

# Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u odbrani:

Zbornik najboljih praksi



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

# SADRŽAJ

<b>Dio I</b>	<b>Uvod</b> .....	<b>1</b>
Poglavlje 1	Prokletstvo korupcije .....	3
Poglavlje 2	Strateški pristup izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane .....	13
Poglavlje 3	NATO savez i evolucija Inicijative za izgradnju integriteta .....	21
Poglavlje 4	Nacionalni pristupi podršci izgradnje integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane .....	30
<b>Dio II</b>	<b>Rizici i izvori korupcije u sektoru odbrane</b> .....	<b>39</b>
Poglavlje 5	Kadrovske politike .....	41
<b>Poglavlje 6</b>	<b>Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane</b> .....	<b>55</b>
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
<b>Dio III</b>	<b>Izgradnja integriteta i smanjenje mogućnosti za korupciju u institucijama sektora odbrane</b> .....	<b>153</b>
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
<b>Dio IV</b>	<b>Provođenje programa izgradnje integriteta</b> .....	<b>281</b>
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 6

# Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane

Budžetiranje u sektoru odbrane predstavlja postupak dodjele finansijskih sredstava za odbranu. To je sveobuhvatan proces, koji podrazumijeva planiranje budžeta, njegovo izvršenje, izvještavanje i reviziju. Transparentno budžetiranje i odgovorno upravljanje finansijama u sektoru odbrane veoma su važni za očuvanje integriteta svih aktivnosti i smanjenje mogućnosti za pojavu korupcije u sektoru odbrane. Netransparentno upravljanje finansijama, u kombinaciji sa nedostatkom odgovornosti podstiču razvoj korupcije. Čak i onda kada nema očiglednih slučajeva korupcije, neadekvatno planiranje, raskorak između kreiranja politika, planiranja i budžetiranja, kao i nedovoljna kontrola rashoda, ozbiljno podrivaju rezultate sektora odbrane i demotiviraju kako pripadnike oružanih snaga, tako i civilno osoblje.

U ovom poglavlju bavit ćemo se načelima budžetiranja i proceduralnim pitanjima. Najviše nas zanima kako promovirati integritet tokom budžetiranja. Uloge parlamenta, revizorske institucije, društva i drugih aktera tokom ovog postupka opisane su u poglavljima trećeg dijela ovog „Zbornika“.

## Principi i zahtjevi

Budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane odražavaju način budžetiranja koji se koristi u cjelokupnom javnom sektoru. Stoga, analizu činilaca koji u sektoru odbrane podstiču razvoj korupcije, a koji su vezani za upravljanje finansijama možemo početi razmatranjem ključnih načela kvalitetnog budžetiranja u javnom sektoru (okvir). Iako mandat Svjetske banke ne obuhvata odbranu i sigurnost, ova načela se podjednako mogu primijeniti na budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane.

Prema modernom shvatanju budžetiranja u sektoru odbrane, raspodjela novca, odnosno ljudi, materijalnih sredstava i infrastrukture za provođenje aktivnosti odbrane jasno podržava ostvarenje ciljeva odbrane i sigurnosti i provođenje vojne strategije. Prema riječima nekadašnjeg predsjednika SAD Harryja S. Trumana, „strategija, programi i budžet aspekti su iste osnovne odluke“.<sup>1</sup>

Međutim, nije uvijek bilo tako. U kameralističkim budžetima i računovodstvenim sistemima, koji su postojali u Evropi krajem srednjeg vijeka, suveren je bio ovlašten da troši određeni iznos novca tokom jedne fiskalne godine, ali nije postojalo rigorozno preispitivanje postignutih rezultata iako je postojala kontrola rashoda. Takav sistem poznat je i kao „sistem koji je orijentiran na ulazne vrijednosti (tj. na inpute)“ i u mnogim zemljama se još

---

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

### Okvir 6.1. Osnovni principi kvalitetnog budžetiranja u javnom sektoru

Svjetska banka definirala je sljedeća ključna načela kvalitetnog budžetiranja i upravljanja finansijama, koja se potpuno mogu primijeniti na budžetiranje u sektoru odbrane:

- *sveobuhvatnost*: budžet mora da obuhvata sve fiskalne radnje;
- *disciplina*: donošenje odluka mora biti srednjoročno ograničeno realno dostupnim sredstvima; budžet bi trebalo da apsorbira samo sredstva neophodna za provođenje državne politike; trebalo bi se pridržavati jednom utvrđene raspodjele sredstava iz budžeta;
- *legitimnost*: političari koji tokom primjene mogu promijeniti određenu politiku moraju učestvovati u njenom formuliranju i saglasiti se sa prvobitno utvrđenom politikom;
- *fleksibilnost*: odluke bi trebalo donositi tek onda kada su dostupne sve relevantne informacije;
- *predvidivost*: mora postojati stabilnost makropolitika i strateških politika kada je riječ o finansiranju postojećih politika;
- *konkurencija*: svi sektori moraju pod jednakim uslovima konkurirati za finansiranje tokom planiranja budžeta;
- *iskrenost*: budžet mora da bude zasnovan na objektivnim procjenama prihoda i rashoda;
- *informacije*: treba da budu dostupni srednjoročna procjena agregatnih troškova, prema kojoj se može mjeriti utjecaj budžeta na izmjenu politika, i tačne informacije o troškovima, rezultatima i ishodima;
- *transparentnost*: donosioci odluka trebalo bi pred sobom da imaju sva relevantna pitanja i informacije prije nego što donesu odluke, a te odluke, kao i osnove za njihovo donošenje, trebalo bi da saopće javnosti,
- *odgovornost*: donosioci odluka odgovorni su za vršenje povjerenih ovlaštenja.

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

koristi za upravljanje finansijama u sektoru odbrane. Parlament glasa o vladinom prijedlogu budžeta izraženom u novcu koji treba, naprimjer, potrošiti na vojno i civilno osoblje, operacije i održavanje, kapitalna ulaganja i istraživanje i razvoj. U praksi, čak i u detaljnijem predstavljanju predloženog budžeta za odbranu nije moguće razumjeti vezu između ciljeva politika i budžetskih zahtjeva.

Sa druge strane, da bi rezultati rada i učinak mogli biti procijenjeni, neophodno je da postoje jasne i provjerljive veze između ciljeva, strategije i provođenja. U Okviru 6.2. date su ključne dimenzije mjerenja učinka upravljanja sistemima javnih finansija i praksi.

## Integritet budžetiranja

Za razliku od budžeta koji je „orijentiran na ulazne vrijednosti“, budžet „orijentiran na ishode i rezultate“, odnosno sistem programskog budžetiranja, koristi se kako bi ciljevi u oblasti sigurnosti i odbrane bili pretočeni u zahtjeve za uvećanje sposobnosti (kapaciteta) i odgovarajuće programe, a potom i u budžetske zahtjeve. Najpoznatiji ovakav sistem jeste Sistem za planiranje, izradu programa i budžetiranje (*Planning, Programming, and Budgeting System*, PPBS) Ministarstva odbrane SAD (*US Department of Defense*, DOD), koji je

## Okvir 6.2. Ključni aspekti mjerenja učinka upravljanja javnim finansijama

U okviru Inicijative za javne rashode i finansijsku odgovornost (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA), koju je pokrenula Svjetska banka, izdvojeno je sljedećih šest ključnih aspekata rada otvorenog i uređenog okvirnog sistema za mjerenje učinka:

1. *kredibilitet budžeta*: budžet je realan i izvršava se kako je predviđeno;
2. *sveobuhvatnost i transparentnost*: budžet i nadzor mogućih fiskalnih rizika sveobuhvatni su, dok su fiskalne i budžetske informacije dostupne javnosti;
3. *politički zasnovano budžetiranje*: budžet se priprema u skladu sa politikom vlade;
4. *predvidivost i kontrola izvršenja budžeta*: izvršavanje budžeta treba da bude uređeno i predvidivo, a treba da postoje i mehanizmi za kontrolu i nadzor korištenja javnih sredstava;
5. *računovodstvo, vođenje evidencije i izvještavanje*: odgovarajuća evidencija i informacije prikupljaju se, čuvaju i dostavljaju radi kontrole odlučivanja, upravljanja i izvještavanja i
6. *vanjski nadzor i revizija*: mehanizmi za nadzor javnih finansija i za reagiranje izvršne vlasti treba kvalitetno da funkcioniraju.

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

početkom šezdesetih godina 20. stoljeća uveo glavni revizor Ministarstva odbrane Charles J. Hitch prema uputstvima tadašnjeg ministra odbrane Roberta S. McNamare. Mnoge države, naročito zemlje centralne i istočne Evrope i bivše sovjetske republike tokom postkomunističke tranzicije nastoje da primijene ili prilagode američki PPBS, koji će im poslužiti za efektivno i efikasno upravljanje sistemom odbrane i biti osnova za efikasan demokratski nadzor čitavog sektora.

Sistemi poput PPBS-a omogućavaju uspostavljanje transparentne veze između ciljeva sektora odbrane i budžeta, kao i između dugoročnih i srednjoročnih planova i programa i tekućih aktivnosti. Donosioci odluka izvršne i zakonodavne vlasti moći će lakše da razumiju kako određena odluka o dodjeli sredstava sektoru odbrane i njihova raspodjela konkretnim aktivnostima ili programima u tom sektoru utječu na ispunjenje ciljeva odbrane, kao i na sigurnost države. Ovakvi sistemi služe i tome da se u promjenljivim uslovima omogućući fleksibilnost budžetiranja, a da se istovremeno sačuvaju transparentnost i odgovornost.

Međutim, postojanje PPBS-a – koji je snažan mehanizam za pružanje podrške odlučivanju – ne garantira integritet čitavog ciklusa upravljanja sektorom odbrane. Radi toga se on mora dopuniti kvalitetnim mehanizmima za nadzor izvršenja budžeta, kao i mehanizmima koji omogućavaju odgovornost, procjenu i reviziju. Stoga je Ministarstvo odbrane SAD modelu PPB-a nedavno izričito dodalo faze „izvršenja“ (*Execution*) i „procjene“ (*Assessment*), pa se tako za ovaj sistem sada koristi skraćenicu PPBEA. Sistem PPBEA

omogućava sveobuhvatnu kontrolu ulaznih vrijednosti i legitimnosti, kao i efikasnosti i efektivnosti upravljanja finansijama.<sup>2</sup>

U pojedinim zemljama postoji *strateško upravljanje sistemom odbrane*. Pod tim se podrazumijeva usklađenost ciljeva odbrane, strategija, planova i rezultata njihovog provođenja sa promjenljivim okruženjem. U Okviru 6.3. na primjeru jedne konkretne države prikazano je kako se budžetiranje u sektoru odbrane i upravljanje finansijama integriraju u okvir strateškog upravljanja, kojim se u dinamičnom okruženju planiranja i izvršenja garantiraju usmjerenost politika, transparentnost, kredibilitet i unutrašnji i vanjski nadzor.<sup>3</sup>

Također, značajno je očuvati integritet budžetiranja u promjenljivim okolnostima, posebno onda kada zemlja ima duži budžetski ciklus, zajedno sa delegiranjem ovlaštenja za izvršenje budžeta. Takav je, naprimjer, budžetski ciklus od četiri godine, koji postoji u Britaniji, što je prikazano u Okviru 6.4.

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

## Delegiranje i odgovornost

Centralizacija budžeta, ne samo tokom planiranja već i tokom njegovog izvršenja, predstavlja jedan od razloga neefikasnosti mnogih budžetskih sistema. Ekstremna centralizacija odlučivanja, veoma tipična za sovjetski sistem komande, i dalje utječe na stilove rukovođenja u postsovjetskom prostoru. U mnogim slučajevima ministar odbrane mora da odobri čak i izuzetno male troškove.

Ovakva centralizacija usporava odlučivanje i ostavlja nedovoljno vremena za razmatranje mogućnosti. Još veći problem predstavlja gubitak transparentnosti. Pošto prijedlozi za trošenje sredstava idu ka vrhu prolazeći različite nivoe hijerarhije, a potpisuju ih uvijek lica zadužena za svaku jedinicu, nije teško izgubiti trag tome ko je prvi podnio takav prijedlog i kako on utječe na ostale aktivnosti u sektoru odbrane.

Organizacije koje imaju efikasno rukovodstvo ovaj problem rješavaju delegiranjem ovlaštenja i odgovornosti. U Okviru 6.4. dat je primjer delegiranja koje prati stroge mehanizme odgovornosti, izvještavanja i revizije.

---

<sup>2</sup> Melez, Fransoa. „Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector.“ prezentacija na konferenciji NATO-RACVIAC pod nazivom „Bolje upravljanje resursima u sektoru odbrane, uključujući izgradnju integriteta u oružanim snagama“, Zagreb, Hrvatska (14–16. septembar 2009).

<sup>3</sup> Ovo je primjer procesnog pristupa unaprijedjenju budžetiranja i upravljanja finansijama u sektoru odbrane. Primjer organizacionih promjena koje se provode radi podržavanja ovog pristupa dat je u Okvir 17.1.

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

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

1. reviziju politike odbrane;
2. političko vodstvo;
3. reviziju zahtijevanih sposobnosti;
4. raspodjelu sposobnosti i
5. procjenu učinka i rezultata.

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

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

Revizija zahtijevanih sposobnosti provodi se jednom u dvije godine, u saradnji sa planiranjem NATO i EU u oblasti odbrane. Njen rezultat je donošenje odluke o realnom i sveobuhvatnom portfelju budućih kapaciteta odbrane. Podskupovi tog portfelja dodjeljuju se menadžerima programa kao ciljevi izgradnje kapaciteta, koje treba ostvariti tokom sljedećeg osnovnog procesa.

Obezbjeđivanje kapaciteta obuhvata izradu *programa* i *kratkoročnih planova*, kao i *primjenu*. Programima u sektoru odbrane utvrđuje se kako će u narednim godinama biti ostvareni zacrtani ciljevi izgradnje kapaciteta. Nakon što se donese odluka o programu, tokom prvih godinu dana (ili dvije) radi se detaljna razrada komponenata kapaciteta (ili vrsta resursa), naprimjer, razrada budžeta odbrane, plana nabavke, planova regrutacije, odnosno zapošljavanja, obuke, razvoja infrastrukture itd. Svi ovi planovi provode se zatim tokom te budžetske godine.

Procjena podrazumijeva provjeru zakonitosti rashoda, mjerenje učinka i rezultata i procjenu ishoda svih aktivnosti u sektoru odbrane. Provodi se svaka četiri mjeseca i obuhvata reviziju pretpostavki datih u planu. Ona političkom rukovodstvu obezbjeđuje povratne informacije, a može dovesti i do donošenja preporuka da se usklade ciljevi, strategije i ograničenja revizijom planova ili programa, odnosno, ako su pretpostavke značajno izmijenjene, revizijom zahtijevanih sposobnosti ili čak čitave državne politike odbrane.

Ovaj pristup zasniva se na ranijem iskustvu Ministarstva odbrane SAD i na poukama koje su izvučene iz primjene planiranja, izrade programa i budžetiranja. On dalje omogućava programski pristup budžetiranju i uvodi više neophodnih elemenata: (1) pojam kapaciteta odbrane shvata se kao rezultat svih aktivnosti rukovođenja sektorom odbrane, uključujući u to i upravljanje finansijama; koristi se kao glavno mjerilo za procjenu učinka i rezultata; (2) finansijskoj kontroli dodaje se redovna procjena efikasnosti i efektivnosti i (3) političarima je omogućeno da uravnoteže ciljeve, planove i sredstva u sistemu odbrane i, što je još važnije, da ih usklade sa promjenljivim okolnostima.

Uvođenje ovakvog strateškog upravljanja omogućava kvalitativno unaprjeđenje kredibiliteta budžeta za odbranu, poboljšava predvidivost i kontrolu izvršenja budžeta, potpomaže vanjski nadzor i reviziju i olakšava stalno unaprjeđenje poslovnih procesa i metoda planiranja.

*Izvori:* Više detalja o procesu br. 4 može se naći u: Tagarev, Todor. Introduction to Program-based Force Development. In: *Defence Management: An Introduction*. Geneva: DCAF, 2009: 75–92; više informacija o politikama i praksi drugih zemalja prilikom strateškog upravljanja sistemom odbrane u: Spiegeleire, Stephan De et al. *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2009.

## Kredibilitet i sveobuhvatnost

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

Pouzdanost se ovdje ispituje sa tri osnovne tačke gledišta:

1. Posmatra se to da li se preliminarna procjena troškova programa i projekata u sektoru odbrane zasniva na pouzdanim statističkim informacijama ili, kada one nisu dostupne, na dosljedno provedenim studijama kojima se utvrđuju parametri. Redovna primjena metoda nezavisne procjene prije odlučivanja o tome da se određenom programu ili projektu dodjele značajna sredstva može dosta unaprediti pouzdanost svih budžetskih prijedloga.
2. Posmatra se to da li postoji odgovarajuće računovodstvo, odnosno da li je sistem računovodstva sveobuhvatan, blagovremen i podložan redovnoj reviziji.
3. Posmatra se to da li su uočeni rizici provođenja svih važnijih programa ili projekata, kao i to da li postoje adekvatne procedure i instrumenti za upravljanje rizikom.

Da bi bio postignut kredibilitet, presudno su važna sljedeća tri aspekta sveobuhvatnosti budžeta u sektoru odbrane:

1. *Lica odgovorna za planiranje budžeta u obzir treba da uzimaju sve fiskalne radnje i sve aktivnosti sektora odbrane.* Van budžeta se ne može ništa isplaćivati ili raditi. U slučaju da se sistem odbrane bavi privrednim aktivnostima ili da od klijenata naplaćuje naknadu za određene usluge, sve transakcije moraju biti pokrivene budžetskim procedurama. U to spadaju i međunarodne transakcije i prijenos iz jedne budžetske godine u drugu, kao i moguća nadoknada rashoda sektora odbrane.
2. *Postupak budžetiranja razmatra se sveobuhvatno,* odnosno posmatra se kao jedinstven proces, od početka do kraja – od formuliranja ciljeva politike, preko određivanja potreba i programa sektora odbrane, pa sve do izvršenja budžeta, podnošenja izvještaja i njihove revizije. Integritet postupka nikada se ne dovodi u pitanje.
3. *Proces planiranja obavlja se u više faza i obuhvata ispitivanje alternativa.* Planeri razmatraju skup svih mogućih rješenja. Onda kada to nije moguće zbog ograničenih analitičkih kapaciteta, oni procjenjuju dvije ili više kvalitativno različite mogućnosti.



#### Okvir 6.4. Delegiranje nadležnosti nosiocima budžeta u Ministarstvu odbrane Velike Britanije i njihova odgovornost

Većinom aktivnosti u sistemu odbrane Velike Britanije upravlja se posredstvom osam „nosilaca budžeta najvišeg nivoa“ (*Top Level Budget* odnosno TLB holders). Rezultati koje su nosioci TLB-a dužni da ostvare, kao i sredstva koja su im za to data, navedeni su u Planu odbrane.

Stalni podsekretar Ministarstva odbrane svakom nosiocu TLB-a daje široka ovlaštenja za upravljanje osobljem, infrastrukturom i budžetom. Svaki nosilac TLB-a sa stalnim podsekretarom i načelnikom Generalštaba potpisuje Sporazum o realizaciji usluga, u kome se navodi:

- šta nosioci TLB-a treba da postignu;
- koja sredstva imaju da ostvare te rezultate i
- koja su im ovlaštenja - finansijska, kadrovska, privredna i druga - delegirana.

U ovom Sporazumu su, također, dati ciljevi učinka TLB-a, koji se izvode na osnovu ciljeva navedenih u Planu odbrane.

Nosioci TLB-a odgovorni su za upravljanje svojim organizacijama, kao i za poslovanje njima podređenih poslovnih jedinica i agencija. Rukovodiocima tih jedinica i agencija povjeravaju se određena delegirana ovlaštenja. Oni su za korištenje svojih sredstava odgovorni nosiocu TLB-a.

Nosioci TLB-a su za realiziranje ciljeva i korištenje sredstava odgovorni stalnom podsekretaru i načelniku Generalštaba, dok je stalni podsekretar – kao službenik odgovoran za računovodstvo u Ministarstvu – lično odgovoran Parlamentu za ekonomično, efikasno i djelotvorno korištenje sredstava sistema odbrane, mudru administraciju i odgovarajuće i ispravno trošenje sredstava.

Britansko Ministarstvo odbrane u svom pristupu koristi „listu uravnoteženih pokazatelja“ (*Balanced Scorecard*). Njom se delegiranje ovlaštenja usklađuje sa odgovornošću. Riječ je o sistemu strateškog planiranja i upravljanja, koji se koristi kako bi se poslovanje na svim nivoima uskladilo sa vizijom i strategijom organizacije; kako bi se ciljevi i vrijednosti korišteni prilikom procjene prenijeli na sve nivoe hijerarhije; kako bi se unapredile unutrašnje i vanjske komunikacije, kao i kako bi se pratila usklađenost rezultata rada organizacije sa ispunjenjem strateških ciljeva.

*Izvori:* UK Ministry of Defence. *How Defence works. Defence Framework*. London: Ministry of Defence, 2009; UK Ministry of Defence. *Defence Plan 2007*. London: Ministry of Defence, 2007.

Podrobna revizija provođenja i rezultata omogućava izvođenje važnih pouka i pojednostavljuje unaprjeđenje budžetiranja i upravljanje finansijama u sektoru odbrane. Preliminarnu reviziju određenih pitanja provode lica koja nisu neposredno uključena u postupak planiranja prije nego što su dodijeljena veća sredstva: Ovo se, također, smatra bitnim mehanizmom za izgradnju integriteta i smanjenje mogućnosti za pojavu korupcije u sektoru odbrane.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ratchev, Valeri. „Effective Defence Policy through Integrated Management, Transparency, and Accountability.“ U: *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management*. Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009: 1–94.

## Transparentnost u multinacionalnom okruženju

Transparentnost budžetiranja i samih budžeta u sektoru odbrane smatra se posljednjih nekoliko decenija važnom mjerom za unaprjeđenje sigurnosti i izgradnju povjerenja. Ne iznenađuje podatak da je među prvim inicijativama Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope (*Stability Pact for South Eastern Europe*), koji je pokrenut devedesetih godina 20. stoljeća po završetku ratova u bivšoj Jugoslaviji, bila upravo Inicijativa za transparentnost budžeta (*Budget Transparency Initiative, BTI*). Ona je ukratko predstavljena u Okviru 6.5.

Jedan od ciljeva ove inicijative bio je da se razmjene i obrazlože informacije o budžetiranju i o budžetima sektora odbrane. Dva godišnjaka, koje objavljuje sekretarijat Inicijative, već godinama služe kao najsveobuhvatniji i najautoritativniji izvori informacija o budžetima oružanih snaga zemalja Jugoistočne Evrope, koji su dostupni široj javnosti.<sup>5</sup>

Drugi cilj bio je uočavanje dobre prakse zemalja koje se suočavaju sa sličnim izazovima i promoviranje dobrog upravljanja u sektoru odbrane. Jedan od alata za uočavanje i širenje dobre prakse budžetiranja u ovom sektoru bilo je i usvajanje zajedničke metodologije. Ova metodologija, koja je zvanično usvojena 2003. godine, sastoji se od mjerila, upitnika i procesa, te smjernica za uočavanje oblasti kojima su unaprjeđenja najpotrebnija. U narednom odjeljku predstavljano je spomenuto mjerilo za identificiranje oblasti.

### Okvir 6.5. Primjer regionalnog pristupa kojim se podstiče transparentnost budžetiranja u sektoru odbrane

Region Jugoistočne Evrope je tokom čitave posljednje decenije 20. stoljeća bio poprište sukoba. Zemlje ovog regiona bile su pogođene ratovima i konfliktima, suočavajući se istovremeno sa svim teškoćama tranzicije ka tržišnoj ekonomiji. Krajem „vrućih“ sukoba, demokratske transformacije dovele su do korjenitog restrukturiranja oružanih snaga i time izmijenile ulogu oružanih snaga u političkim sistemima ovih država. Sve zemlje ovog regiona počele su da uspostavljaju djelotvornu demokratsku kontrolu oružanih snaga, motivirane da u čitavu državnu upravu – pa tako i u oblast odbrane – uvedu transparentnost i odgovornost.

Stoga je jedna od prvih inicijativa Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope bila promoviranje transparentnost budžetiranja u sektoru odbrane. Transparentnost je pri tome bila shvaćena kao dostupnost informacija o budžetima i njihovom izvršenju i kao otvoren postupak odlučivanja, koji je zasnovan na politikama i, tamo gdje je to potrebno, otvoren za učestvovanje šire javnosti. Shvativši da je budžetiranje u oružanim snagama ključno za demokratsku kontrolu vojske i širu regionalnu stabilnost, Inicijativa za transparentnost budžeta (BTI) Pakta za stabilnost promovira domaću i međunarodnu transparentnost budžeta oružanih snaga i budžetiranja u sektoru odbrane u čitavoj Jugoistočnoj Evropi. Također, podstiče dobru praksu odlučivanja u ovom sektoru (kreiranje politika, planiranje, izrada programa i budžetiranje), stavljajući poseban naglasak na odgovornost.

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

Provođenje ovog pristupa u regionalnom ili u sličnom multinacionalnom okruženju obuhvata stručnu procjenu (tzv. *peer review*) i pritisak eksperata radi širenja informacija i iskustava o budžetu i budžetiranju, kao i o ulaganju u proširenje. Postoje praktični dokazi da takav multinacionalni pristup može efikasno da olakša uvođenje dobrih praksi u budžetiranje i upravljanje finansijama u sektoru odbrane. On se, također, smatra forumom koji ima veliki potencijal za povećanje integriteta i smanjenje mogućnosti za pojavu korupciju u sektoru odbrane.

## Mjerilo budžetiranja u Jugoistočnoj Evropi

Metodologija za procjenu transparentnosti budžetiranja u sektoru odbrane u zemljama Jugoistočne Evrope podrazumijeva poređenje konkretnih smjernica i praksi sa jednim idealiziranim sistemom koji služi kao reper.<sup>6</sup> Takav sistem ne mora nužno da postoji u stvarnosti. Može se smatrati da je sistem budžetiranja opisan u daljem tekstu „najbolji“ u „dobrom upravljanju“, posebno kada je riječ o djelotvornosti, transparentnosti i odgovornosti, iako ne uzima u obzir ponekad legitimnu brigu za čuvanje povjerljivih informacija, odnosno za tajnost podataka i ograničenje pristupa takvim informacijama.

Opisano mjerilo ima pet glavnih kriterija kojima se mjere: (1) usmjerenost budžetiranja na ispunjenje ciljeva; (2) opseg i djelotvornost planiranja budžeta; (3) izvršenje budžeta i efikasan nadzor; (4) transparentnost budžetiranja i budžeta u sektoru odbrane i (5) osiguravanje integriteta budžetiranja u sektoru odbrane.

### 1. Budžetiranje vojske kao sastavni dio odbrambene i sigurnosne politike

#### *a. Ciljevi, vizija, strategija*

Budžet oružanih snaga dobro je integriran u planiranje u sektoru odbrane. On garantira provođenje jasno definirane srednjoročne i dugoročne politike odbrane. Država je jasno, malim brojem međusobno povezanih propisa, definirala ciljeve svoje sigurnosne i odbrambene politike. Postoji sveobuhvatna strategija za postizanje ciljeva odbrambene i sigurnosne politike, tj. strategija za pristup vojnom savezu. Ova strategija – razrađena propisom – ocijenjena je kao realna. Država ima desetogodišnju viziju strukture svojih snaga. Ona je izvodljiva i dovoljno razrađena da na njoj mogu da se zasnivaju istraživanja, razvoj, politike razvoja i nabavke opreme. Njenu primjenu podržava dugoročni plan razvoja snaga, koji prati gruba procjena troškova. Viziju i dugoročni plan usvojili su vlada ili parlament.

<sup>6</sup> Ova metodologija, uključujući mjerilo i upitnik, detaljno je predstavljena u: Tagarev, Todor „A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe.“ *Information & Security: An International Journal* 11, 2003: 95–135.

### *b. Programski pristup*

Država je uspostavila proces za izradu srednjoročnog plana, odnosno programa odbrane,<sup>7</sup> osmišljen tako da ispuni ciljeve politike odbrane. Program odbrane i njegove komponente jasno su osmišljene da ostvare ciljeve politike. On sadrži različite potrebe, naprimjer, potrebe nacionalne odbrane i zajedničkog planiranja sa saveznicima. Program odbrane dodatno obuhvata programe i projekte, koji se smatraju najvišim prioritetima prilikom ostvarivanja ciljeva politike. On sveobuhvatno pokriva sve aktivnosti i troškove sektora odbrane, uključujući i kadrovsku politiku, operacije i održavanje, nabavke, iskorištenost resursa, obrazovanje i obuku, istraživanje i tehnološki razvoj itd. Program odbrane ograničen je predviđenim sredstvima. To dalje ograničava druge zahtjeve za dodjeljivanje sredstava koji postoje u sektoru odbrane, kao što je, naprimjer, zahtjev da se obezbijede sredstva za programe nabavke ili za operativne planove. On predviđa i detaljno opisuje moguće nepredviđene situacije. U program su uključeni i pokazatelji učinka. Program kojim se planiraju aktivnosti<sup>8</sup> tokom prve godine dovoljno je detaljno razrađen da se može tačno pretvoriti u plan budžeta.

### *c. Rizici planiranja u sektoru odbrane i planiranja snaga*

Jasno se razume nivo rizika vezan za strukturu snaga i za srednjoročni i dugoročni budžet.<sup>9</sup> Postoji adekvatna metodologija za procjenu rizika planiranja u sektoru odbrane i planiranja snaga. Uspostavljene su procedure za izradu scenarija za primjenu sile, za procjenu vjerovatnoće nastupanja svakog scenarija pod jasno formuliranim pretpostavkama, za simulaciju rezultata angažiranja planiranih snaga, za analizu rezultata ove simulacije i za korigiranje u skladu sa procijenjenim rizikom. Pored toga, rizik se procjenjuje uz pomoć odgovarajućih alata, dok su u ovaj postupak uključeni stručnjaci koji imaju neophodna znanja i iskustvo. Na kraju, procjena rizika potpuno je i djelotvorno integrirana u planiranje u sektoru odbrane i u planiranje snaga.

### *d. Budžet vojske usmjeren na ostvarivanje ciljeva*

Budžetiranje je orijentirano ka ostvarivanju jasnih ciljeva politike i programskih odluka. Ono omogućava da se ciljevi politika i programske odluke efikasno i efektivno preračunaju i uključe u budžet.

---

<sup>7</sup> Naprimjer, u SAD se koristi izraz „Program sektora odbrane za naredne godine“ (*Future Years Defense Program*, FYDP). Više država Jugoistočne Evrope prihvatilo je izraz „program“, pod kojim se podrazumijeva *srednjoročni plan razvoja sektora odbrane i oružanih snaga ograničen dostupnim resursima*.

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

<sup>9</sup> Više o rizicima koji se javljaju tokom planiranja vidjeti u: Bucur-Marcu, Hari and Fluri, Filip; Tagarev, Todor. (eds.). *Defence Management: An Introduction*. Geneva: DCAF, 2009: 67–71. <[www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5)>.

## 2. Planiranje budžeta

### a. Planiranje budžeta vojske

Uloge i odgovornosti izvršne vlasti, kao i drugih grana vlasti, koje su vezane za budžet oružanih snaga krajnje su jasne. One se odnose na raspodjelu uloga i odgovornosti između izvršne i zakonodavne vlasti i šefa države (vrhovnog komandanta), te između viših vojnih vlasti, civilnih zvaničnika Ministarstva odbrane i Ministarstva finansija. Također, odnose se i na uloge i odgovornosti javnog sektora, privrednih društava i lobističkih grupa, a naročito na odnose između rukovodilaca i privrednih društava, čiji je osnivač Ministarstvo odbrane, i drugih državnih agencija.

### b. Fleksibilnost

Uloge i odgovornosti vezane za ključne aspekte budžetiranja u oružanim snagama definirane su zakonima, podzakonskim aktima i smjericama, čiji je krovni propis Zakon o budžetskom sistemu. Rukovodioci imaju određeni stepen fleksibilnosti prilikom trošenja javnih sredstava. Programi i budžet mogu se mijenjati van redovnog ciklusa planiranja. Međutim, diskreciona prava rukovodilaca jasno su određena propisima. U odredbama zakona o budžetu, kojima se definiraju nepredviđene okolnosti, propisani su jasni i strogi uslovi za korištenje sredstava. Izvještaji rukovodilaca o potrošnji sredstava u nepredviđenim okolnostima podliježu nezavisnoj reviziji.

### c. Budžeti oružanih snaga

Budžet oružanih snaga sveobuhvatno pokriva sve vrste finansiranja (subvencije i „prihode“/„prilive“) i potrošnju. U budžetu oružanih snaga, uz jasno definirane izvore i razrađene svrhe potrošnje, opisan je način korištenja subvencija dodijeljenih Ministarstvu odbrane iz državnog budžeta. Također, dat je i način korištenja subvencija dodijeljenih iz državnog budžeta drugim organizacijama koje provode aktivnosti vezane za odbranu i slične aktivnosti, kao što je, naprimjer, održavanje ratnih rezervi. Zatim, opisan je način finansiranja iz drugih nacionalnih programa, naprimjer, radi priprema za učlanjenje u NATO, te način finansiranja iz međunarodnih i bilateralnih programa (uz jasne propise za korištenje sredstava koja predstavljaju naknadu). Prikazan je, zatim, način korištenja prihoda od prodaje viškova opreme i infrastrukture, kao i prihoda koje ostvare privredna društva i organizacije koje prodaju robu i usluge vanjskim organizacijama, u slučajevima u kojima je Ministarstvo odbrane osnivač ili suvlasnik tih društava.

Država ima kapacitete – metodologiju, adekvatna znanja i obučene kadrove – da pravilno procjeni sve buduće rashode u sektoru odbrane. U to su uključeni i troškovi koji su u skladu sa Instrumentom UN-a za standardizirano izvještavanje o vojnim rashodima (*UN Instrument for Standardised Reporting of Military Expenditures*), porezi, troškovi doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje, troškovi doprinosa za penziono osiguranje i troškova društvenog prilagođavanja prijevremeno otpuštenih pripadnika oružanih snaga, rashodi za korištenje sistema naoružanja, opreme i infrastrukture, troškovi za ispunjenje postojećih ugovora i servisiranje kredita, kao i nepredviđeni troškovi.

Svi prihodi i rashodi klasificirani su tako da su usklađeni sa međunarodnim standardima, tj. sa GFS-om<sup>10</sup> i Instrumentom UN-a. Informacije o budžetu date su tako da olakšavaju analizu politika i promoviraju odgovornost. U budžet oružanih snaga detaljno su razrađena sva izdvajanja. Dat je detaljan pregled raspodjele sredstava za organizacije u sektoru odbrane, kao i za pojedinačne programe. Također, za svaki program i sve njegove elemente jasno su predstavljena sredstva namijenjena obuci, održavanju, nabavkama, istraživanju i razvoju itd.

### 3. Izvršenje budžeta i nadzor

#### a. Izvršenje budžeta

Država ima sveobuhvatan računovodstveni sistem, koji omogućava pouzdanu procjenu neizmirenih obaveza. On omogućava uvid u podatke o svim fazama „prihoda“ i isplata, zajedno sa budžetskim izdvajanjima i sa izdvajanjima za organizacije i programe.

Svi propisi o kadrovskoj politici, operacijama i održavanju, nabavkama i istraživanju i razvoju standardizirani su i dostupni svim zainteresiranim stranama. Postoje jasni kriteriji za primjenu diskrecionih ovlaštenja prilikom zapošljavanja i plaćanja, što omogućava postojanje konkurencije. Propisi o nabavkama posredstvom otvorenih tendera, o istraživanju i razvoju, kao i propisi o drugim uslugama za koje se angažiraju podizvođači jasni su i sveobuhvatni. Osoblje koje ih primjenjuje odgovarajuće je kvalificirano. Svi propisi potpuno se poštuju u praksi.

#### b. Revizija

U sektoru odbrane i/ili u izvršnoj vlasti postoje kapaciteti za internu reviziju. Procedure interne revizije jasne su i podliježu djelotvornoj proceduralnoj provjeri vanjskih revizora. Postoje i kapaciteti za reviziju poštovanja finansijskih propisa i djelotvornosti rada (tzv. revizija rentabilnosti ili revizija „vrijednost za novac“, *value-for-money*). Uz to, postoje i kapaciteti za nezavisnu reviziju, odnosno za reviziju koju obavlja nacionalna revizorska institucija, odgovorna parlamentu. Postoje kapaciteti za reviziju poštovanja finansijskih propisa i uočavanja zloupotreba, odnosno nenamjenskog trošenja sredstava, kao i za revizije „vrijednost za novac“. Nezavisni istraživački centri (univerziteti, akademski instituti i druge nevladine organizacije) pomažu prilikom provođenja revizije „vrijednost za novac“ u određenim značajnim oblastima, kao što su, naprimjer, programi modernizacije snaga. Nevladine organizacije posjeduju izuzetne kapacitete i reputaciju za izradu kvalitetnih izvještaja o radu sektora. Njihovi izvještaji dosta utječu na donosiocje odluka i na društvene stavove.

#### c. Izvještavanje

Vlada predstavlja redovne fiskalne izvještaje parlamentu i javnosti. Parlamentu se sredinom svake godine dostavlja izvještaj o izvršenju budžeta. Također, objavljuju se i češći – kvartalni i mjesečni – izvještaji. Završni računi podnose se parlamentu u roku

---

<sup>10</sup> GFS je skraćenica izraza *Government Finance Statistics*, odnosno izraza „statistički podaci o državnim finansijama“. Više o klasifikaciji UN-a na internet-stranici <<http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=218>>.

od šest mjeseci nakon završetka fiskalne godine. Prati ih sveobuhvatna i dubinska analiza učinka važnijih programa u sektoru odbrane.<sup>11</sup>

#### 4. Transparentnost budžeta u oružanim snagama

##### *a. Transparentno donošenje odluka*

Svi aspekti budžeta u oružanim snagama (planiranje, izvršenje i procjena provođenja) dostupni su donosiocima odluka i javnosti. Svi učesnici u donošenju i provođenju budžeta – civilni i vojni planeri, ministri odbrane i finansija, vladina vijeća, parlament i skupštinski odbori, šef države, revizorska institucija, lobističke grupe, nevladine profitne i neprofitne organizacije, mediji i šira javnost – utječu na taj proces u skladu sa jasnim pravilima i uz potpuno razumijevanje donošenja i provođenja budžeta u oružanim snagama, te poštuju načela demokratskog upravljanja.

##### *b. Dostupnost informacija*

Javnosti su dostupni budžet oružanih snaga i srodne informacije – važna dokumenta politike odbrane i sigurnosti, program odbrane, izvještaji o provođenju i reviziji. Javna su i pravila za objelodanjivanje budžeta oružanih snaga i sa njima povezanih informacija. Ona su jasno propisana zakonom i ostavljaju veoma malo prostora za diskreciona prava izvršnih organa. Vlada i odgovarajuće agencije imaju zakonsku obavezu da objave detaljne informacije o budžetima oružanih snaga, što dobro informiranim posmatračima omogućava da provedu podrobnu analizu. Informacije se objavljuju u štampanom obliku i na internetu, i to na jeziku koji je u službenoj upotrebi i na drugom jeziku koji se često koristi, naprimjer, na engleskom jeziku. Pored toga, rukovodioci, odnosno ministar odbrane, imaju zakonsku obavezu da pismeno odgovore na zahtjeve za pružanje informacija. Ako je dio određenog dokumenta povjerljiv,<sup>12</sup> on se briše, a ostatak dokumenta se dostavlja organizaciji ili licu koje je podnijelo zahtjev za pristup informacijama.

Javnosti su dostupne i ukupne informacije o budžetu, kao i stvarni ili očekivani rezultati za dvije prethodne fiskalne godine. Dostupne su i ukupne informacije o projekcijama budžeta za pet ili više narednih godina.

Država poštuje međunarodne sporazume i ugovore, kojima se propisuje objelodanjivanje podataka o budžetima oružanih snaga, tj. sporazume UN-a i OSCE-a, te inicijative Pakta za stabilnost. U skladu sa njima, redovno dostavlja tačne i potpune informacije.

---

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

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

## 5. Osiguravanje integriteta

Budžetiranje u oružanim snagama zasniva se na detaljnom i pouzdanom projektiranju budžeta, odnosno fiskalnih ograničenja u sveobuhvatnom i dosljednom kvantitativnom makroekonomskom okviru. Sve pretpostavke planiranja budžeta – tj. glavni fiskalni rizici, neizvjesni i specifični troškovi vezani za nabavke itd. – jasno su dokumentirane i uzete u obzir. Također, najvažnije pretpostavke, kao što su makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, procjenjuju nezavisni stručnjaci.

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

Jasno su identificirani i dokumentirani svi alternativni programi i budžeti, koji odgovaraju različitim pretpostavkama. Postoji jasna pismena procedura za prelazak sa jedne alternative na drugu, pri čemu su prijelazne odredbe također jasno dokumentirane. Dostupna je historija oba plana, kao i historija rezultata i procjena njihove primjene.

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