих управа Министарства. Први резултати самоевалуације морају проћи ригорозну ревизију. Потом, морају да буду представљени на највишем нивоу, како би се званичницима пружила прилика да реагују (Ибид: 5–6). Коначно, ако су они сагласни са предложеним мерама, потребно је израдити план активности, које се морају наћи и у Индивидуалном плану партнерства са НАТО (IPAP, енг. *Individual Partnership Action Plan*), односно Процесу планирања и ревизије (PARP, енг. *Partnership for Peace Planning and Review Process*).

Организације *цивилног друштва* (ОЦД) могу вршити независан надзор, промовисати механизме надгледања, али и помагати актерима сектора безбедности да утврде да ли је остварен напредак или не. Оне то могу чинити јавно, подстичући расправе, организујући округле столове или у форми стручних консултација затворених за ширу јавност. Тако је у саставу пројекта „Мапирање и надгледање реформе сектора безбедности у Србији“ БЦБП развио сопствени модел стручних консултација.¹⁹

¹⁷ С обзиром на то да је наменска индустрија у Србији у знатној мери у власништву државе, ову меру код нас тренутно није могуће применити.

¹⁸ Видети <http://www.ti-defence.org/our-work/diagnosing-corruption-risks/self-assessment-process/> (приступљено 10. априла 2012).

¹⁹ Видети <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/1031/Drzavne-institucije-testirale-metodologiju.shtml> (приступљено 23. маја 2012).

Заједничко наведеним мерама јесте да их примењују, односно чине могућим државни актери. Зато последњи метод превенције који ћемо представити, тзв. програми сагласности, настају уз активно учешће компанија. Као понуђачи који се надмећу за уносне државне уговоре, компаније би у корупцији требало да виде највећу претњу својим пословним интересима (Рутан 2008: 17).

Табела 2 – Почетне и напредне мере борбе против корупције²⁰

Ауторитарно друштво→	Почетне мере	Друштво у транзицији→	Напредне мере
	<ol style="list-style-type: none"> 1. „Отпустити све и запослити нове људе“ 2. Осигурати да новац за финансирање оружаних снага долази директно од Владе 3. Усталити, гарантовати примања запослених 4. Подредити оружане снаге цивилном Министарству одбране 5. Успоставити спољну контролу и надзор 6. Увести телефон за пријаву корупције 7. Решити прве велике афере 8. Заштитити узбуњиваче 		<ol style="list-style-type: none"> 1. (Оснивање) међуресорних тела 2. Интензивирати активности скупштинског одбора 3. Учинити јавно доступним све трансфере новца –плаћања²¹ 4. Редовно пратити имовинско стање доносилаца одлука – официра највишег ранга 5. Узајамна „слепа ревизија“ поступања официра 6. Развијати дугорочне планове система одбране заједно са Министарством економије 7. Јединствена агенција за набавке у систему одбране²² 8. Укључење пословног сектора: „програми сагласности“

²⁰ Према: Catalina Robledo Botero, 2006, приредио и допунио Марко Савковић.

²¹ Под условом да њихово објављивање неће угрозити безбедност државе.

²² Бројне земље чији се капацитети знатно разликују, попут Јужне Кореје и Шведске, одлучиле су се за ово решење.

Ипак, за представнике пословног сектора подмишљање може бити дозвољено средство у борби за нове купце. Када наступају на новим тржиштима, посебно ако је реч о друштвима у транзицији, корупцију интерпретирају као „начин на који се послује“ (енг. „*the way to do business*“) и „злочин у коме нема жртве“ (енг. „*victimless crime*“).²³ При том, уколико у оквиру саме организације нису усвојени одређени стандарди поступања, јављају се и друга кривична дела, попут прања новца, преваре и високотехнолошког криминала (укључујући крађу интелектуалне својине и личних података). Носиоци корупције могу бити запослени било ког сектора компаније, али и везане фирме у ланцу набавке, разни саветници и посредници.

Руководиоцима у пословном сектору тешко је „прићи“ и због њихових предрасуда, попут става да компанија губи ако не пристане на корупцију; да је сама превенција скупа зато што захтева улагање у процедуре, стандарде и најзад нова радна места; да постоји законска регулатива, те да није посао компаније да се бави превенцијом све до самог одбијања да се сарађује са независним истраживачким центрима (пројектима). И заиста, да у трци за профитом бригаа за неко „више“ „опште добро“ није заступљена, показало је и истраживање БЦБП вођено 2008. године, када се на позив да саопште став своје компаније према евроатлантским интеграцијама јавило свега неколико руководиоца.²⁴

Какви све коруптивни „аранжмани“ могу постојати између представника компанија и представника институција, можемо видети у следећој табели.

Табела 3 – Токови корупције: порекло новца и начини плаћања

<i>Порекло новца</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Део фиксне цене за одређену робу или услугу (предвиђене уговором) • „Напумпана“ цена одређене робе или услуге • Претерано поручивање одређене робе или услуге • Провизије за посреднике у послу (предвиђене уговором) • Улазак у пословни аранжман са компанијом у власништву званичника или блиске особе под посебним условима
<i>Начини плаћања</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Готовина • Електронски трансфер на оф-шор рачун (и то често преко више рачуна, на неколико различитих) • Улагање у финансијске инструменте (обвезнице, деонице) • Поклони, укључујући нпр. плаћање трошкова годишњих одмора, цене школарина; или кредитне картице са претходно уплаћеном сумом • Запошљавање блиских рођака или пријатеља доносилаца одлука • Донације унапред одређеној организацији, фонду, задужбини • Непотребни и у сваком смислу претерани „пратећи садржаји“ (енг. <i>hospitality</i>)

²³ „Business Ethics: A Toolkit (A Guide to Implementing ADS Common Industry Standards)“, London: ADS, Transparency International, Interchange Solutions Ltd, стр. 12.

²⁴ У питању је истраживање које је претходило објављивању зборника радова „Економија и безбедност“, вођено током 2008. године.

Збирни назив за превентивне мере које компаније предузимају (или би то могле да чине) јесте „*програма сагласности*“ (енг. *compliance programme*). Програма сагласности подразумева да ће одређена компанија усвојити кодекс пословног поступања (етике); информисати запослене о постојању кодекса и образовати их како не би дошло до његовог кршења; обезбедити канал комуникације за запослене који верују да је дошло до дела корупције, или сумњају да ће до њега доћи; учествовати у раду форума, округлих столова, експертских панела посвећених борби против корупције.²⁵

Тако је Асоцијација индустрија одбране Европе (*The Aerospace and Defence Industries Association of Europe, ASD*) покренула, 2006. године, радну групу чији је задатак био да припреми „Заједничке стандарде поступања (индустрије одбране) против корупције“ (енг. *Common Industry Standards for anti-corruption, CIS*).²⁶ Намера ове утицајне организације била је да се стандарди почну што пре примењивати у Европи. Њихова коначна верзија уобличена је након консултација са Међународном привредном комором и усвојена у априлу 2007. године. Затим су CIS предложени привредним коморама и посебно асоцијацијама индустрија одбране у свим државама Европе.²⁷ Посебно упутство које садржи CIS упућује руководиоце на усвајање низа докумената ради јачања интегритета компаније и ефикасније превенције корупције. Неки од тих докумената су: (1) регистар поклона и „пратећих садржаја“; (2) пријавни образац за посредовање у послу; (3) антикорупцијске клаузуле које се уносе у уговор; (4) кодекс пословног поступања; (5) етички кодекс (ADS 2009: 13).

Будући у власништву државе, компаније које представљају индустрију одбране у Србији нису учествовале у сличној иницијативи. Евентуално ступање Србије у чланство Европске агенције за одбрану (EDA) могло је покренути доносиоце одлука да о томе размишљају.

Размере и последице присутности корупције у сектору безбедности Србије могуће је сазнати једино уз примену научних поступака и средстава, уз учешће академске заједнице и специјализованих организација цивилног друштва. Будући да је корупција у државним органима који поседују нека од полицијских овлашћења већ дуже време предмет посебних истраживања и јавног надзора²⁸ пажњу би сада требало усредсредити на евентуалну корупцију у традиционалним апаратима силе, систему одбране, полицији и безбедносно-обавештајним службама. На тај начин, њихова ефикасност и ефективност у погледу обављања задатака биће унапређена.

Литература

1. ADS, Transparency International and Interchange Solutions. (2009) „Business Ethics: a Toolkit“ (A Guide to Implementing the ASD Common Industry Standards). London: ADS.

2. Београдски центар за безбедносну политику. (2011) „Прелиминарни резултати истраживања јавног мњења: шта грађани Србије мисле о својој и о безбедности Србије?“ Преузето са: (17. мај 2012).

²⁵ Видети <http://pagerankstudio.com/Blog/2011/03/what-is-corporate-ethics-and-compliance-programs/> (приступљено 11. априла 2012).

²⁶ Видети http://www.asd-europe.org/site/fileadmin/images/IFBEC/CIS_Text.pdf (приступљено 11. априла 2012).

²⁷ Видети <http://www.adsgroup.org.uk/pages/83675783.asp> (приступљено 11. априла 2012).

²⁸ Видети на пример: Борис Беговић и Бошко Мијатовић (ур.), Корупција на царини, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2002: http://pistajka.rs/public/fck_files/file/izvestaji/Korupcija%20na%20carini%20-%20studija.pdf (приступљено 23. маја 2012).

3. Fenwick, Luke. (2011) „Anti-Corruption Reforms in Post-Conflict Countries“. London: Transparency International.
4. Mauro, Paulo. (1998) „Corruption and Composition of Government Expenditure“. *Journal of Public Economics*, Issue 69: 263–79.
5. Народна скупштина Републике Србије. (2008) „Закон о Агенцији за борбу против корупције“, *Службени гласник РС* бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011 – одлука Уставног суда.
6. Народна Скупштина Републике Србије. (2009) „Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији“. *Службени гласник РС* бр. 88/2009.
7. Народна скупштина Републике Србије. (2011) „Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину“.
8. Pyman, Mark. (2009) „Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments – Ten Practical Reforms“. London: Transparency International.
9. Pyman, Mark et al. (2008) „Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments“. Garmisch-Partenkirchen: Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes.
10. Pyman, Mark. (2007) „Defence Integrity Pacts Summary Notes“. London: Transparency International.
11. Pyman, Mark; Foot, Peter and Fluri, Philipp. (2008) „Building Transparency and Reducing Corruption in Defence: A Workshop of Institutional Practitioners“. Geneva: DCAF.
12. Ratchev, Valeri. (2011) „Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution“. Geneva: DCAF.
13. Robledo Botero, Catalina. (2006) „Literature Review: Instances of Measures to Prevent Corruption in the Defence and Security Sector“. London: Transparency International.
14. Савковић, Марко. (издање у припреми) „Финансијска транспарентност у сектору безбедности Србије“. У: Годишњак реформе сектора безбедности у Србији“. Београд: БЦБП.
15. Tagarev, Todor (Ed.) (2010) „Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: Compendium of Best Practices“. Geneva: DCAF.
16. Transparency International. (2012) „Typology of Corruption Risks in Defence“. <http://www.ti-defence.org/tools-resources/diagnose-corruption/typology> (приступљено 10. априла 2012).
17. Transparency International (2011) „Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms“. London: Transparency International.
18. Transparency International and NATO. (2009) *Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments*. London: Transparency International.
19. Transparency International. (2007) „Croatian Roundtable Meeting Notes“. <http://www.ti-defence.org/publications/644-croatia-roundtable-meeting-notes/> (приступљено 6. априла 2012).
20. United Nations. (2004) United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations.
21. Управа за јавне набавке (2010) „Корупцијска мапа у јавним набавкама“. www.ujn.gov.rs (приступљено 23. маја 2012).