

Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane:

Zbornik najboljih praksi



SADRŽAJ

Deo I	Uvod	1
Poglavlje 1	Prokletstvo korupcije	3
Poglavlje 2	Strateški pristup izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane	13
Poglavlje 3	Savez NATO i evolucija inicijative za izgradnju integriteta	22
Poglavlje 4	Nacionalni pristupi podršci izgradnje integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane	31
Deo II	Rizici i izvori korupcije u sektoru odbrane	41
Poglavlje 5	Kadrovske politike	43
Poglavlje 6	Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane	57
Poglavlje 7	Nabavke u sektoru odbrane	72
Poglavlje 8	Ofset aranžmani	86
Poglavlje 9	Mogućnosti i rizici prilikom angažovanja spoljnih resursa, privatizacije i sklapanja javno-privatnih partnerstava u sektoru odbrane	99
Poglavlje 10	Korišćenje viškova opreme i infrastrukture	112
Poglavlje 11	Uključivanje osoblja i imovine sektora odbrane u privredne aktivnosti	124
Poglavlje 12	Očuvanje integriteta u vojnim operacijama	135
Poglavlje 13	Borba protiv korupcije u sektoru odbrane u zemljama sa nerešenim teritorijalnim sporovima ili sa zamrznutim sukobima	148
Deo III	Izgradnja integriteta i smanjenje mogućnosti za korupciju u institucijama sektora odbrane	161
Poglavlje 14	Značaj izgradnje integriteta	163
Poglavlje 15	Zakonski okviri	170
Poglavlje 16	Ljudski faktor	191
Poglavlje 17	Uloga vlade	203
Poglavlje 18	Uloga parlamenta i revizorskih institucija	220
Poglavlje 19	Uloga ombudsmana	232
Poglavlje 20	Namenska industrija kao saveznik u smanjenju korupcije	248
Poglavlje 21	Uloga civilnog društva i medija	259

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

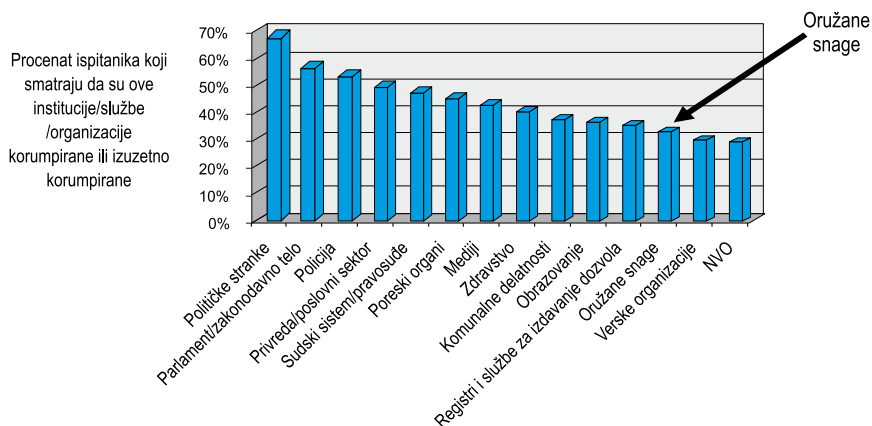
Poglavlje 1

Prokletstvo korupcije

Korupcija u sektoru odbrane

Korupcija ometa razvoj savremenih društava, podriva njihovu bezbednost i smanjuje poverenje u javne ustanove. Sektor odbrane nije imun na pojavu korupcije. To će, možda, mnoge iznenaditi, posebno ako u vidu imamo visok nivo poštovanja koji je širom sveta ukazan oružanim snagama. Uzmemo li u obzir globalni prosek, oružane snage predstavljaju jednu od tri institucije koje javnost najviše poštuje. Kada je reč o korupciji, veruje im se skoro isto kao NVO i verskim organizacijama (slika 1.1 u daljem tekstu).¹ U mnogim zemljama javnost smatra da su oružane snage manje korumpirane od političkih stranaka, parlamenata, privrede i medija.

Status oružanih snaga menja se, međutim, u zavisnosti od države i regiona. Na primer, u zapadnoj Evropi i Sjedinjenim Državama javnost oružane snage doživljava kao nekorumpirane. Međutim, one nisu tako dobro ocenjene u otkora nezavisnim državama centralne i istočne Evrope, a naročito u Africi i Latinskoj Americi.²



Slika 1.1: Shvatanje korupcije

¹ Podaci dobijeni iz ankete „Globalni barometar korupcije“, koju su 2006. sprovele organizacije „Transparensi internešnal“ i „Galup“ (Gallup), predstavljene u: Pajman, Mark; Scott, Dominic; Waldron, Alan and Inese Voika. „Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments.“ *Connections: The Quarterly Journal* 7: 2, 2008: 21–44.

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

Uprkos velikom ugledu koji oružane snage imaju u većini društava, u studijama koje je uradila organizacija „Transparensi internešnal“ (Transparency International) oblast odbrane ocenjena je kao jedan od najkorumpiranijih sektora, kome je povereno upravljanje javnim resursima. Ovo mesto sektor odbrane deli sa sektorom zaduženim za vađenjem nafte i gasa i sa građevinarstvom.³ U najnovijoj dostupnoj studiji sektor odbrane pao je na trinaesto mesto liste privrednih delatnosti, u kojima se očekuje da će doći do podmićivanja državnih službenika, dok je na osmom mestu liste kojom se meri „zarobljavanje države“ (tzv. *state capture*).⁴

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

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

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

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

U četvrtom delu ovog Zbornika biće više reči o praktičnim pitanjima vezanim za osmišljavanje i sprovođenje programa izgradnje integriteta u sektoru odbrane. Od posebnog značaja je prepoznavanje posebnih osobina organizacione kulture sektora odbrane u svakoj državi, kao i jačanje onih aspekata koji doprinose integritetu pojedinca i čitave organizacije, te sprečavaju korupciju. Ovi primeri dobre prakse mogu se potom preneti i na druge javne organizacije u toj zemlji.

³ Isto, 2008: 22.

⁴ Internet-strana organizacije „Transparensi internešnal“, „Bribe Payers Index 2008 Table“, <www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table>. U okviru ove studije procenjeno je da postoji verovatnoća da će preduzeća iz devetnaest sektora obuhvaćenih studijom nastojati da „zarobe državu“, pri čemu stranke pokušavaju negativno da utiču na vladina pravila, propise i donošenje odluka, tako što privatno isplaćuju javne funkcionere.

Izvori korupcije u sektoru odbrane

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

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

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

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

Navođenje razloga *hitnosti* prilikom ispunjavanja operativnih i drugih zahteva u oblasti odbrane omogućava sprovođenje procedura po kratkom postupku ili čak neposredno kršenje pravila. To je, na primer, slučaj onda kada se ne održavaju javna nadmetanja, čime se zaobilaze otvorenost i slobodna konkurencija, što je preduslov ovih nadmetanja. Ovaj razlog često se koristi u sektorima odbrane novih članica NATO i zemalja partnera, koje međunarodnim operacijama doprinose *ad hoc* ili formiranjem „kontingenata“ za jednu konkretnu smenu

je jedinica. Hitno ispunjavanje zahteva, naročito u kombinaciji sa potrebom zadržavanja tajnosti, stvara izuzetno plodno tlo za donošenje netransparentnih i arbitrarnih odluka, a, samim tim, i za korupciju.

Upotreba *populističkih slogana* često je, takođe, pokazatelj postojanja korupcije. Jedan od primera za to je poziv građanima da u oblasti odbrane „kupuju domaće“ proizvode i usluge, čak i onda kada postoji svega nekoliko dobavljača takvih proizvoda i usluga, ili postoji samo jedan, pri čemu je njihova međunarodna konkurentnost sumnjiva. Drugi primer je „briga za dobrobit vojnika“, koja je u prošlosti dovodila do netransparentnog zamenjivanja viškova vojne imovine stanovima za pripadnike oružanih snaga, te do potpisivanja netransparentnih ugovora za pružanje usluga rekreacije itd. Treći primer je poziv na delovanje „u javnom interesu“, na primer putem kompenzacija⁵, kojima se razaraju tržišni mehanizmi i otvara prostor za različite nedozvoljene protivusluge.

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

Posledice korupcije u sektoru odbrane

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

Preusmeravanje ograničenih resursa

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

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

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

⁵ Ova tema detaljnije je obrađena u osmom poglavlju ovog Zbornika.

Ograničena operativna efikasnost

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

Teroristi i organizovane kriminalne grupe mogu da koriste – a zaista i koriste – korupciju za dobijanje informacija i sticanje znanja o opasnim materijalima, tehnologijama i sistemima naoružanja. Korupcija može dodatno ugroziti operativnu bezbednost, kao što se može videti iz primera datog u antrfileu 1.2.

Nizaki moral i ugled institucija u sektoru odbrane

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

Antrfile 1.1. Neposredni troškovi do kojih dolazi zbog korupcije

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

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

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

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

Antrfile 1.2. Korupcija i pretnje po bezbednost u osetljivim oblastima

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

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

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

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

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

Neposredna pretnja po bezbednost

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

Pretnja temeljima države

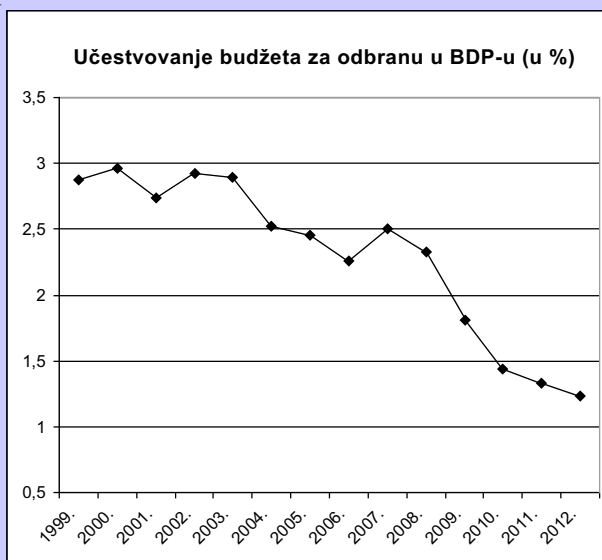
Sektor odbrane je ponekad mesto koje predstavlja središte korupcije, pošto se u njega sliva korupcija svih državnih institucija i pošto u njoj učestvuju brojni akteri. Pošto je sektor odbrane nedovoljno transparentan i nedovoljno odgovoran javnosti i civilnom društvu, prilično je jednostavno preusmeriti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

Antrfile 1.3. Gubitak poverenja javnosti i posledično smanjenje budžeta za odbranu

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

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

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



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

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

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

Ovakvom „velikom“ korupcijom oligarhijski krugovi, kao i krugovi privrednika iz senke kriminalizuju privredu i politiku jedne zemlje i nameću svoje privatne interese. Ova pojava se u stručnoj literaturi naziva „zarobljavanje države“⁶.

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

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

Antrfile 1.4. Piratstvo i njegove veze sa korupcijom

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

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

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

⁶ Videti, na primer: Hellman, Joel S., Jones, Geraint and Daniel Kaufmann. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, September, 2000.

Antrfile 1.5. Korupcija ometa stabilizaciju i rekonstrukciju

General Stenli Mekristal naveo je više puta da korupcija i slabe državne institucije predstavljaju veliku pretnju uspehu ISAF-a i operacije „Trajna sloboda“ (*Enduring Freedom*). On smatra da je nedovoljno razumevanje dinamike korupcije i kriminala dovelo do „krize poverenja avganistanskog stanovništva“. Američki general Robert Koun, komandant snaga zaduženih za obuku avganistanske vojske i policije, iznosi slične stavove. On je izjavio da je „endemska korupcija jedan od glavnih činilaca zbog kojih avganistanska vojska i policija nisu u stanju da preuzmu obavljanje bezbednosnih dužnosti u svojoj zemlji“.

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

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

Izvori: „McChrystal: More forces or ‘mission failure’.“ Washington Post, 21. 9. 2009.

<www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html>.

Hemming, Jon. „Corruption holds back Afghan army expansion.“ Reuters, 11. 12. 2008.

<www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>.

„US Secretary of Defence Robert Gates in the Pentagon.“ BBC News, 21. 11. 2009. Henninger, AJ.

„Corruption: 15 Afghan ministers under investigation; bribes, perks, skimming.“ DEFENSE, 24. 11. 2009.

<<http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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