



ANALIZA

BCBP | office@bezbednost.org | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

Miroslav Hadžić

BORBA NEPRESTANA

Drugi deo teksta „Udruženi građani protiv korupcije u sektoru bezbednosti Srbije“. Sledeći deo biće objavljen sledećeg ponedeljka.

Oktobar 2012.

O autoru:

Miroslav Hadžić je predsednik Upravnog odbora BCBP i jedan od njegovih osnivača. U periodu od 1997. do 2005. godine bio je direktor Centra za civilno-vojne odnose, iz koga je iznikao današnji BCBP.

Autor je redovni profesor Univerziteta u Beogradu – Fakultet političkih nauka na kome od 2002. godine predaje predmete iz studijske oblasti Međunarodna bezbednost. Do sada je objavio knjige „Hronični manjak bezbednosti – slučaj Jugoslavija“ (2001), „Sudbina partijske vojske“ (2001), „Yugoslav People Agony“ (2002), „Potraga za bezbednošću – slučaj Srbija“ (2004) i „Jugoslovenska narodna agonija“ (2004). Uz to je autor preko 30 naučnih i stručnih članaka koji su objavljeni u stranim i domaćim časopisima, te autor poglavlja u više monografija i zbornika radova.

Kontakt:

amb@scnet.rs



Građani Srbije se, nezavisno od volje svoje, stalno nalaze u vrtlogu neke od brojnih bitaka u kojima se oni i/ili politički im zastupnici bore za nešto (nekoga) ili protiv nečega (nekoga). Bez obzira na promenljive ciljeve, protivnike, te oruđa i oružja, čini se kao da je Srbija stalno u sukobu bilo sa nekim drugima bilo sa samom sobom. Produženo stanje nedovršenih (zamrznutih) spoljašnjih i unutrašnjih sukoba od podanika ovdašnjih pak zahteva visoku borbenu gotovost. Ako oni kojim slučajem izostaju iz borbe neprestane, od njih se traži da barem zdušno navijaju za svoje partijske i državne čelnike. Ujedno im se savetuje da hrabre jurišnike i vođe svoje poštede neugodnih pitanja o svrhama, ceni i rezultatima njihovog olakog žrtvovanja drugih za opstanak i boljitak ugrožene im domaje. Građanima se po-

kornim tom zgodom nadasve toplo preporučuje da ne zakeraju mnogo oko [svojih \(ljudskih\) prava](#). Umesto toga, oni bi trebalo da državi i njenim silnicima unapred i na slepo daju saglasnost za još žešću i češću upotrebu pendreka i kundaka, te za neomeđeno, a tajno sabiranje podataka o sebi i sugrađanima [svojim](#). Otud je nezvanični konkurs za državne doušnike stalno otvoren, dok soj uzbunjivača i zviždača ionako uvek može biti zatvoren.

Zahvaljući svemu tome, građani Srbije još uvek su okruženi agresivnim jezikom rata i sukoba. Znatnom broju njih otud ne manjka motiva i rešenosti za učestvovanje u nekoj od tekućih borbi. Od posledica, pogotovo loših, bitaka koje se vode u njihovo ime oni ionako ne mogu da pobegnu. Jezičkom održavanju opsadnog stanja (duha) nemerljivi doprinos daju čelni odredi ovdašnje političke klase. U njihovom govoru i delanju sve, a napose politika, biva u konačnici svođeno na odsudnu borbu ili bitku. U skladu sa tim onda i vlast osvojena na izborima, ili pak naknadno kupljena na međupartijskoj berzi, postaje lični i partijski plen pobjednika. Ovome to pak dozvoljava da tako stečenu vlast nemilice i proizvoljno upotrebljava, pre svega, za svoje lične i partijske svrhe. Otud se danas u Srbiji, po iskazima državnih čelnika, uz one međupartijske i patriotske borbe uporedo vode i žestoke borbe [protiv](#), inače nedokazanog, terorizma svih fela, organizovanog kriminala, narkomanije, trgovine ljudima i ljudskim organima, po nekog od ekstremizama, huliganstva, raznih sekti i tako redom. Ništa manje energije se u Srbiji troši i na razne bitke protiv mnoštva Drugih i drugačijih. Na prvoj se liniji fronta protiv korupcije nalaze, dakako, neustrašivi i neumorni državni i partijski borci, te njihovi medijski dojavljivači i dodavači.

Opređenje za „borbu“ izravno govori o tome kako vladavci ovdašnji shvataju korupciju u Srbiji, te čime to oni hoće da je odstrane. U tom se viđenju korupcija slika kao nenadano izđikali društveni korov koji samo treba hteti i smeti iščupati. U sledećem koraku ona biva svođena na manje ili veće materijalne i finansijske mučke i zloupotrebe. Tako se korupcija, ma koliko bila rasprostranjena, premeće u usputnu i prolaznu štetu, koja lako može biti otklonjena samo ako se vlasti dočepa neki don Kihot mesijanskih ambicija. U tom je pristupu, dabome, uvek neko drugi kriv za nastanak i obnavljanje korupcije. Zato svaka nova ekipa na vlasti svu odgovornost za njeno bujanje pripisuje svojim prethodnicima. Čak i da je to tako, na šta upućuju ozbiljne sumnje u korumpiranost vlasti koju su predvodili Boris Tadić i Demokratska stranka, ovo neće mnogo doprineti razumevanju prave prirode i razmera korupcije u Srbiji. Tegobe i teskobe mesnih građana i javnosti biće, dabome, umanjene ako oni ipak ponekad saznaju nešto više o tome ko je to sve od uhvaćenih i koliko je iz korupcije šćario. Ako kojim čudom ove sumnje dobiju potvrdu na sudu, eto dobrog povoda za opštenarodno veselje. Teško je otud ne biti zanesen zavodljivijim konceptom, po kome se korupciji u Srbiji može doakati jednokratnim borbenim aktima dragovoljnih i poštenih vrhovnika države.

Započinjanjem bitke ove, ma koliko ona u svakom trenutku bila dobrodošla, iz vidnog se polja javnosti, hotimično ili ne, sklanjaju ključni izvori i dugotrajni uzroci potonuća države Srbije i njene zajednice u korupciju. O delotvornosti kampanjske borbe protiv korupcije zato rećitije govori sve ono o čemu njeni nosioci ćute, nego sve ono o čemu oni javno zборе. Zaglušujuća je otud njihova ćutnja o ratnim izvoristima i proizvođaćima korupcije u Srbiji. Istom se zgodom horski ćuti o učestvovanju negdašnjih vojnih, policijskih i tajnoslužbućih vrhuški, te njihovih potćinjenih u ratnom razaranju socijalnog, ekonomskog i moralnog tkiva rodne zajednice. Bez valjanog je javnog priznanja otud ostao i njihov svesrdan doprinos radikalnoj kriminalizaciji Srbije i sveobuhvatnom korumpiranju matićnog društva. Teško je stoga od njihovih naslednika sada očekivati da taj udeo valjano izmere i kazneno odmere, jer su i oni potekli iz istog legla. Još je bućnija državna ćutnja o ulozi u svemu tome politićkih i ratnih naredbodavaca

ovim formacijama. Ovo tim gromkija, jer su na vlast opet stigli njihovi ondašnji – mada po sopstvenom priznanju u međuvremenu demokratski preobraženi i pročišćeni – partijski i ministarski poklisari.

Povrh toga, u nametnutom je miru ratom započeti posao uspešno okončan pljačkaškom privatizacijom ono malo preostalih slamarica Srbije i žitelja njenih. Ovdašnja je politička klasa, udruženim naporima partija svih boja, konačnu pobedu nad podanicima svojim postigla obnavljanjem i snaženjem partijske države, te privatizovanjem njene vlasti i moći. Teško je zato izbeći utisku da kampanjska borba protiv korupcije služi dobrim delom kao paravan za nastavak tuče između partijskih vrhuški i njihovih vođa za vlast i moć. Kao što je tome, uostalom, služilo dvodecenijsko međupartijsko nadgornjavanje oko toga ko je veći patriota, te ko može veće štete i gubitke da nanese ne samo mrskom neprijatelju nego i voljenom narodu serbskom.

Vođenje „borbe protiv korupcije“ otud svojim stratezima i glavnokomandujućem najavljuje dodatne lične dobiti. Ma koliko bila bespoštedna, borba svaka, a pogotovo ona za opštu stvar i vredan cilj, uvek ima romantičarsku notu, jer ona najavljuje žrtve i gubitke ne samo na neprijateljskoj već i na pravedničkoj strani. Ona isto tako od učesnika zahteva ličnu hrabrost i spremnost na žrtvu, te onima koji politički prežive bitku najavljuje slavoluke i lovorove vence ispletene od glasačkih listića lakovernih i neobaveštenih. Otud i svaki učesnik borbe protiv korupcije, a pogotovo njen predvodnik sebi u ogledalu svom lako može da izgleda kao div junak. Oprostiti im zato treba ukoliko ne odole zanosnom zovu ljubavi prema sebi i istorijskom delu svom. A pučina pusta ako ih se seti na sledećim izborima, seti. Mesto im u kućnom mauzoleju svojih podviga i žrtvi za domovinu ionako niko ne može da otme.

Ništa manje i izdašnije nisu političke dobiti koje Prvi borac može da stekne borbom neprestanom protiv korupcije. To mu odmah nudi opravdanje za prisvajanje takoreći neograničene vlasti nad državnim organima za prinudu i prisluhu. Istom prilikom on ujedno može doći u posed tajnih znanja o bezbrojnim žiteljima zemlje ove, te pasti u iskušenje da ih upotrebi u partijske ili u lične svrhe. Na stranu to što i on sam tom prilikom može, a da to i ne zna, postati klijent pravih a skrivenih posednika jezgra bezbednosne moći. Ovo tim lakše, jer u krajnjoj liniji od posednika tajno skupljenih znanja o krupnim korupcionašima i pljačkašima zavisi ko će se sve naći na listi osumnjičenih. Ne treba, stoga, sasvim isključiti i tu mogućnost da oni Čelnom borcu protiv korupcije dostavljaju nepotpune i selektivne liste osumnjičenih. Razumno je otud pretpostaviti da su neki od odsutnih sa liste u međuvremenu (ne)voljno postali saradnici ovdašnjih službi bezbednosti. Ništa čudno ako se zna da je ucenjivanje jedan o najefikasnijih načina za regrutovanje novih i poslušnih doušnika.

Međutim, iz rečene borbe neke taktičke dobiti sebi može da pribavi i Glavni borac. Naime, on takođe ima tu moć da samostalno i po svojoj meri imenuje neprijatelje i utvrđuje borbene ciljeve, te da spram toga bira saborce, oruđa i oružja za tu bitku. On isto tako može, spram svoje borbene zamisli i plana, pod uslovom da ih ima, da nišan svoj usmeri samo na neke od ovdašnjih proizvođača i izvršilaca korupcije. To mu pak dozvoljava da neke od njih, ako mu se to učini korisnim, izuzme iz dejstava svojih, pa čak i da sa nekima od njih sklopi, makar i privremeni, savez. Nadasve, Prvi je borac izgleda sebi pribavio (prisvojio) ovlasti koje mu dopuštaju da samostalno određuje u kome će to trenutku ova borba početi, odnosno kada će njegov borbeni pohod, nezavisno od stvarnih rezultata, biti pobedonosno okončan. Nije stoga zgoreg podsetiti na to da i u ovoj borbi „mrtvi se na kraj broje“.

Uprkos već rečenom, svaki je delatni akt bilo koje vlasti kojim se u Srbiji hoće ili uspe umanjiti šteta od korupcije više nego dobrodošao. Nesporno je otud i to da svaka borba protiv korupcije, ma koliko ona bila kampanjska i selektivna, može doprineti barem delimičnom ozdravljanju ovdašnje zajednice. Treba

ipak stalno imati na umu to da je korupcija praktično neuništiva biljka, te da je svojstvena svakoj, pa i ovdašnjoj socijalnoj i političkoj zajednici. Tekuća borba otud može da nadiđe uske granice kampanje samo ukoliko državu Srbiju i njene žitelje što pre opremi postupcima i alatkama za trajnu zaštitu od korupcije ili barem za njeno svođenje na podnošljivu meru. Za tu bi svrhu trebalo zato prvo utvrditi ključne uzroke i vinovnike višedecenijskog propadanja Srbije, te potom izvesti saldo i cenu tog sunovrata. Zatim bi ovdašnji sistem javne uprave trebalo opremiti snažnim zaštitnim i antikoruptivnim mehanizmima, čija delotvornost neće zavisiti od (zlo)volje trenutnih političkih dužnosnika. A sve to pak zahteva temeljnu ekonomsku, socijalnu, pravnu i političku modernizaciju, te radikalnu demokratsku reformu države Srbije. Tek se pod tim pretpostavkama može očekivati da će na divljem tržištu korupcijskom opasti i tražnja i ponuda. Drugim rečima, tek kada država Srbija i njeni vlastodršci budu sposobni (i voljni) da podanicima (biračima) svojim isporuče dovoljnu količinu javnih dobara, te kada ta dobra učine dostupnim svima pod načelno jednakim uslovima, endemska će korupcija ostati bez svog najačeg pogonskog goriva. Ovi pak ciljevi mogu biti dostignuti tek dugotrajnim, planskim i mukotrpnim, a ne stihijskim delovanjem vlasti i građana. Međutim, pošto je reč o poduhvatu koji je u današnjoj Srbiji nabijen visokim političkim (izbornim) rizicima, ne čudi to što se ova vlast, kao i sve prethodne uostalom, priklonila modelu jurišnog „O-ruk“ obračuna sa korupcijom.



REPUBLIKA
SRBIJA
AGENCIJA
ZA BORBU
PROTIV
KORUPCIJE

Publikacija je objavljena uz podršku Agencije za borbu protiv korupcije u okviru projekta „Mapa rizika od korupcije u sektoru bezbednosti“. Stavovi autora izneti u tekstu ne odražavaju nužno mišljenje Agencije.



ANALIZA

BCBP | office@bezbednost.org | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

Predrag Petrović

KORUPCIJA I BEZBEDNOSNO- OBAVEŠTAJNE SLUŽBE

Jun 2012.

O autoru:

Predrag Petrović je izvršni direktor u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku. Magistrirao je na Fakultetu političkih nauka na temi „Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija“, koju je oktobra 2011. godine izdavačka kuća Čigoja objavila kao monografiju. Posebna interesovanja su reforma bezbednosno-obaveštajnih službi, privatizacija bezbednosti, borba protiv korupcije i reforma sektora bezbednosti. Autor je više radova koji su objavljeni u domaćim i stranim časopisima i publikacijama.

Kontakt:

predrag.petrovic@bezbednost.org

Teme:

- **Kako se istražuje korupcija u službama bezbednosti?**
- **Šta je korupcija u službama bezbednosti?**
- **Koji su uzroci koruptivnih aktivnosti u službama bezbednosti?**
- **Koje su posledice korupcije u bezbednosnim službama?**

Sistematska domaća i strana istraživanja o korupciji u bezbednosno-obaveštajnim (dalje u tekstu: službe bezbednosti) službama su nepostojeća. Razlog tome je što službe bezbednosti rade na principima stroge tajnosti, koja je znatno veća nego što je to slučaj sa drugim državnim aparatima sile (npr. policija). Sledstveno tome i istraživanje ove i sličnih tema je veoma otežano. I pored toga, postoje pojedinačna istraživanja korupcije u službama bezbednosti koja se mogu svrstati u tri grupe. Na sledećim stranama ćemo ih ukratko predstaviti.

Velike mogućnosti korupcije službi bezbednosti

Najpre, institucije čiji je glavni predmet interesovanja fenomen korupcije, kao i autori koji se bave reformom i rekonstrukcijom službi bezbednosti najčešće ukazuju na to da postoje velike mogućnosti za korupciju u ovim službama, te nude opšte principe (koji se mogu primenjivati i na ostale aktere sektora bezbednosti) za njihovo otklanjanje. Međutim, ova istraživanja se ne bave konkretnim (dominantnim) oblicima i vrstama korupcije¹ u službama bezbednosti, kao ni njihovim uzrocima i posledicama. Retke su, takođe, i studije slučaja, odnosno primeri koruptivnog ponašanja u službama bezbednosti. Uz to, o korupciji u službama bezbednosti se piše i kroz analizu mehanizama kontrole i odgovornosti u njima² te se o njoj govori kao o jednoj od glavnih prepreka u reformi službi bezbednosti u novim demokratijama.³

Tako, na primer, Transparency international (TI) u analizi ukazuje da su rizici od korupcije u službama bezbednosti u direktnoj vezi sa principima na kojima one zasnivaju svoj rad. To je, najpre, veiliki stepen tajnosti u kom one rade kako u odnosu na spoljno okruženje, tako i u okviru sopstvene strukture u kojoj delovi službi bezbednosti nemaju sve informacije i podatke. Pored toga, službama su poverena velika ovlašćenja, pre svega pravo na tajno prikupljanje podataka, kojima se značajno zadire u privatnost fizičkih i pravnih lica. Rečeno ne samo da ostavlja veliki prostor za korupciju, već i borbu protiv ovog problema čini teškom. Stoga, TI smatra da je borba protiv korupcije u službama bezbednosti „veoma važna i hitna“, a kao aktivnosti predlažu „otvaranje dijaloga kroz, na primer, dalja istraživanja i okrugle stolove“.⁴ Kao osnovu za predložene aktivnosti nude vodič za dijagnosticiranje korupcije u odbrani *Proces samoprocene integriteta* (eng. *Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defense Establishments*)⁵, koji je međutim uopšten, te se pre svega odnosi na oblast odbrane. Reč obaveštajna služba (eng. *intelligence*) je u vodiču pomenuta svega dva puta i to pri nabranjanju aktera sistema odbrane i u opisu uloge parlamenta nad njima.⁶ Pored toga, TI pridaje veliki značaj transparentnosti budžeta u borbi protiv korupcije, te smatra da je ravnoteža između zahteva za tajnošću rada službi i samim tim i trošenja sredstava koja su im dodeljena i potrebe javnosti da bude informisana o njenom radu moguće pomiriti kroz tzv. odloženu transparentnost (eng. *deffered transparency*). Odložena transparentnost omogućava deklasifikaciju poverljivih dokumenata nakon protoka izvesnog vremena zakonom utvrđena.

Pored toga, istraživači TI predlažu internu reviziju budžeta službi bezbednosti kao jedan od važnih instrumenata u kontroli pravilnog i zakonitog raspolaganja budžetima službi bezbednosti. S obzirom da interna revizija treba da ima pravo pristupa poverljivim podacima ona može da kontroliše i najosetljivije delove budžeta (tzv. tajni fondovi, crni budžeti).

Kvarenje obaveštajnog ciklusa

Jedan deo istraživača koji se bave reformom i rekonstrukcijom službi bezbednosti govore o korupciji u širem smislu, kao kvarenju obaveštajnog ciklusa (eng. *corruption of intelligence cycle, failures of intelligence cycle management*).⁷



Dijagram 1: Obaveštajni ciklus⁸

Prema ovim autorima, korupcija obaveštajnog ciklusa se može dogoditi u svim njenim fazama, a dva najčešća razloga za to su politizacija službi bezbednosti,⁹ ali i njihova prevelika autonomija, odnosno odsustvo delatne demokratske kontrole.¹⁰ Tako, već u fazi određenja zahteva i potreba za prikupljanjem obaveštajnih podataka može doći do nepravilnosti, kada na primer nosioci izvršne vlasti zahtevaju od službi bezbednosti da prikupljaju podatke o nekoj opozicionoj grupi.¹¹ Opasnosti od politizacije postoje i u fazi prikupljanja podataka, kada se sirov materijal direktno prosleđuje nosiocima političke vlasti (eng. *stovepiping*), zaobilazeći tako proces provere i odabira podataka, njihovog tumačenja, smeštanja u kontekst i analiziranja, koje obavljaju za to obučeni obaveštajni analitičari.¹² Rečeno ne samo da utiče na donošenje nepravilnih odluka,¹³ već može ugrožavati značajno privatnost širokog kruga subjekata, jer su sirovi podaci na raspolaganju širem krugu korisnika umesto da budu zaštićeni u arhivama službi i po završetku operacija uništeni.

Dalje, tokom analiziranja podataka i pisanja obaveštajnih izveštaja i procena, može doći do politizacije kada obaveštajni analitičari pišu izveštaje koje odgovaraju političkim odlučiocima (eng. *intelligence to please*), a ne one koje proizilaze iz prikupljenog sirovog materijala. Na taj način se zanemaruju veoma važne informacije koje potencijalno ne odgovaraju političkim odlučiocima, što može dovesti do njihovih pogrešnih odluka.

Opasnosti politizacije rada najviše su podložne resorne službe bezbednosti, odnosno one koje se nalaze u sastavu ministarstava,¹⁴ i posebno službe bezbednosti u tranzicionim društvima sa dominirajućim partokratskim oblikom vladavine.¹⁵ U ovim društvima političke partije na najviše pozicije u državnoj administraciji postavljaju partijski odane ljude koji potom zapošljavaju njima odane. Kako na taj način postavljeni ljudi znaju da zavise od političke partije (ili koalicije) koja je na vlasti, ta da sa eventualnom promenom vlasti neće zadržati pozicije u uokviru institucije, onda su oni voljni da sprovode partijsku umesto državne politike.

Radi sprečavanja politizacije službi bezbednosti predlaže se da one uživaju profesionalnu autonomiju u odnosu na organe izvršne vlasti, odnosno da postoje pravno određene granice šta se sme zahtevati od službi bezbednosti, da nosioci izvršne vlasti sve zahteve prema službama bezbednosti moraju da izdaju napismeno, da direktori službi bezbednosti uživaju nezavisnost svog položaja, te da zaposleni u službama imaju na raspolaganju mehanizme za prijavljivanje loše prakse, kao i jačanje svih vidova kontrole nad organima izvršne vlasti.¹⁶

Međutim, davanje prevelike autonomije službama bezbednosti u realizaciji postavljenih zadataka može takođe voditi ka zloupotrebama, posebno što one obavljaju svoje zadatke u velikoj tajnosti. Tako, službe bezbednosti mogu prikupljati podatke i informacije na zakonski neprimeren način i/ili zarad sopstvenih ciljeva. Prikupljeni podaci o pojedincima i poslovnim entitetima mogu biti zloupotrebljeni za njihovu ucenu i iznudu, ili zarad sticanja lične koristi čelnih ljudi službi. Službe bezbednosti mogu, takođe, pisati i neadekvatne izveštaje, pre naglašavajući, na primer, pretnju od terorizma po društvo i državu, kako bi izdejstvovali bolje materijalno-finansijske resurse. Međutim, velika autonomija službi bezbednosti može odgovarati i političkim odlučiocima, koji onda mogu lakše da poriču odgovornost (eng. *plausible deniability*) za pojedine (neuspešne) operacije, ili pak za loše stanje (npr. loše upravljanje sredstvima) u službama bezbednosti.¹⁷ Tako, nosioci izvršne vlasti često tvrde da nisu znali za neke propuste u radu službi bezbednosti jer one rade pod okriljem velike tajnosti, ili da se, pak, radi o njenim otuđenim delovima, koji su se otrgli kontroli kako civilnih vlasti tako i samih službi bezbednosti. Često se zapravo radi o tome da nosioci izvršne vlasti namerno ne žele da znaju za

neke operacije kako bi lakše mogli da poriču odgovornost za njihov (ne)uspeh (eng. wilful ignorance).¹⁸

Etika obaveštajnog rada

Zbog velikih teškoća u postizanju delotvorne kontrole rada službi bezbednosti i predupređivanja svih nepravilnosti u okviru njih putem zakonskih, odnosno institucionalnih mehanizama jedan broj autora smatra da je najbolji način kontrole službi bezbednosti zapravo putem vrednosti, odnosno jačanjem integriteta¹⁹ službi bezbednosti, te se zalažu za jačanje etike rada službi bezbednosti. Tako je jedna grupa autora sačinjena od bivših radnika službi bezbednosti zapadnih država, stručnjaka iz oblasti etike ali i šire javnosti, sačinila nacrt etičkog kodeksa za radnike obaveštajne zajednice Sjedinjenih Američkih Država (SAD).²⁰ Autori su pošli od saznanja da se radnici službi bezbednosti obavljajući svoje aktivnosti svakodnevno suočavaju sa etički teškim izborima, sa kojima se ne suočavaju ostali službenici državne administracije. Zbog toga, etički kodeksi koji važe za čitavu državnu administraciju (SAD) se ne mogu primenjivati uspešno na službe bezbednosti, već je za njih potrebno sačiniti poseban etički kodeks.²¹

Autori smatraju da ovakav etički kodeks treba da se zasniva na nekoliko principa. Najpre, on mora biti aspirativan, pre nego preskriptivan, odnosno u njemu treba da su sadržane vrednosti ka kojima treba težiti, te ne treba da sadrži šta je dozvoljeno a šta nije. Drugo, on ne treba da bude zakon, već vodič za donošenje teških odluka. Treće, treba da je sačinjen od kratkih i lako razumljivih, nedvosmislenih rečenica. Konačno, etički kodeks mora biti javni dokument. Poslednja karakteristika etičkog kodeksa mu daje snagu, jer omogućava da o spornim postupcima pripadnika službi bezbednosti i javnost daje sud. Ukoliko bi kodeks bio tajni dokument, onda bi o etičnosti postupanja pripadnika službi bezbednosti isključivo odlučivali njima nadređeni, i to najčešće u tajnosti.²²

Polazeći od ovih pretpostavki, autori su izradili nacrt etičkog kodeksa koji se sastoji od jedanaest tačaka. Najvažniji principa od kojih je sačinjen su privrženost vrednostima ljudskih prava građana sadržanim u ustavu, poštovanje zakonitosti i vladavine prava, međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, odgovornosti za rad, dominacijom prethodnih vrednosti nad principom efikasnosti, te zalaganjem za rešavanjem problema unapred, pre nego što se dogode.²³

Jedna grupa domaćih autora okupljenih u Centru za bezbednosne studije, oslanjajući se na prethodnu studiju takođe insistira na stavljanju naglaska u reformi službi bezbednosti u Srbiji i borbi protiv korupcije u okviru njih na jačanju integriteta i etike njihovog rada. U tom nastojanju oni su sačinili publikaciju Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad.²⁴ Međutim, i pored toga što su autori nastojali da ukažu na sve osobenosti obaveštajnog, odnosno kriminalističko-obaveštajnog rada,²⁵ osnovni elementi etičkog kodeksa su uopšteni. Tako su se kao elementi etičkog kodeksa našli privrženost javnom interesu, poštovanje vladavine prava i ljudskih prava, rukovođenje, sukob javnog i privatnog interesa, odgovornost, priznanje propusta, zaštita „duvača u pištaljku“, ponašanje javnog službenika u privatnom životu i razrešavanje etičkih dilema. Bez obzira na rečenu slabost publikacije ona predstavlja pionirski poduhvat u domaćoj stručnoj javnosti u istraživanju fenomena korupcije u obaveštajnom radu.

Bibliografija:

- Abram Shulsky and G. Schmitt (2002). Silent warfare: understanding the world of intelligence. Herndon, Potomac Books Inc.
- Aleksandar Fatić, Srđan Korać, et al. (2011). Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad. Beograd, Centar za bezbednosne studije.
- Armstrong, E. (2005). "Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues." New York, United Nations.
- Born, H. and I. Leigh (2005). Making intelligence accountable: legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies, Publishing House of the Parliament of Norway.
- Born, H. and I. Leigh (2010). "Democratic Accountability of Intelligence Services."
- Brian Snow and C. Brooks (2009). "Privacy and security: An ethics code for US intelligence officers." Communications of the ACM **52**(8): 30-32.
- Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate.
- FBI. "Intelligence Cycle." from <http://www.fbi.gov/about-us/intelligence/intelligence-cycle>.
- Gill, P. (1991). The Evolution of the Security Intelligence Debate in Canada since 1976'. Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the. Anthony Stuart Farson, David Stafford and W. K. Wark, Routledge.
- Hersh, S. M. (2003) The Stovepipe. The New Yorker
- Hulnick, A. S. (2006). "What's wrong with the Intelligence Cycle." Intelligence and national Security **21**(6): 959-979.
- Johnson, L. K. (2007). Handbook of intelligence studies, Taylor & Francis.
- Matei, F. C. and T. Bruneau (2011). "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress." Democratization **18**(3): 602-630.
- Morris, S. D. (2011). "Forms of Corruption." CESifo DICE Report(2).
- Peter Gill and M. Phythian (2006). Intelligence in an insecure world. Cambridge, Polity.
- Roger Z. George and J. B. Bruce (2008). Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations. Washington, Georgetown University, Center for Peace and Security Studies.
- Susan Pond and M. Pyman (2009). Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments. London, Transparency international.
- TransparencyInternational. "Control of Intelligence Services." from <http://www.ti-defence.org/our-work/defence-corruption-risks-typology/political/intelligence-services-control>.

Endnote:

¹ Ne postoji opšteprihvaćena klasifikacija korupcije. U istraživanjima, ali i u široj javnosti najčešće se govori o mitu, iznudi, proneveri, prevari, nepotizmu i "vraćanju lopte" kao o vrstama korupcije. Međutim, ove klasifikacije nisu sistematizovane, odnosno nisu urađene prema jasnim i jedinstvenim kriterijumima. Stoga je Stefan Moris u svom tekstu *Oblici korupcije* nastojao da na sistematičan i jasan način klasifikuje tipove korupcije. Prema Morisu, postoji nekoliko različitih pristupa u klasifikaciji korupcije. Prvi je institucionalni, čiji je glavni kriterijum razvrstavanja korupcije institucija koja je zahvaćena korupcijom, te da li se ona dešava na višim ili nižim institucionalnim nivoima. Tako postoji korupcija u policiji, vojsci, carini i sl, kao i na višim i nižim

nivoima. Visoka korupcija se označava još i kao politička, a niža kao administrativna, odnosno birokratska. Drugi pristup kao osnov razvrstavanja korupcije uzima smer i vrstu transakcije. Tako, ukoliko podsticaji za korupcijom dolaze odozdo, od građana reč je o mitu, a ukoliko dolazi odozgo, od javnih službenika onda se radi o iznudi. U okviru ovog pristupa spada i podela na krupnu i sitnu korupciju, u zavisnosti od toga o kolikoj transakciji je reč. Konačno, postoji i sistemski pristup koji klasifikuje korupciju u zavisnosti od toga u kom stepenu je ona zahvatila društvo i državu. Tako postoji individualna (pojedinačni slučajevi korupcije), institucionalna (korupcija je zahvatila pojedinačnu instituciju) i sistemska korupcija (korupcija je zahvatila čitav sistem). Više o tome videti u: Morris, S. D. (2011). "Forms of Corruption." CESifo DICE Report(2).

² Videti na primer: Born, H. and I. Leigh (2005). Making intelligence accountable: legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies, Publishing House of the Parliament of Norway. , Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate. , Born, H. and I. Leigh (2010). "Democratic Accountability of Intelligence Services."

³ Matej, F. C. and T. Bruneau (2011). "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress." Democratization **18**(3): 602-630.

⁴ TransparencyInternational. "Control of Intelligence Services." from <http://www.transparency.org/our-work/defence-corruption-risks-typology/political/intelligence-services-control>.

⁵ Susan Pond and M. Pyman (2009). Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments. London, Transparency international.

⁶ Ibid. p.8.

⁷ Literatura o kvarenju obaveštajnog ciklusa je brojna, jer su o ovoj problematici pisali kako autori koji su se bavili reformom službi bezbednosti tako i oni koji su pisali o njihovoj rekonstrukciji. Videti na primer: Hulnick, A. S. (2006). "What's wrong with the Intelligence Cycle." Intelligence and national Security **21**(6): 959-979., Peter Gill and M. Phythian (2006). Intelligence in an insecure world. Cambridge, Polity., Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate.

⁸ Više o obaveštajnom ciklusu videti: FBI. "Intelligence Cycle." from <http://www.fbi.gov/about-us/intelligence/intelligence-cycle>.

Johnson, L. K. (2007). Handbook of intelligence studies, Taylor & Francis.

⁹ Više o različitim vidovima politizacije službi bezbednosti videti u: Roger Z. George and J. B. Bruce (2008). Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations. Washington, Georgetown University, Center for Peace and Security Studies. pp. 91-104.

¹⁰ Detaljnije o korupciji svih faza obaveštajnog ciklusa videti u: Peter Gill and M. Phythian (2006). Intelligence in an insecure world. Cambridge, Polity. pp. 103-123.

¹¹ Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate. p. 11.

¹² Najpoznatiji primer u ovom pogledu predstavljalo je sprovođenje operacije sirovog materijala o (ne)postojanju oružja za masovno uništenje u Iraku bušovom kabinetu, što je predstavljalo osnovu za donošenje odluke o invaziji na Irak. Za te svrhe je bila formirana čak i posebna Kancelarija za specijalne planove (The Office of Special Plans). Više o tome videti: Hersh, S. M. (2003) The Stovepipe. The New Yorker

¹³ Kada politički odlučio izdaju loše zahteve za obavljanje neke obaveštajne delatnosti, te se mešaju u obaveštajne operacije tada se to u stručnoj terminologiji naziva GIGO model (garbage-in, garbage-out).

¹⁴ Abram Shulsky and G. Schmitt (2002). Silent warfare: understanding the world of intelligence. Herndon, Potomac Books Inc. pp. 135-141.

¹⁵ Više o tome videti u: Matei, F. C. and T. Bruneau (2011). "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress." Democratization **18**(3): 602-630.

¹⁶ Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate.

¹⁷ Abram Shulsky and G. Schmitt (2002). Silent warfare: understanding the world of intelligence. Herndon, Potomac Books Inc. p. 92.

¹⁸ Gill, P. (1991). The Evolution of the Security Intelligence Debate in Canada since 1976'. Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the. Anthony Stuart Farson, David Stafford and W. K. Wark, Routledge.

p. 76

¹⁹ Ne postoji opšteprihvaćena definicija integriteta javnog službenika. Najčešće se definiše kao čestitost ili poštenje javnog službenika u obavljanju poverenih dužnosti, usmereno na dostizanje najboljeg mogućeg načina služenja javnom interesu i upravljanja resursima zajednice, odnosno integritet podrazumeva da javni službenik u obavljanju poverenih funkcija postupa samostalno i nezavisno od bilo kakvog spoljnog finansijskog ili drugog uticaja. Više o tome videti u: Armstrong, E. (2005). "Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues." New York, United Nations. pp. 1-2.

²⁰ Brian Snow and C. Brooks (2009). "Privacy and security: An ethics code for US intelligence officers." Communications of the ACM **52**(8): 30-32.

²¹ Ibid. p. 30.

²² Ibid. p. 31.

²³ Ibid.

²⁴ Aleksandar Fatić, Srđan Korać, et al. (2011). Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad. Beograd, Centar za bezbednosne studije.

²⁵ Ibid. p. 41-65.



ANALIZA

BCBP | office@bezbednost.org | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

Saša Đorđević

ŠTA JE POZNATO O KORUPCIJI U POLICIJI?

Maj 2012.

O autoru:

Saša Đorđević je diplomirao međunarodne odnose na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Trenutno, na istom fakultetu pohađa dvogodišnje specijalističke akademske studije, smer Evropske studije. Interesuje se za saradnju država članica EU u oblasti unutrašnjih poslova, prati tokove međunarodne policijske saradnje, reforme policije u tranzicionim društvima, a naročito se zanima za probleme unutrašnje bezbednosti i teorije bezbednosti.

Kontakt:

sasa.djordjevic@bezbednost.org

Teme:

- Kako se istražuje korupcija u policiji?
- Šta je korupcija u policiji?
- Koji su uzroci koruptivnih aktivnosti u policiji?
- Koji su oblici korupcije u policiji?
- Koje su posledice korupcije u policiji?
- Kako promeniti pristup istraživanju korupcije u policiji?

Postoji značajan broj istraživanja fenomena korupcije u policiji. Međutim, i dalje postoje nesuglasice o definisanju pojave kod praktičara i naučnika, kao i manjak istraživanja o koruptivnim aktivnostima prilikom sprovođenja nabavki u policiji. Takva istraživanja su uglavnom slična onima koja se rade za državnu upravu u celosti, te nisu uključeni specifični indikatori za policiju, kao na primer postojanje poverljivih nabavki. Takođe, primetno je da tema korupcije u policiji znatno više obrađena od istraživanja korupcije u vojsci i službama bezbednosti. Jedan od razloga za to je stalni i svakodnevni kontakt građana sa policijskim službenicima. Time je moguće dobiti više podataka za obrađivanje.

Kako se istražuje korupcija u policiji?

Korupcija u policiji se istražuje na tri načina: (1) istraživanjem javnog mnjenja; (2) pojedinačnom i uporednom analizom praksi prevencije i suzbijanja korupcije u policiji; (3) naučna istraživanja. Iako se u tekstu obrađuje treći metod istraživanja korupcije, potrebno je ukazati na sadržinu prva dva metoda.

Istraživanjem javnog mnjenja utvrđuju se trendovi percepcije građana o fenomenu korupcije u policiji i uglavnom su takva istraživanja povezana sa onim koji utvrđuju stepen poverenja građana u policiju. Istraživanjem javnog mnjenja ispituju se stavovi građana o korupciji u policiji radi merenja učestalosti i iskustava sa ovim fenomenom.¹

¹ U 86 država sveta policija je identifikovana kao najkorumpiranija, i to posle političkih partija, državnih službenika, narodnih poslanika i sudija.

Krajnji cilj istraživanja javnog mnjenja je da pruži neophodne informacije za buduće aktivnosti koje su usmerene na jačanje kapaciteta, obrazovanje i podizanje nivoa svesti građana i policijskih službenika.

Pojedinačna i uporedna analiza pravnog i institucionalnog okvira suzbijanja korupcije u policiji naročito je bitna za praktičare i profesionalce u policijskoj službi.² Pored tog utvrđivanja okvira rada suzbijanja korupcije u policiji, značajno je i istraživanje prakse. Glavni cilj je utvrđivanje pozitivnih i negativnih karakteristika pojedinih sistema prevencije i suzbijanja korupcije i moguća upotreba uspešnih rešenja ili načina za rešavanja problema.

Treći pristup istraživanju korupcije su naučna istraživanja o pojmu, uzrocima i posledicama, te oblicima i uzrocima pojave korupcije u policiji.

U tekstu su dati odgovori na pet pitanja: (1) šta je korupcija u policiji; (2) koji su uzroci koruptivnih aktivnosti u policiji; (3) koji su oblici korupcije u policiji; (4) koje su posledice korupcije u policiji; (5) kako promeniti pristup istraživanju korupcije u policiji?

Šta je korupcija u policiji?

U najvećoj meri definicija korupcije u policiji počiva na isticanju dva ključna elementa: (1) kršenju pravnih normi zloupotrebom službenih ovlašćenja; (2) ličnoj dobiti koja se tim putem stiče (Zekavica, 2010).

Autori se slažu da je veoma teško definisati korupciju u policiji (Miller, 2003; Punch, 2000; Newburn, 1999) jer je povezana sa ostalim oblicima nezakonitog rada policijskog službenika. Šira definiciju korupcije u policiji podrazumeva nepoštenu, nepravilnu, nemoralnu i kriminalnu aktivnost policijskog službenika, odnosno ponašanje koje odstupa od osnovnih društvenih normi (Roebuck, Barker, 1974). Prema užoj definiciji korupcije u policiji potrebno je praviti razliku između koruptivnih aktivnosti, kao što je primanje mita, od kriminalnih radnji koje nisu koruptivne – razbojništvo, provala ili krađa za vreme rada (Miller, 2003).

Prema Kutnjak-Ivković (2005: 16) korupcija u policiji je akcija ili propust (odnosno obećanje akcije ili propusta) policijskog službenika ili grupe policijskih službenika, u radu čija je glavna karakteristika zloupotreba službenog položaja radi sticanja lične koristi. Osnovni činioci svake koruptivne aktivnosti su: (1) akcija; (2) namerni propust; (3) suprotno zadatom zadatku; (4) sporazum između policijskog službenika i lica koji nudi korist za uzvraćenu uslugu; (5) trenutak plaćanja; (6) utvrđivanje potencijalne koristi.

Rečena definicija insistira na korupciji u policiji kao aktu u kome su uključeni pre svega policijski službenici, te da sporazum sa licem koji nudi korist (koji naravno nije nužno policajac) nije obavezan element korupcije u policiji jer je moguće da sporazum bude dobrovoljan čin. Glavni činilac definicije je zloupotreba policijskih ovlašćenja radi sticanja lične koristi. Tu korist je moguće dobiti kroz dobrovoljni sporazum sa onim koji nudi korist, izričiti zahtev prema licu koje je prestupilo, i iznuđivanjem korišćenjem sredstava prinude ili pretnjom da će se upotrebiti ovlašćenja radi dobijanje koristi. Prema definiciji obavezan element korupcije u policiji je trenutak isplate. U literaturi postoji i mišljenje da za korupciju

² Kao primeri dobre prakse primene antikorupcijskih strategija spominju se akcije u Singapuru i Hong Kongu.

u opštem smislu nije nužan elemenat isplate, već da koruptivna aktivnost započinje onog trenutka kada se obećava korist bez obzira na njenu realizaciju.

Prema istom autoru, policijski službenici koji su skloni upotrebi sredstava prinude su podložniji korupciji, a često i korišćenju nasilja radi sticanja lične koristi (pogledati: Tabela 1; Antrfile 1).

Tabela 1: Kombinacije za utvrđivanje korupcije u policiji (Kutnjak-Ivković, 2005: 32)

Zloupotreba službenog položaja	Sporazum	Upotreba sredstava prinude	Nezakonito stečena korist	Određenje
+	+	-	+	Policijska korupcija
+	+	-	-	Oblik nezakonitog rada
+	-	+	+	Policijska korupcija
+	-	+	-	Prekomerna upotreba sile
+	-	-	+	Policijska korupcija
+	-	-	-	Oblik nezakonitog rada

Antrfile 1: Povezanost upotrebe sredstava prinude i korupcije u policiji

Prihvatanjem ovakvog mišljenja, moguće je izvesti zaključak da su policijski službenici u Srbiji podložniji korupciji s obzirom da postoji uzlazni trend upotrebe sredstva prinude od 2006. do jula 2010 godine. Tome bi trebalo pridodati i stalno nezadovoljstvo uslovima na radu policijskih službenika u Srbiji, kao jedan od uzroka pojave korupcije, zbog čega je korišćeno pravo na štrajk.

Korupcija u policiji je i direktna zloupotreba službenog položaja kroz razmenu usluga sa ostalim licima, samostalno ili u vezi sa zaposlenima u organizacionoj jedinici. Na osnovu čina razmene usluga policijski službenik deluju za određenog spoljnog ili unutrašnjeg aktera radi lične koristi koja ne mora nužno da bude novčana. Najzad, korupcija u policiji je i kršenje principa vladavine prava (Miller, 2003: 2).

Korupcija u policiji je definisana i kao zabranjena radnja koja uključuje zloupotrebu službene dužnosti policajca radi sticanja stvarne ili očekivane materijalne nagrade ili dobiti (Barker, Carter, 1986). Prema mišljenju Barkera i Kartera, korupcija je akt koji podrazumeva: (1) da je zabranjen pravom, unutrašnjim propisima ili etičkim normama; 2) da je u vezi sa zloupotrebom položaja, odnosno službenog svojstva policijskog službenika; 3) da je uključena neka stvarna ili očekivana materijalna nagrada ili činjenje kao protivusluga. Korupcija u policiji postoji onda kada policajac prihvati novac, neki materijalni dar ili uslugu za delatnost koju je on inače obavezan da učini (Sherman, 1974).

Grupa stručnjaka za korupciju u Interpolu (eng. *Interpol Group of Experts on Corruption, IGEC*) je u Globalnim standardima za borbu protiv korupcije u policijskim službama definisao članom 2 (pogledati: Antrfile 2). Ova definicija je sveobuhvatna jer su u koruptivnoj radnji uključeni svi akteri podjednako, kao i svi mogući oblici koruptivne prakse u policiji.

Antfile 2: IGEC definicija korupcije u policiji (Interpol, 2002).

Član 2

- Svaka radnja u kojoj policajac ili zaposleni u policiji, bilo neposredno ili posredno, traži ili prihvati novac, predmet od vrednosti, poklon, uslugu, obećanje, nagradu ili korist za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat, u zamenu za činjenje ili nečinjenje, prošlo ili buduće, u vezi s vršenjem bilo koje funkcije, ili u vezi s obavljanjem policijskih dužnosti;
- Posredno ili neposredno nuđenje ili davanje policajcu ili zaposlenom u policiji novca, predmeta od vrednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat, u zamenu za činjenje ili nečinjenje, prošlo ili buduće, u vezi s vršenjem bilo koje funkcije, ili u vezi s obavljanjem policijskih dužnosti.
- Svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policajca ili zaposlenog u policiji koje može nepropisno izložiti neko lice optužbi ili osudi za krivično delo, ili može nepropisno doprineti neoptuživanju ili neosuđivanju nekog lica za krivično delo.
- Neovlašćeno širenje poverljivih službenih informacija, bilo za nagradu ili iz drugog razloga.
- Svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policajca ili zaposlenog u policiji radi dobijanja novca, predmeta od vrednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat.
- Svako činjenje ili nečinjenje koje, po zakonu zemlje članice, predstavlja korupciju.
- Predvođenje, predlaganje, podstrekavanje, podsticanje, zavereništvo, saučesništvo pre i posle izvršenja krivičnog dela, ili drugo učešće u izvršenju ili pokušaju izvršenja radnje iz odredbi ovog člana.

Koji su uzroci koruptivnih aktivnosti u policiji?

Prenzler (2009: 53-56) smatra da postoje dve osnovne grupe uzroka pojave koruptivnih aktivnosti u policiji. Strukturalno-funkcionalni uzroci se odnose na uslove na radu policijskih službenika, kao i na unutrašnju organizaciju rada. Kulturološki uzroci su prihvaćene vrednosti policijskih službenika, kao i odnos prema tradiciji u radu organa za sprovođenje zakona.

Prema Kutnjak-Ivković (2005: 64-95) postoje tri osnovne grupe uzroka pojave korupcije u policiji: (1) individualni; (2) organizacioni; (3) spoljni.

Sklonost individue ka korupciji nije statična kategorija, već promenljiva jer postoji mogućnost da se promeni zbog uticaja okoline ili iskustva policijskog službenika. Zbog toga je važno obratiti pažnju u procesu zapošljavanja na prošlost kandidata. Sklonost ka korupciji je procena troškova i koristi policijskog službenika od koruptivne aktivnosti, ali i analiza rizika. Na tu procenu, smatra Kutnjak-Ivković, utiče percepcija policijskog službenika i autoritet

nadređenog, posledice od disciplinske odgovornosti, kao i stanje u pravosuđu i njegova efikasnost. Posebno je važna uloga nadređenog u suzbijanju i prevenciji korupcije jer njegovo ponašanje može da služi kao primer. Nije dovoljno da je njegovo ponašanje samo u okvirima moralnih standarda već mora da prati i organizacione standarde upravljanja. Političko, socijalno i ekonomsko okruženje je najverovatnije ključni činilac za preduzimanje koruptivnih aktivnosti.

Tabela 2: Indikatori za utvrđivanje uzroka koruptivnih aktivnosti u policiji

Individualni uzroci	Organizacioni uzroci	Spoljni uzroci
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sklonost ka koruptivnim aktivnostima ▪ Procena troškova i koristi ▪ Analiza rizika 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Birokratska organizaciona struktura u policijskoj službi ▪ Upravljanje ▪ Ljudski i materijalni resursi ▪ Zakonska uređenost i jasnost mera za suzbijanje korupcije ▪ Proces zapošljavanja ▪ Obuka policijskih službenika ▪ Podrška u radu od kolega i policijskih udruženja ▪ Efikasnost sistema unutrašnje kontrole 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Izgledi za koruptivnu aktivnost ▪ Ocena javnog mnjenja o korupciji u policiji ▪ Postojanje korupcije u pravosuđu ▪ Spoljni načini kontrole policije ▪ Političko, ekonomsko i socijalno stanje

Koji su oblici korupcije u policiji?

Pojavni oblici policijske korupcije mogu biti prilično različiti, od onih čije su posledice manje štetne do onih koji prema pravu predstavljaju krivično delo. Najpoznatiju tipologiju koruptivnih metoda su sačinili Roebuck i Barker. Ipak, ne postoji jedinstveno određivanje vrsta koruptivnih aktivnosti u policiji, tako da je stanje prilično slično kao i kod određivanja pojma korupcije u policiji.

Prema Roebuck i Barker (1974: 428-434) postoje osam grupa koruptivnih metoda u policiji: (1) pod „korupcijom autoriteta“ podrazumevaju se slučajevi prihvatanja darova i usluga manje vrednosti (besplatno piće ili hrana po restoranima, besplatne karte za utakmice ili druge priredbe) i prihvatanje drugih besplatnih usluga manje vrednosti i značaja; (2) „primanje mita“ je tipična pojava korupcije kada se prihvata poklon ili usluga radi obavljanja ili ne obavljanja određene radnje iz delokruga svojih službenih ovlašćenja; (3) „oportunizam“ se odnosi na slučajeve kada policajac uzima novac ili neku drugu korist od uhapšenih lica ili građana odgovornih za neki saobraćajni prekršaj sa mesta zločina; (4) „iznuđivanje“ je kada policijski službenik prihvati mito za neprocesuiranje nakon izvršenog krivičnog dela ili sprečavanje lišavanja nekog lica slobode; (5) „zaštita nezakonitih aktivnosti“ su situacije kada je omogućena policijska zaštita onima koji su vršioци nekih nezakonitih radnji; (6) „nameštanje“ je kada policijski službenik onemogućiti sprovođenje istrage kroz nameran gubitak dokaza radi lične koristi; (7) „direktno vršenje krivičnih dela“ je kada su policajci izvršioци

krivičnih dela; (8) „unutrašnja korupcija“ odnosi se na situacije kada policajci plaćaju jedni drugima za usluge kao što su unapređenje, dobijanje slobodnih dana ili povoljnih smena za rad.

Prema Prenzleru (2009: 49-51) postoji šest grupa nezakonitog postupanja policijskog službenika od kojih se tri odnose na koruptivne metode: (1) „klasična korupcija“ koja podrazumeva ucene i primanje mita; (2) „procesna korupcija“ odnosi se na nameštanje dokaza u policijskim istragama; (3) „unutrašnja korupcija“ koja ima isti smisao kao i kod Roebuck i Barkera.

Kod Nielda (2007: 3-6) klasifikovano je četiri grupe koruptivnih aktivnosti (videti: Tabela 2).

Tabela 3: Oblici koruptivnih metoda (Niield, 2007: 6)

Mala (eng. <i>petty</i>) korupcija	Birokratska korupcija	Kriminalna korupcija	Politička korupcija
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primanje mita od građana ▪ Primanje besplatnih poklona i usluga ▪ Prodavanje policijskih informacija ▪ Nameran gubitak dokaza ▪ Krađa tokom policijske istrage ▪ Preuzimanje oduzetih dobara od krijumčarenja ▪ Pružanje pomoći zatvorenicima prilikom bekstva ▪ Korišćenje policijskih resursa za ličnu korist 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ugovaranje primanje mita i usluga ▪ Krađa policijske imovine i drugih resursa ▪ Prodavanje informacija kao što su krivični dosjei ▪ Nameran gubitak dokaza ▪ Nezakonito izdavanje dokumenata (lična dokumenta, dozvole za nošenje oružja i sl.) ▪ Potkopavanje istraga unutrašnje kontrole ▪ Primanje i ugovaranje primanja mita za obuku, prijem u radni odnos i unapređenje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dobijanje i ugovaranje primanja mita od kriminalnih grupa ▪ Iznudivanje redovnih isplata od kriminalnih grupa ▪ Pružanje podrške kriminalnim aktivnostima ▪ Direktno uključivanje policijskih službenika u kriminalne radnje ▪ Preuzimanje oduzetih dobara od krijumčarenja ▪ Pružanje zaštite osobama koje su uključene u nezakonitim ekonomskim radnjama 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opstrukcija prilikom istraga krivičnih dela ▪ Pokretanje lažne istrage ▪ Odavanje tajnih podataka političarima ▪ Zabrana slobode govora i udruživanja ▪ Vršenje ili pružanje podrške političkim atentatima ▪ Zabrana slobode medija ▪ Odavanje policijskih informacija nezakonitim oružanim grupama

Koje su posledice korupcije u policiji?

Jedna od glavnih posledica korupcije u policiji je pojava policijskih službenika određenog karaktera koji ruše ugled policijske službe. Čuvena Knapova komisija iz 1972. godine podelila je policijske službenike aktivne u koruptivnim radnjama u dve kategorije. „Biljojedi“ (eng.

grass eater) su pasivniji i sami ne traže priliku za korupciju, ali kad im se ona ponudi oni ne odbijaju. Ovakvi policijski službenici su mnogo brojniji i obično otežavaju pronalaženje slučajeva korupcije jer poštuju kodeks „ćutanja“ i stvaraju „plavi zid“, i time prećutno prihvataju stanje korumpiranosti u policiji. „Mesojedi“ (eng. *meat eater*) su mnogo agresivniji jer svesno i aktivno stvaraju prilike da im se korupcija ponudi. Pored toga, koruptivne aktivnosti u kojima su „mesojedi“ uključeni teže je otkriti.

Bez obzira na tip policijskog službenika koji je uključen u korupciju, ona je analizirana na dva načina: (1) kao zaseban problem koji je svojstven svim državama bez obzira na njihovo ekonomsko, socijalno i političko stanje; (2) u okviru istraživanja etike, kontrole i odgovornosti u radu policijskih službenika. Pored naučnih istraživanja o problemu korupcije u policiji, značajni su i izveštaji zasebnih tela koji su istraživali i rešavali slučajeve korupcije u policiji tokom XX veka.³

Jedan od osnovnih problema u procesu reforme policije je prevencija i suzbijanje korupcije (Bayley, 2001: 6). Reformski proces za rešavanje koruptivne prakse u policiji je značajno otežan u državama post-konfliktnog i post-autoritativnog karaktera (Bayley, 2011: 1), pri čemu je jačanje organizacione kulture za prevenciju koruptivnih aktivnosti jedan od osnovnih zadataka odlučio u policiji, a zatim i nadređenih starešina (COPS, 2008: 1).

Prema Kutnjak-Ivković (2005: 3) policija u korupciji iskrivljuje rad policijskih službenika, unapređuje poštovanje kodeksa „ćutanja“, kao i otpor ka principima odgovornog rada, i najzad potkopava legitimnost policije, ali i izvršne vlasti koja je zadužena za kontrolu i nadzor policije. Legitimitet policije proizilazi iz principa da je policija servis građana zasnovan na pružanju jednake usluge svim građanima (Prenzler, 2009: 43).

Kutnjak-Ivković smatra da je koruptivna aktivnost u policiji u stalnom porastu pri čemu su metode praktikovanja korupcije postale savršenije i teže za otkrivanje (Kutnjak-Ivković, 2005: 7). Jedan od razloga za takvo stanje je nivo prihvatljivosti koruptivnih metoda kod policijskih službenika koji je značajno porastao u proteklim godinama. Pored toga, korupcija u policiji je teško uočljiv problem i za njegovo otkrivanje je potrebno prijavljivanje od građana ili kolega policijskih službenika, a ni jedni niti drugi ne žele da priznaju uključenost u koruptivnu praksu. Svi mehanizmi kontrole policije su reaktivni i istrage uglavnom pronađu samo najvidljivije oblike. Preventivni mehanizmi nedostaju i istrage se tiču individualnih slučajeva, dok organizovanu koruptivnu aktivnost je teško razotkriti (Ibid., 8-11).

Kako promeniti pristup istraživanju korupcije u policiji?

Zbog napretka u praktikovanju koruptivnih aktivnosti u policiji neophodno je (Klockars et al., 2006: xii) promeniti pristup istraživanja sa individualnog na organizaciono utvrđivanje uzroka i posledica korupcije, ali i uključiti u analizu i spoljašnje i unutrašnje faktore zloupotrebe policijskih ovlašćenja.

³ Najznačajniji su izveštaj Knapove komisije iz 1972. godine, Molenove komisije iz 1994. godine i izveštaj Leksovog komiteta iz 1997. godine, te Vudove komisija iz 1994. godine i Ficdžeraldove komisije iz 1987. godine.

Koruptivnu aktivnost u policiji potrebno je posmatrati u kontekstu utvrđivanja savremenog pristupa integritetu koji podrazumeva analizu činioca koji objašnjavaju zašto policijski službenici zloupotrebljavaju svoja ovlašćenja i zbog čega se uključuju u takve aktivnosti.⁴

Cilj je utvrđivanje sistema ranog upozoravanja (Ibid., xvii) koji se zasniva na sledećim principima: (1) policijske službe su odgovorne za usluge koje pružaju; (2) policijske službe su odgovorne za zakonitost svojih akcija; (3) policijske službe vrše promociju integriteta kod individue kroz uređivanja odgovornosti zbog prekoračenja ovlašćenja, ali i organizacije zbog nemoći da obezbedi i unapredi uslove ta rad; (4) policijske službe rade na izgradnji policijskog integriteta i minimalizacije kodeksa ćutanja.

Svako istraživanje o korupciji u policiji bi trebalo da odgovori na četiri teme (Miller, 2003): (1) najzastupljeniji oblici koruptivnih aktivnosti; (2) uzroci i posledice koruptivnih aktivnosti; (3) utvrđivanje dobrih praksi; (4) izrada preventivnih mera.

Bibliografija:

- Barker, T., Roebuck, J. 1973. *An Empirical Typology of Police Corruption: A Study in Organizational Deviance*. Springfield: C.C. Thomas.
- Bayley, D. 2001. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington: U.S. Department of Justice. Dostupno: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>.
- COPS. 2008. „Creating a Culture of Integrity”, *COPS Evaluation Brief 3*. Washington : Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice. Dostupno: <http://www.cops.usdoj.gov/Publications/e09082171Integrity.pdf>.
- Klockars, C.B. et al. 2006. *Enhancing Police Integrity*. Dordrecht: Springer.
- Kutnjak-Ivković, Sanja. 2005. *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, J. 2003. „Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence”, *Home Office Online Report*, 11/03. Dostupno: <http://www.cjp.org.uk/publications/archive/police-corruption-in-england-and-wales-an-assessment-of-current-evidence-11-02-2003/>.
- Newburn, T. 1999. *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*. London: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.
- Nield, R. 2007. *USAID Programme Brief: Anticorruption and Police Integrity*. Washington: U.S. Agency for International Development. Dostupno: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf.
- Prenzler, T. 2009. *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*. London: CRC Press.
- Punch, M. 2000. „Police corruption and its prevention”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), str. 301-324.
- Roebuck, B., Baker, T. 1974. *An empirical tipology of police corruption: A study in organizational deviance*. Springfield: C.C. Thomas.
- Sherman, L.W. 1974. Becoming bent: Moral careers of corrupt policemen. In: L.W. Sherman (Ed.), *Police corruption: A sociological perspective*, str. 191–208. Garden City, NY: Anchor Press.
- Zekavica, R. 2010, „Pravno-sociološki aspekti problema korupcije policije”, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 48(3), str. 279-290.

⁴ Policijski integritet je normativna sklonost kod policijskih službenika da se odupru težnji da zloupotrebe prava i privilegije svoje profesije.



ANALIZA

BCBP | office@bezbednost.org | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

Marko Savković

KORUPCIJA U VOJSCI

Jul 2012.

O autoru:

Marko Savković je istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku od januara 2006. godine. Diplomirao je međunarodne odnose i magistrirao evropske studije na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Posebno je zainteresovan za istraživanja transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, analizu učinka spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, kao i studije učešća u mirovnim misijama.

Kontakt:

marko.savkovic@bezbednost.org

Teme:

- **Šta je korupcija u vojsci?**
- **Koji su rizici od korupcije u sistemu odbrane?**
- **Koji su preventivni mehanizmi protiv pojave korupcije u vojsci?**
- **Koja je moguća uloga „biznis sektora“?**

Svrha ovog rada je da ukaže na karakteristične oblike i nosioce korupcije u sistemu odbrane, a zatim da po ostvarenom uvidu u komparativnu praksu, popiše inovativna rešenja primenjena u praksi ekonomski razvijenih zemalja. Ujedno, u njemu su ponuđene definicije pojmova korupcije i integriteta, a zatim i mapirani rizici od korupcije u sistemu odbrane, po uzoru na tipologiju koju je usvojila organizacija „Transparency International“ u sklopu svog programa „Defence and Security“. Prikazano je i dve studija slučaja.

Uvod i definicije

Svuda u svetu, sistem odbrane, odnosno civilno ministarstvo i podređene mu oružane snage, spadaju među najveće „potrošače“ javnih finansija. Slično je i u Srbiji, gde će u 2012. godini za potrebe finansiranja sistema odbrane biti izdvojeno približno 52 milijarde dinara, ili 6,4% budžetskih prihoda.¹ Da 2011. nije doneta odluka o izdvajanju sistema penzionog i invalidskog osiguranja vojnih obveznika, ova suma bila bi i veća.

Način utroška ovih sredstava opravdano izaziva zabrinutost iz tri razloga. U Srbiji sistem finansijskog upravljanja i naročito finansijske kontrole još uvek nije u potpunosti uspostavljen. Drugi je osetljiva priroda delatnosti sistema odbrane² koja pruža prikladan izgovor donosiocima odluka da ograniče pristup javnosti.³ Najzad, ovome treba dodati i brojne osobenosti sistema javne uprave u Srbiji. One su uzročno-posledično povezane. Dominacija političkih partija direktno uzrokuje nizak stepen ličnog i profesionalnog integriteta zaposlenih. Neefikasno i sporo pravosuđe može samo podsticati nosioce na korupciju, nikako ih odvrćati od nje.

Umreženost političkih i ekonomskih elita zadržava borbu protiv korupcije na jednom deklarativnom nivou. Zato istraživanja i analize sadrže uopštene i neobavezujuće preporuke. Posebno poražavajuće jeste saznanje da se korupcijom i borbom protiv nje donosioci odluka bave gotovo isključivo u kontekstu evropskih integracija.⁴

Međutim, da bi se protiv nečega borilo, prvo se mora znati šta to nešto jeste. Pritom ne postoji definicija korupcije u sistemu odbrane koja je opšte prihvaćena kao idealna. Njeni sastavni elementi svakako bi uključili odrednice pozicije moći (odnosno nosioca korupcije), samog dela (korupcije) i materijalne, odnosno statusne koristi (koju tom prilikom stiče). Pisci Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS”, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011) vodili su se sličnom logikom, kada su pod članom 2. naveli sledeću formulaciju: „korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga”.⁵ Da je priroda korupcije u javnoj upravi određena pozicijom nosilaca koruptivne prakse svedoči i ključni međunarodni dokument, Konvencija Ujedinjenih nacija (UN). Ona, naime, uopšte ne sadrži određenje pojave korupcije. Umesto toga, pažnja je posvećena preciznom određenju nosioca (nosilaca) vlasti.⁶

U bliskoj vezi sa pojmom korupcije je i određenje integriteta, po principu, gde se integritet (pojedince, profesije, organizacije) poštuje, korupcije nema. Pretpostavka je, pritom da se radilo pošteno, iskreno i potpuno. Na nivou organizacije, integritet se razume kao poštovanje principa: odgovornosti; struke (profesije, profesionalnosti); postizanja ciljeva bez rasipanja resursa.⁷

Rizici od korupcije u sistemu odbrane

Prema metodologiji koju predlaže Program za odbranu i bezbednost (eng. *Defence and Security Programme, DSP*)⁸ organizacije Transparency International, rizici od korupcije u oružanim snagama (odnosno sistemu odbrane) mogu se uslovno podeliti u pet grupa:

1. politički rizici;
2. rizici u domenu javnih nabavki;
3. rizici u domenu postupanja zaposlenih;
4. finansijski rizici;
5. rizici učešća u mirovnim operacijama.

„Ulazna tačka” (eng. *entry point*) za korupciju tako može biti formulacija određene bezbednosne politike. Zatim, netransparentan budžet odbrane („specijalizovane usluge”, „investicije”, različita diskreciona ovlašćenja i izuzeci, zahtev tajnosti) po pravilu je indikator takvog okruženja koje pogoduje koruptivnoj praksi. Posebno, rizik korupcije se javlja tamo gde je sistemu odbrane, ili nekom njegovom delu povereno da upravlja nečim što nije njegova izvorna delatnost (recimo, eksploatacijom određenog prirodnog resursa). Ugovori o prodaji naoružanja i vojne opreme (NVO) takođe mogu biti mesto političkog rizika.

Rizici u domenu javnih nabavki su brojni. Sama odluka o tome šta i pod kojim uslovima nabaviti može da predstavlja mesto rizika, pošto je, usled njene tehničke prirode, broj onih koji mogu dovesti u pitanje opravdanost, samu potrebu za nabavkom mali. Specifikacija predmeta nabavke može se „namestiti” tako da odgovara određenom ponuđaču. Poseban problem predstavlja nabavka iz jednog izvora (eng. *single sourcing*), do koje može doći zato što je primenjen postu-

pak koji ne omogućava konkurenciju.⁹ Zatim, često se kao činioci korupcije javljaju i posrednici preko kojih se prodaja NVO ugovara i realizuje. Sami ponuđači mogu da postignu takav, kartelski dogovor kojim se iz procesa isključuju druge kompanije. U praksi nabavki u Srbiji, aneksiranje ugovora – uprkos zakonskim ograničenjima – se takođe javlja kao izvor korupcije. Različiti podizvođači su takođe činioci korupcije: pošto ih je više, teže je nadzirati njihov rad.

U Srbiji je indikativno da ne postoji instanca koja nadzire realizaciju nabavke.¹⁰ Najzad, domaći Zakon o javnim nabavkama (ZJN) otvoreno favorizuje domaće ponuđače, koje, samo po osnovu nacionalnosti, nagrađuje dodatnim bodovima.

Rizici u domenu postupanja zaposlenih svode se na problem integriteta u postupanju. Ukoliko nedostaje odgovarajuća regulativa, svako odlučivanje o platama, napredovanju, nagrađivanju, postavljanju na određenu funkciju, može da predstavlja mesto korupcije. Netransparentnost budžeta i njegove realizacije i ovde ima posledice. Može se dogoditi da sredstva alocirana u određenu svrhu budu arbitrarno upotrebljena na drugom mestu. Najzad, konstantan problem predstavlja tzv. „sitna“ korupcija do koje dolazi u svakodnevnoj interakciji sa građanima – i to tamo gde usvojena rešenja dozvoljavaju zaposlenima u sistemu odbrane da ulaze u takve „aranžmane“.¹¹

Tabela 1: Najčešći rizici od korupcije u postupanju zaposlenih u sistemima odbrane autoritarnih društava

Imenovanja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nepotizam, favorizovanje kandidata i klijentelizam: „željena“ mesta u sistemu i unapređivanje pripadnika preko reda. ▪ Podrivanje reformi kako bi se sačuvala moć.
Regrutacija	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podmićivanje kako bi se izbegla služba u oružanim snagama. ▪ Podmićivanje kako bi se obezbedilo učešće u mirovnim operacijama. ▪ Usluge i posredovanje sa ciljem upisa na vojne škole.
Nagrađivanje i kažnjavanje	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iznuda od podređenih. ▪ Podmićivanje kako bi se izbegla kazna ili omogućio povratak u službu. ▪ Selektivno i neosnovano pokretanje disciplinskih postupaka, kako bi se eliminisala konkurencija. ▪ Nagrade (isplate, beneficije) poslušnima.

Finansijski rizici na prvom mestu obuhvataju slobodno raspolaganje imovinom i resursima sistema odbrane kao način sticanja dodatnih, sopstvenih prihoda. Netransparentnost budžeta i ovde predstavlja problem, ali u pogledu „crnih fondova“ kojima mogu raspolagati organizacione jedinice, ili pojedinci.¹² Sistem odbrane može biti vlasnik, većinski ili isključivi, poslova koji nemaju veze sa njegovom izvornom delatnošću. Najzad, tanka je linija između zloupotreba koje se javljaju u javnim nabavkama, i fenomena *outsourcing*-a, izmeštanja određenih delatnosti van institucije koje se opravdava potrebom racionalizacije.

Rizici učešća u mirovnim operacijama zapravo su preslikani rizici koji postoje „kod kuće“, ali su vezani i za kako svesno zanemarivanje korupcije u zemlji prijema operacije, tako i korupciju u kontingentu koji se upućuje. Izvor korupcije može predstavljati i neregulisan odnos sa privatnim bezbednosnim kompanijama (PBK), akterom sve prisutnijim u području operacije.

Mehanizmi prevencije korupcije u sistemu odbrane

Prvi korak donosilaca odluka, kada je reč o suzbijanju korupcije često predstavlja izrada **anti-korupcijskih planova (AKP)**, kojima prethodi analiza slabosti sistema. U planu će biti utvrđene oblasti u kojima je potrebno preduzeti reformske zahvate, pojašnjeni (precizirani) ciljevi i određeni rokovi. Procesom bi trebalo da upravlja poseban odbor (eng. *steering group* ili *steering board*).

Studija slučaja 1: Anti-korupcijski plan Ministarstva odbrane Bugarske (MOB)

Nakon izbora održanih 2009. godine, nova Vlada Bugarske je suzbijanje korupcije u sistemu odbrane utvrdila za jedan od prioriteta politike. Ubrzo je na internet prezentaciji <http://www.mod.bg/en/> objavljen AKP u „11 koraka“, koji pre podsećaju na 11 principa (napomene u zagradi, MS):

- „nulta tolerancija“ za političku korupciju („visoku korupciju“);
- (obaveza) analize i procene okruženja, faktora i činilaca korupcije;
- uspostavljanje nezavisne revizije odluka donesenih u domenu politike odbrane;
- reorganizacija sistema kontrole sprovođenja politike odbrane;
- samoprocena (eng. *self assessment*), analiza rezultata politike i stalni razvoj instrumenata borbe protiv korupcije;
- razvoj sistema (ranog prepoznavanja i izveštavanja) o slučajevima konflikta interesa u MOB;
- unapređenje procesa prijavljivanja korupcije (i sa tim u vezi, zaštite uzbunjivača);
- (stalno unapređenje) obuke za borbu protiv korupcije;
- razvoj različitih standarda postupanja (eng. *code of conduct* ili *standards of behaviour*);
- razvoj javno-privatnih partnerstava u borbi protiv korupcije (odnos sa ponuđačima);
- Ispitivanje javnog mnjenja.

U maju 2011. godine MOB je otišlo i korak dalje. Novi akcioni plan, kojim se odgovara na zahteve prethodno proistekle iz samoevaluacije, učinilo je delom svojih redovnih aktivnosti u okviru NATO inicijative izgradnje integriteta (eng. *NATO Building Integrity Initiative*).¹³

Vrednost AKP je u tome što se pred donosiocima odluka postavlja prethodni zahtev analize okruženja, činilaca i faktora korupcije. Ujedno, osobenosti koruptivne prakse mogle bi donosiocima odluka primorati da pisanju plana pristupe holistično, uzimajući u obzir i druge aktere i njihove nadležnosti.

Kao vid javno-privatnog partnerstva (eng. *public-private partnership, PPP*) u praksi razvijenih zemalja uobičajeni su i **paktovi integriteta (PI)**. Svaki PI na prvom mestu je ugovor, kojim ponuđači s jedne i određeni akter sektora bezbednosti s druge strane preuzimaju na sebe više različitih obaveza. Tako obe strane mogu da prihvate učešće „nezavisnog posmatrača“ (eng. *independent monitor*), po pravilu stručnjaka u oblasti u kojoj se nabavka vrši. On(a) potom preuzima ulogu nadzornog organa koji ima pristup celokupnoj tenderskoj dokumentaciji i pravo

prisustva svim sastancima tenderske komisije.¹⁴ U kontekstu Srbije, mogućnost učešća nezavisnog posmatrača posebno važnom se čini u postupcima javnih nabavki gde se sa ponuđačima – ili ponuđačem – ulazi u direktne pregovore.¹⁵

Nezavisni posmatrač može biti nezavisno regulatorno telo (u Srbiji: Agencija za borbu protiv korupcije, ABK); profesionalno, strukovno udruženje, ili organizacija civilnog društva. Pred nezavisnim posmatračem su tri zadatka. Pre svega, da utvrdi da li se samim pozivom, tehničkom specifikacijom ili metodologijom ocene ponude određeni ponuđači favorizuju. Zatim, da pruži stručni savet ponuđačima i najzad, da prisustvuje sastancima tenderske komisije na kojima se ocenjuju prispele ponude.¹⁶

PI takođe može obavezati strane u procesu da sadržaj ponude, kriterijume prema kojima se ponuda ocenjuje, ocenu ponude i njeno obrazloženje učine dostupnim javnosti.¹⁷

Vrednost PI je u tome što predstavljaju dopunu (ali ne i zamenu) za slabe zakone, budući da postavljaju nove zahteve pred strane u procesu. Zato što garantuju nezavistan stručni nadzor, PI mogu motivisati pojedine ponuđače koji nemaju dovoljno poverenja u sistem da ipak učestvuju. Najzad, time što svi učesnici prihvataju i eksplicitno navode sankciju, ona postaje primenjiva u momentu raspisivanja tendera.

Kao mehanizam prevencije i suzbijanja korupcije može se uzeti **izgradnja novog (institucionalnog) kapaciteta**. Kapaciteti koji nedostaju nastoje se nadomestiti, najpre, uspostavljanjem samostalnog, nezavisnog državnog organa kome može biti poverena kako preventivna, tako i kontrolna ili nadzorna uloga u oblasti borbe protiv korupcije. Posmatrano idealno, ovlašćenja ovog novouspostavljenog organa vezana su za otkrivanje slučajeva sukoba interesa, kontrolu finansiranja političkih partija, te zaštitu „duvača u pištaljku“. Posebno, u onim domenima koje stručna, ali i šira javnost vidi kao kritične, mogu se osnivati različita stručna tela. Njihov zadatak je da ustanove standarde postupanja, zatim, da zakone pojasne i preciziraju odgovarajućom podzakonskom regulativom, potom, da utvrde postupak (nabavke), vode računa o redovnom izveštavanju, ukazuju na dobru i lošu praksu i time doprinose širenju svesti o problemu korupcije. Najzad, od naročitog je značaja uspostavljanje instituta revizije – kako interne organizacione jedinice u samim akterima sektora bezbednosti¹⁸, tako i eksterne, državne, revizorske institucije.

U bliskoj vezi sa usvajanjem novih propisa i izgradnjom kapaciteta jeste i promena kulture postupanja nosilaca vlasti putem usvajanja različitih **etičkih kodeksa**.¹⁹ Kodeksi ili protokoli mogu po svojoj prirodi biti interni i zatvoreni, gde određeni organ samostalno donosi pravila postupanja i na taj način se dodatno obavezuje da će svoje redovne aktivnosti vršiti u skladu sa zakonom, na fer i transparentan način. Oni mogu biti i otvoreni, gde određena institucija – ili organizacija civilnog društva – akterima „nudi“ da se, po uzoru na PI javnog i privatnog sektora, javno obavežu na postupanje koje je u skladu sa principima dobrog upravljanja.

Dobar pregled elemenata jednog etičkog kodeksa nudi dokument koji je usvojilo Ministarstvo odbrane Rumunije. Tako,

- službenicima Ministarstva zabranjeno je članstvo u upravnim odborima profitnih, komercijalnih organizacija²⁰;
- svi „pokloni“ i „prateći sadržaji“ (eng. *hospitality*)²¹ moraju da budu prijavljeni;

- (mada nije eksplicitno saopštena) preporučuje se zabrana zapošljavanja nekadašnjih pripadnika oružanih snaga u industriji koja proizvodi dobra i usluge za potrebe sistema odbrane (tzv. *“revolving door”* situacija);
- insistira se na redovnom održavanju tematskih konferencija za štampu kako bi se javnost, a pre svih organizacije civilnog društva (OCD) upoznale sa napretkom u primeni kodeksa.²²

Studija slučaja 2: obrazovni program TI, sadržaj i ciljna grupa

Organizacija „Transparency International“ je u saradnji sa NATO razvila jednonedeljni obrazovni kurs „Izgradnja integriteta u sistemu odbrane“ koji su pohađali viši oficiri i zvaničnici odbrana država članica. Od 2008. godine kurs je organizovan 13 puta u pet zemalja, a pohađalo ga je preko 250 učesnika iz 22 zemlje. U novembru 2010. NATO je formalno akreditovao kurs čime je postao dostupan na svim NATO školama u Evropi.

Kurs uključuje predavanja i radionice na teme:

1. (koncepta transparentnosti i dobrog upravljanja,
2. jačanja integriteta i smanjenja korupcije,
3. kako uključiti strategije jačanja integriteta i borbe protiv korupcije u upravljanje,
4. na koji način uključiti javnost i civilno društvo.²³

Još jedan mehanizam prevencije koji predlaže TI jeste proces **samoevaluacije**, koji zahteva od predstavnika države da popune evaluacioni upitnik, a zatim, prihvate posetu i sarađuju sa članovima ekspertskeg tima NATO, čiji je opet zadatak da ocene tačnost uvida i nalaza saopštenih odgovorima. Sam upitnik je postavljen tako da je u središtu pažnje primena propisa, a ne njihov sadržaj. Nakon što sa domaćinima razmeni mišljenja o tome koje je aktivnosti neophodno preduzeti, tim NATO će predložiti konkretne mere jačanja integriteta i smanjenja rizika od korupcije. U dosadašnjoj praksi TI i NATO, ekspertskeg tim je brojao najviše četiri člana, kako predstavnika država članica tako i eksperata TI, odnosno drugih organizacija po pozivu.

(Samoevaluacioni) upitnik je razvijen kroz više konsultativnih sastanaka predstavnika TI i NATO, nakon čega je, tokom 2008, testiran u tri države – Bosni i Hercegovini, Ukrajini i Norveškoj. Povratni komentari pomogli su da se konačno uobliči format upitnika i posete ekspertskeg tima, kao i načina izveštavanja o dogovorenim i preduzetim aktivnostima. Na veb sajtu TI dostupan je izveštaj o toku i ishodu ovih „test“ samoevaluacija.²⁴

Sam upitnik sadrži niz indikatora-pitanja, grupisanih u devet polja posmatranja:

1. demokratska kontrola i učešće civilnog društva;
2. anti-korupcijski zakoni i politike;
3. anti-korupcijska politika u domenu bezbednosti i odbrane;
4. ljudski resursi – ponašanje, politika, trening, disciplina;
5. planiranje i budžetiranje;
6. praksa;
7. nabavke;

8. odnos sa industrijom odbrane i drugim dobavljačima;
9. pitanja specifična za određenu zemlju.²⁵

Uspeh procesa samoevaluacije, međutim, zavisi od mnogo različitih činilaca. Na prvom mestu, neophodno je pribaviti odobrenje-mandat najviših predstavnika vlasti države prijema. Zatim, potrebno je uspostaviti radnu grupu – koja će imati koordinatora – i u čijem radu će učestvovati službenici iz svih uprava Ministarstva (odbrane). Prvi rezultati samoevaluacije moraju proći rigoroznu reviziju. Zatim, moraju da budu predstavljeni na najvišem nivou, kako bi se zvaničnicima pružila prilika da reaguju. Konačno, ako su oni saglasni sa predloženim merama, potrebno je izraditi plan aktivnosti, koje se moraju naći i u Individualnom planu partnerstva sa NATO (eng. *Individual Partnership Action Plan, IPAP*), odnosno Procesu planiranja i revizije (eng. *Partnership for Peace Planning and Review Process, PARP*).²⁶

Tabela 2. Pregled nekih praktičnih mera koje države (i sistemi odbrane) primenjuju u borbi protiv korupcije²⁷

Autoritarn o društvo →	Početne mere	Društvo u tranziciji →	Napredne mere
	<ol style="list-style-type: none"> 1. „Otpustiti sve i zaposliti nove ljude“ 2. Osigurati da novac za finansiranje oružanih snaga dolazi direktno od Vlade 3. Ustaliti, garantovati primanja zaposlenih 4. Podrediti oružane snage civilnom Ministarstvu odbrane 5. Uspostaviti spoljnu kontrolu i nadzor 6. Uvesti telefon za prijavu korupcije 7. Rešiti prve velike afere 8. Zaštititi uzbunjivače 		<ol style="list-style-type: none"> 1. (Formalizovati) horizontalnu saradnju 2. Intenzivirati aktivnosti skupštinskog odbora 3. Učiniti javno dostupnim sve transfere novca-plaćanja 4. Redovno pratiti imovinsko stanje donosilaca odluka – oficira najvišeg ranga 5. Uzajamna „slepa revizija“ postupanja oficira 6. Razvijati dugoročne planove sistema odbrane zajedno sa Ministarstvom ekonomije 7. Jedinствена agencija za nabavke u sistemu odbrane²⁸

Uključenje OCD se može pozitivno odraziti na smanjenje korupcije. OCD mogu vršiti nezavistan nadzor, promovisati mehanizme nadgledanja, pomagati akterima sektora bezbednosti da utvrde da li je ostvaren napredak ili ne. One to mogu činiti javno, podstičući rasprave, organizujući okrugle stolove, ili u formi stručnih konsultacija zatvorenih za širu javnost.²⁹

Moguća uloga ponuđača (biznis sektora)

Za predstavnike poslovnog sektora podmićivanje može biti dozvoljeno sredstvo u borbi za nove kupce. Kada nastupaju na novim tržištima, posebno ako je reč o društvima o tranziciji, korupciju interpretiraju kao „način na koji se posluje“ (eng. *“the way to do business”*) i „zločin u kome nema žrtve“ (eng. *“victimless crime”*). Pritom, ukoliko u okviru same organizacije nisu usvojeni određeni standardi postupanja, javljaju se i druga krivična dela, poput pranja novca, prevare i visokotehnološkog kriminala (uključujući krađu intelektualne svojine i ličnih podataka). Nosioci korupcije mogu biti zaposleni bilo kog sektora kompanije, ali i vezane firme u lancu nabavke, razni savetnici i posrednici. Rukovodiocima u poslovnom sektoru teško je „prići“ i zbog njihovih predrasuda, poput stava da kompanija gubi ako ne pristane na korupciju; da je sama prevencija skupa, zato što zahteva ulaganje u procedure, standarde i najzad nova radna mesta; da postoji zakonska regulativa, te da nije posao kompanije da se bavi prevencijom sve do samog odbijanja da se saraduje sa nezavisnim istraživačkim centrima (projektima).³⁰ I zaista, da u trci za profitom briga za neko „više“, „opšte dobro“ nije zastupljena, pokazalo je i istraživanje BCBP vođeno 2008. godine. Tada je na poziv BCBP da saopšte stav svoje kompanije prema evroatlantskim integracijama javilo svega nekoliko rukovodilaca.³¹

Tabela 3. Tokovi korupcije: poreklo novca i načini plaćanja³²

<i>Poreklo novca</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ Deo fiksne cene za određenu robu ili uslugu (predviđene ugovorom)▪ „Napumpana“ cena određene robe ili usluge▪ Preterano poručivanje određene robe ili usluge▪ Provizije za posrednike u poslu (predviđene ugovorom)▪ Ulazak u poslovni aranžman sa kompanijom u vlasništvu zvaničnika ili bliske osobe pod posebnim uslovima
<i>Načini plaćanja</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ Gotovina▪ Elektronski transfer na of-šor račun (i to često preko više računa, na nekoliko različitih)▪ Ulaganje u finansijske instrumente (obveznice, deonice)▪ Pokloni uključujući npr. plaćanje troškova godišnjih odmora, cene školarina; ili kreditne kartice sa prethodno uplaćenom sumom▪ Zapošljavanje bliskih rođaka ili prijatelja donocilaca odluka▪ Donacije unapred određenoj organizaciji, fondu, zadužbini▪ Nepotrebni i u svakom smislu preterani „prateći sadržaji“ (eng. <i>hospitality</i>)

Studija slučaja 3: Zajednički standardi protiv korupcije

Asocijacija industrija odbrane Evrope (eng. *The Aerospace and Defence Industries Association of Europe, ASD*) pokrenula je 2006. godine radnu grupu, čiji je zadatak bio da pripremi „Zajedničke standarde postupanja (industrije odbrane) protiv korupcije“ (eng. *Common Industry Standards for anti-corruption, CIS*).³³ Namera ove uticajne organizacije bila je da se standardi počnu što pre primenjivati u Evropi. Njihova konačna verzija uobličena je nakon konsultacija sa Međunarodnom privrednom komorom i usvojena u aprilu 2007. godine. Zatim su CIS predloženi privrednim komorama i posebno asocijacijama industrija odbrane u svim državama Evrope.³⁴ Posebno uputstvo koje sadrži CIS upućuje rukovodioce na usvajanje niza dokumenata sa ciljem jačanja integriteta kompanije i efikasnije prevencije korupcije. Neki od tih dokumenata su:

1. Registar poklona i „pratećih sadržaja“;
2. Prijavni obrazac za posredovanje u poslu;
3. Anti-korupcijske klauzule koje se unose u ugovor;
4. Kodeks poslovnog postupanja;
5. Etički kodeks.³⁵

Zbirni naziv za preventivne mere koje kompanije preduzimaju (ili bi to mogle da čine) jeste „program saglasnosti“ (eng. *compliance programme*). Program saglasnosti podrazumeva da će određena kompanija usvojiti kodeks poslovnog postupanja (etike); informisati zaposlene o postojanju kodeksa i obrazovati ih kako ne bi došlo do njegovog kršenja; obezbediti kanal komunikacije za zaposlene koji veruju da je došlo do dela korupcije, ili sumnjaju da će do njega doći; učestvovati u radu foruma, okruglih stolova, ekspertskih panela posvećenih borbi protiv korupcije, itd.³⁶

Nije poznato da su kompanije koje predstavljaju industriju odbrane u Srbiji same pokrenule, ili učestvovala u sličnoj inicijativi.

¹ Zakon o budžetu Republike Srbije za 2012. godinu, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/Zakon%20o%20budzetu%20RS%20za%202012.pdf> (pristupljeno 9. aprila 2012.), str. 87 (razdeo 14)

² Slično je i u regionu. Tadašnji direktor hrvatske Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Goran Matešić na sastanku održanom 2007. godine sistem odbrane nazvao je „poslednjom tvrđavom“ koju treba „osvojiti“. Transparency International, 2007, „Croatian Roundtable Meeting Notes“, <http://www.ti-defence.org/publications/644-croatia-roundtable-meeting-notes/> (pristupljeno 6. aprila 2012.)

³ Mada su akteri sektora bezbednosti u Srbiji u 2011. godini uložili značajan napor da osavremene i prošire svoje Informatore o radu, i dalje se javljaju značajni propusti, posebno u pogledu (zaštite) tajnosti dokumenata i poverljivosti radnji, odnosno, alociranja (inače oskudnih) resursa.

⁴ Odnosno, mi sporne privatizacije nećemo preispitati radi sebe, već zato što to zahteva EU kako bi smo „dobili“ datum početka pregovora o članstvu.

⁵ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011 – odluka Ustavnog suda

⁶ United Nations Convention against Corruption, 2004, New York: United Nations, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (pristupljeno 6. aprila 2012.), čl. 2 (str. 7)

⁷ Transparency International and NATO, 2009, *Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments*, London: Transparency International, str. 4

⁸ Videti <http://www.ti-defence.org/tools-resources/diagnose-corruption/typology>

⁹ Tako se u Srbiji, pod maskom pomoći domaćoj industriji, putem subvencija i preferencijalnog tretmana ograničava slobodna konkurencija.

¹⁰ Jedino je Državna revizorska institucija (DRI) opremljena mandatom i kapacitetima potrebnim da se utvrdi da li je nabavka realizovana ili ne. Problem je što kontrola realizacije nabavki predstavlja samo jedan od mnogih aspekata rada ove institucije, kojoj je poverena spoljna finansijska kontrola poslovanja čitave javne uprave (i javnih preduzeća).

¹¹ Da je problem kulturološki svedoči „Ispitivanje javnog mnjenja o korupciji u Srbiji“ koje je 2011. obavio TNS Medium Galup. U 70% slučajeva „sitne“ korupcije, građani koji su dali mito sami su ga i ponudili. Videti <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Prosecan-mito-u-Srbiji-178-evra-najvise-se-daje-lekarima.lt.html> (pristupljeno 9. aprila 2012.)

¹² Članom 22. Zakona o Vojnobezbednosnoj (VBA) i Vojnoobaveštajnoj agenciji (VOA), VBA je, pored ostalog, omogućeno da „preuzima mere prikriivanja svojine nad stvarima i pravnim licima“ i „osniva pravna lica i uredi njihov rad na način koji ih ne dovodi u vezu sa VBA“. Priroda budžeta sistema odbrane je takva da se iz razdela odnosno pojedinačnih pozicija nikako ne može zaključiti kuda je taj novac otišao, samim tim što neće biti prikazan pod pravom namenom, što i jeste osobenost „crnog fonda“.

¹³ Videti http://www.mod.bg/en/doc/anticorruption/20110520_ActionPlan.pdf

¹⁴ Mark Pyman, 2007, „Defence Integrity Pacts Summary Notes“, London: Transparency International, str. 1-2

¹⁵ Ovde se, pored postupka nabavke male vrednosti misli i na pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva. U strukturi nabavki velike vrednosti, ovaj postupak učestvuje sa 21%. Izvor, Izveštaj UJN za prvo polugodište 2011. godine, str. 4

¹⁶ Pyman, Ibid, str. 2

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Jedinica za internu reviziju uspostavljena je u Ministarstvu odbrane Republike Srbije tek 2011. godine. Prvi rezultati njenog rada se tek očekuju.

¹⁹ Luke Fenwick, 2011, „Anti-Corruption Reforms in Post-Conflict Countries“, London: Transparency International, str. 19

²⁰ Svuda gde država ima značajno učešće u vlasništvu nad industrijom odbrane, ovaj problem postaje izražen, tako i u Srbiji.

²¹ Pod terminom „hospitality“ razume se sve što potpada pod odnos domaćina i gosta: njihov prijem i zabavu, organizaciju posebnih događaja, atrakcija i svih mogućih usluga. U središte pažnje boraca protiv korupcije dolazi zato što „poseban tretman“ članova delegacije predstavlja nepošten način da se obezbedi prednost nad ostalim učesnicima u tržišnoj utakmici.

²² Catalina Robledo Botero, 2006, „Literature Review: Instances of Measures to Prevent Corruption in the Defence and Security Sector“, London: Transparency International, p. 5

²³ Videti <http://www.ti-defence.org/our-work/with-governments/multilateral-initiatives/nato#course-outline> (pristupljeno 10. aprila 2012.)

²⁴ Transparency International and NATO, 2009, str. 2

²⁵ Videti <http://www.ti-defence.org/our-work/diagnosing-corruption-risks/self-assessment-process/> (pristupljeno 10. aprila 2012.)

²⁶ Transparency International and NATO, str. 5-6

²⁷ Prema: Catalina Robledo Botero, 2006, priredio i dopunio Marko Savković.

²⁸ Brojne zemlje čiji se kapaciteti značajno razlikuju, poput Južne Koreje i Švedske odlučile su se za ovo rešenje.

²⁹ U sastavu projekta „Mapiranje i nadgledanje reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ BCBP je razvio sopstveni model stručnih konsultacija, sa ciljem provere nalaza istraživanja.

³⁰ „Business Ethics: A Toolkit (A Guide to Implementing ADS Common Industry Standards)“, London: ADS, Transparency International, Interchange Solutions Ltd, str. 12

³¹ U pitanju je istraživanje koje je prethodilo objavljivanju zbornika radova „Ekonomija i bezbednost“.

³² Toolkit, str. 13

³³ Videti http://www.asd-europe.org/site/fileadmin/images/IFBEC/CIS_Text.pdf (pristupljeno 11. aprila 2012.)

³⁴ Videti <http://www.adsgroup.org.uk/pages/83675783.asp> (pristupljeno 11. aprila 2012.)

³⁵ Toolkit, str. 3

³⁶ Videti <http://pagerankstudio.com/Blog/2011/03/what-is-corporate-ethics-and-compliance-programs/> (pristupljeno 11. aprila 2012.)



PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

BCBP | office@bezbednost.org | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

O autoru:

Danilo Pejović je finansijski direktor Transparentnosti Srbija. Diplomirao na Tehnološko-metalurškom fakultetu u Beogradu 1995. godine. Prati javne nabavke od usvajanja zakona 2002. god. Učestvovao je u realizaciji brojnih projekata iz oblasti javne administracije, borbe protiv korupcije, slobodnog pristupa informacijama, praćenja finansiranja političkih partija, konflikta interesa i drugih tema. Autor i koautor više članaka i publikacija o javnim nabavkama.

Teme:

- Praksa javnih nabavki u sektoru bezbednosti
- Planiranje nabavki
- Zaštita prava ponuđača
- Poverljive nabavke
- Preporuke

Kontakt:

ts@transparentnost.org.rs

Danilo Pejović

NABAVKE U SEKTORU BEZBEDNOSTI

Oktober 2012.

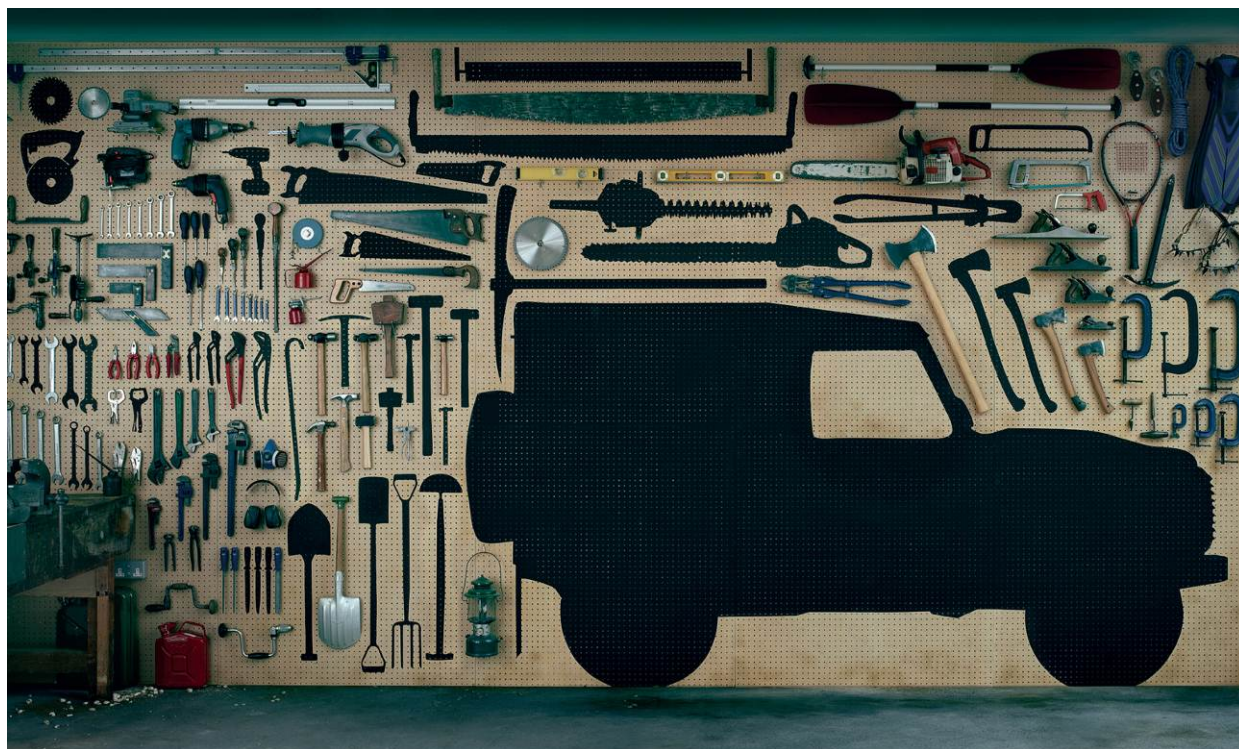


Predstavnici stručne javnosti, civilno društvo, mediji, politički predstavnici i međunarodne institucije identifikovali su nabavke u javnom sektoru kao mesta sistemske korupcije. Nedovoljno izgrađen institucionalni i pravni okvir ostavlja mogućnost preliivanja društvenog bogatstva u privatne džepove. Takođe, propusti do kojih dolazi prilikom planiranja ili sačinjavanja tenderske dokumentacije mogu dovesti do gubitaka na više načina. Do njih dolazi kako preplaćivanjem usluga, dobara i radova, tako i pribavljanjem neodgovarajućih predmeta nabavki, koje ne mogu ispuniti svoju namenu ili koje je ne mogu potpuno ispuniti. Izbor neodgovarajućeg ponuđača može dovesti do toga da nabavka i ne bude izvršena, što posledično dovodi ne samo do ponavljanja postupka i angažovanja resursa za ove potrebe, već i do pomeranja rokova pružanja usluga koje bi navedenom nabavkom trebalo da budu pružene.

Nabavljanje potrebnih dobara, usluga i radova u sektoru bezbednosti ima nekoliko specifičnosti. Pre svega, nabavke se dele na javne i poverljive. Dok se javne nabavke sprovode u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i podležu institucionalnoj i javnoj kontroli, poverljive nabavke su zbog svoje prirode izuzete iz javnog uvida, ali i iz detaljnije institucionalne kontrole. Ove okolnosti dovele su do pojave više spornih nabavki u sektoru, za koje je, i pored njihovog statusa, saznala i javnost.

Prilikom ove vrste nabavki postoji poseban rizik, jer pribavljanje neadekvatnog predmeta nabavke ili odabir neodgovarajućeg ponuđača neće dovesti samo do gubitka novca i vremena, već i do povećanog bezbednosnog rizika, pa i do gubitka ljudskih života.

Praksa javnih nabavki u sektoru bezbednosti



Javne nabavke u sektoru bezbednosti sprovode se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama iz 2009. godine. Obim nabavki razlikuje se od institucije do institucije. Dok su ministarstva veliki i složeni sistemi, koji imaju brojne organizacione jedinice i različite potrebe kada su u pitanju dobra, usluge i radovi neophodni za funkcionisanje institucija, Bezbednosno-informativna agencija predstavlja jedinstvenu instituciju, sa manjim obimom nabavki i manjom raznovrsnošću predmeta nabavki. Ministarstva odbrane i unutrašnjih poslova, takođe, spadaju u najveće naručiocce u Srbiji.

Planiranje javnih nabavki

Planiranje predstavlja prvi korak u procesima javnih nabavki. Od toga koliko je kvalitetno sačinjen plan nabavki zavisi kako i koliko će institucija moći da zadovolji svoje potrebe, a posledično tome i kako će moći da odgovori na zadatke koji su pred nju postavljeni. Planom nabavke bi, pored potrebnih dobara i usluga, te opredeljenih sredstava, trebalo da bude definisana procedura koja će biti korišćena, kao i

vremenski rok u kom će biti realizovan ceo postupak. Izrada odgovarajućeg plana nabavki utiče na stepen rizika od pojave korupcije tokom celog procesa nabavljanja. Kvalitetno sačinjen plan nabavki može značajno da smanji rizik od pojave korupcije u ostalim fazama postupka.¹

Planovi javnih nabavki, kako Ministarstava odbrane i unutrašnjih poslova, tako i BIA, javno su dostupni i dati su u informatorima o radu, koji su objavljeni na sajtu ovih institucija. Iz samih planova moguće je izvesti nekoliko zaključaka.

Plan javnih nabavki *Ministarstava unutrašnjih poslova*² za 2012 godinu sačinjen je na osnovu modela koji je predložila Uprava za javne nabavke i sadrži potrebne informacije. Međutim, prilikom procene vrednosti pojedinih javnih nabavki cifre koje bi trebalo da predstavljaju procenjenu vrednost javne nabavke u određenim slučajevima zaokruživane su na deset hiljada dinara, dok su u drugim slučajevima zaokruživane na nivou miliona. Ovaj podatak ukazuje ne samo na to da prilikom planiranja nabavki nije izvršena, ili nije u potpunost izvršena, procena troška koja se zasniva na detaljnijem ispitivanju tržišta, već i na to da su iznosi unošeni aproksimativno. Tvorci plana nabavki su u ovom slučaju mogli da se posluže i podacima o prethodno realizovanim nabavkama sa istim predmetom nabavke kako bi preciznije ustanovili planiranu vrednost javnih nabavki.

Plan nabavki *Ministarstva odbrane* za 2012. godinu³ značajno se po formatu razlikuje od onog koji je predložila Uprava za javne nabavke⁴. Iz samog dokumenta moguće je zaključiti da Ministarstvo obavlja nabavke za čitav niz institucija pod svojom nadležnošću, počev od Vojnomedicinske akademije i institucija obrazovanja, pa do pojedinih kasarni i aerodroma. Dokument predstavlja više spisak potreba, nego dokument na osnovu koga će biti sprovedene nabavke, jer mu nedostaju kako procenjene vrednost nabavki i projektovano vreme za sprovođenje postupka i realizaciju nabavki, tako i planirani postupak. Ipak, u pojedinim slučajevima iz dokumenta se vidi obim nabavki u jediničnom smislu.

Bezbednosno-informativna agencija predstavila je plan nabavki u četiri dokumenta: Javne nabavke, Nabavke male vrednosti, Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva i Poverljive nabavke (nabavke na koje se ne primenjuje Zakon). Prva tri dokumenta sadrže sve potrebne podatke navedene u modelu koji je predložila Uprava za javne nabavke. Četvrti dokument sadrži informaciju o predviđenom iznosu poverljivih nabavki, kao i iznos koji je utrošen na nabavke ove vrste do trenutka ažuriranja informatora.

Uz ogradu da osim dokumenata u okviru informatora o radu Ministarstva odbrane i unutrašnjih poslova postoje i drugi, detaljniji dokumenti o planovima javnih nabavki, možemo zaključiti da su planovi javnih nabavki sačinjeni pre kao spiskovi potreba institucije nego kao dokumenti koji bi trebalo da urede pribavljanje usluga, dobara i radova. Suština izrade planova nabavki nije samo u tome da budu određeni predmeti nabavke, već i da budu definisani vremenski i materijalni okviri za realizaciju nabavki kako bi kapaciteti institucije bili što bolje iskorišćeni. Planovi nabavki Ministarstva odbrane ne sadrže informacije koje bi omogućile da oni potpuno ispune svoju namenu, pa pre služe za informisanje javnosti o tome na šta će biti potrošen novac poreskih obveznika.

Glavne karakteristike prakse javnih nabavki

Za ocenjivanje prakse javnih nabavki koristi se niz pokazatelja koji ukazuju na slabosti tenderskih procedura. S obzirom na raspoložive podatke i na obim ovog rada, za ocenjivanje uspešnosti uzeti su

podaci o prosečnom broju ponuda po tenderu i o stepenu ušteta u sprovedenim postupcima za period 2011–2012. godine.

Tabela 1: Praksa javnih nabavki u sektoru bezbednosti u Srbiji

Institucija	Prosečan broj ponuda po tenderu	Procenat tendera sa jednim ponuđačem
Ministarstvo odbrane ⁵	8,9	33%
Ministarstvo unutrašnjih poslova ⁶	3,4	33%
Bezbednosno-informativna agencija ⁷	3,5	6%
Nacionalni prosek 2010. ⁸	3,5	34%
Nacionalni prosek 2011. ⁹	3,2	40%

Iz navedenih podataka vidi se da je prosek primljenih ponuda u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Bezbednosno-informativnoj agenciji približan prosečnom broju ponuda na nacionalnom nivou. Prilikom interpretiranja podataka treba imati u vidu to da su ovde navedene i formalno neispravne ponude, te se bez mnogo bojazni može konstatovati da u ovim institucijama, kao i u celom sistemu javnih nabavki u Srbiji, ne postoji konkurencija kada su u pitanju javne nabavke. Sa druge strane, u Ministarstvu odbrane postoji izuzetno visok broj ponuda po javnom pozivu. Na osnovu uvida u izveštaje¹⁰ o sprovedenim nabavkama, možemo izdvojiti nabavke koje imaju veoma veliki broj ponuda. Tako je, na primer, broj ponuda tokom nabavki usluga za održavanje motornih vozila po pravilu 49, dok je prilikom nabavke ulja za loženje¹¹ u dva tendera pristiglo 316, odnosno 317 ponuda. Ovaj podatak treba uzeti sa rezervom, s obzirom na veličinu tržišta i na broj kompanija koje se ovim poslom bave. Ove nabavke su svakako podigle prosečan broj ponuda navedenih u tabeli 1.

Može biti postavljno više hipoteza koje bi objasnile veliki broj ponuda u Ministarstvu odbrane. Prva hipoteza odnosi se na tradicionalno visok stepen poverenja u vojsku, vojne procedure i kontrolu, što potencijalnog ponuđača čini uverenim da će biti ravnopravan sa ostalim ponuđačima i da neće biti žrtva korupcije ili nemara, kao i da će mu, u slučaju da mu bude dodeljen ugovor, biti plaćeno u dogovorenom roku. Druga hipoteza bi mogla biti povezana sa poverenjem u sistem zaštite prava. Kada ulazi u proceduru, potencijalni ponuđač polazi od pretpostavke da je reč o hijerarhijski potpuno uređenom sistemu, koji će eventualne propuste rešiti pravedno i u roku. Treća hipoteza odnosi se na relativno skromne uslove koje ponuđači moraju da ispune kako bi učestvovali u postupcima. Koja je od navedenih hipoteza ispravna i u kojoj meri, ostaje pitanje koje treba istražiti u nekom od narednih radova.

Procenat nabavki u ministarstvima za koje je primljena samo jedna ponuda takođe je blizak nacionalnom proseku, dok je taj procenat u Bezbednosno-informativnoj agenciji znatno niži. Kako ministarstva predstavljaju velike naručioce, sa velikim spektrom raznovrsnih predmeta nabavke, može se pretpostaviti da su ovi podaci bliski podacima koji postoje na republičkom nivou.

Prilikom ocenjivanja prakse javnih nabavki kao jedan od glavnih indikatora uzima se stepen ostvarenih ušteta u odnosu na planirane rashode. U tabeli 2 dat je uporedni pregled ušteta institucija sektora bezbednosti prilikom nabavki velike vrednosti.

Tabela 2: Ušteda institucija sektora bezbednosti prilikom realizacije nabavki velike vrednosti

Institucija	Planirana vrednost (u hiljadama dinara)	Ugovorena vrednost (u hiljadama dinara)	Procenat uštede (%)
Ministarstvo odbrane 2010. ¹²	4.801.677	4.150.252	13,6
Ministarstvo odbrane 2011. ¹³	5.872.314	5.023.983	14,4
Ministarstvo unutrašnjih poslova 2010. ¹⁴	1.567.742	1.471.425	6,1
Ministarstvo unutrašnjih poslova 2011. ¹⁵	1.675.399	1.555.774	7,1
Bezbednosno-informativna agencija 2011. ¹⁶	42.209	39.934	5,4

Iz navedenih podataka vidi se da su sve institucije imale određene uštede u odnosu na planirane izdatke. Ukoliko uporedimo podatke iz tabele 2 sa podacima iz tabele 1, potvrdićemo tezu da su uštede veće ukoliko postoji veća konkurencija, tj. ukoliko postoji veći broj ponuda po tenderu. U Ministarstvu odbrane ostvarena je najveća ušteda u odnosu na planirane izdatke, ali ove rezultate treba uzeti sa određenom rezervom, jer se planovi nabavki, kao što je već navedeno, po svoj prilici ne sprovode na osnovu temeljnih istraživanja tržišta, bar kada je o jednom broju nabavki reč, već na osnovu nekih drugih inputa. Pravu sliku bismo dobili ukoliko bimo cene postignute tokom tenderskih procedura uporedili sa tržišnim cenama u trenutku plaćanja. Ovakvo poređenje prikazalo bi realnu ekonomičnost sprovedenih postupaka i dalo odgovor na pitanje kolike su realne uštede i da li ih zaista ima.

Zaštita prava

Zaštita prava u postupcima javnih nabavki odvija se u dva stepena. Nezadovoljni ponuđač se u prvom stepenu „žali“ samom naručiocu. Ukoliko nije zadovoljan odlukom, može uputiti žalbu Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Procenat usvojenih, odnosno odbijenih zahteva govori o stepenu zaštite ponuđača unutar same institucije. Što je veći udeo nabavki na koje je uložen zahtev poništeno, manji je stepen zaštite ponuđača unutar institucije i obrnuto. Što je veći udeo odbačenih zahteva, stepen zaštite je veći.¹⁷ U tabeli 3¹⁸ dat je uporedni pregled usvojenih i odbijenih, odnosno odbačenih zahteva za period 2010–2011 u institucijama bezbednosti u Srbiji.

Prvi zaključak bio bi da se na tendere institucija, s obzirom na broj nabavki, žali izrazito mali broj ponuđača (npr. Ministarstvo odbrane je u navedenom periodu imalo 461 nabavku velike vrednosti i 13.770 nabavki male vrednosti).¹⁹ Ovo je inače obeležje celog sistema javnih nabavki u Srbiji i pre govori o nedovoljnom poverenju u institucije, nego o poštovanju propisa i procedura. Moguće je da na ponuđače utiče to što je reč o institucijama sile kojima se „ne treba zamerati“, pa oni lakše odustaju od ulaganja zahteva. Uočljivo je da je broj usvojenih zahteva značajno veći od broja odbačenih, odnosno odbijenih zahteva, osim kod BIA. Podatak govori o slaboj zaštiti ponuđača unutar institucija. Ova slabost jasno

ukazuje na potencijalni rizik od postojanja korupcije u navedenim institucijama, kao i na potrebu vršenja dodatne kontrole postupaka nabavki.

Tabela 3: Usporedni pregled usvojenih i odbijenih, odnosno odbačenih zahteva za period 2010–2011 u institucijama bezbednosti u Srbiji

Institucija	Broj uložениh zahteva	Broj delimično ili u celini poništenih postupaka	Broj odbijenih ili odbačenih zahteva	Ostalo
Ministarstvo odbrane	26	19	4	3
Ministarstvo unutrašnjih poslova	24	13	7	4
Bezbednosno-informativna agencija	1	0	1	0

Poverljive nabavke

Konkurentnost i transparentnost predstavljaju glavne karakteristike kupovine javnim sredstvima. Poverljive nabavke, međutim, ne karakteriše transparentnost. Nedostatak transparentnosti ne može da ne utiče na ograničavanje konkurentnosti, s obzirom na to da predmet nabavke, njegove karakteristike i potrebne količine nisu poznate širem krugu potencijalnih ponuđača. Kako prilikom poverljivih nabavki interes zaštite podataka preteže nad univerzalnim pravilom javnosti rada, postoje rizici da će doći do korupcije. Poverljive nabavke najčešće se sprovode u institucijama sektora bezbednosti, s obzirom na to da je u ovom sektoru najzastupljeniji institut poverljivosti i prilikom drugih procedura i postupaka.

Da bi nabavka mogla da bude sprovedena po poverljivoj proceduri, potrebno je da ispuni dva uslova. Kao prvo, potrebno je da nabavka na osnovu posebnog propisa bude proglašena poverljivom i da je nadležni organ svojom odlukom odredi kao poverljivo.²⁰

Predmeti nabavke koji mogu biti proglašeni poverljivim navedeni su u uredbama o sredstvima posebne namene²¹ i razlikuju se od institucije do institucije. Uredbe o kojima je reč predviđaju da se na proceduru nabavke pojedinih vrsta pokretnih stvari ne primenjuje zakonska procedura, već procedura bez javnog oglašavanja. Međutim, Zakon o javnim nabavkama ne dopušta apsolutne izuzetke prema vrsti robe koja se nabavlja, već nalaže da se u svakom konkretnom slučaju pre određivanja poverljivosti utvrdi da li bi „saznanje neovlašćenih lica da se takve nabavke sprovode, ili saznanje da predmeti nabavke imaju određene specifikacije ili da se vrše od određenog ponuđača, ugrozilo bezbednost države i građana“.

Spiskovi dobara koja se mogu pribavljati poverljivim nabavkama generalno su vrlo iscrpni, a institucije, po pravilu, nabavku, ukoliko mogu, proglašavaju poverljivom i sprovode je bez javnog poziva. O ovakvoj praksi svedoče podaci o poverljivim nabavkama Ministarstva odbrane, gde udeo poverljivih nabavki u ukupnom broju nabavki iznosi 15%²², i Bezbednosno-informativne agencije, gde taj procenat iznosi 95%²³. Tako su kao poverljive sprovedene nabavke motorcikala za potrebe MUP-a 2010. godine²⁴ i putničkih automobila za potrebe Ministarstva odbrane 2008.godine.²⁵

Zaključak sa preporukama

Procedure nabavki u sektoru bezbednosti imaju iste nedostatke kao i procedure nabavki u drugim delovima javnog sektora. Kada je reč o javnim nabavkama, čini se da problemi počinju već tokom planiranja. Ne ulazeći u svrishodnost pojedinih nabavki, možemo zaključiti da procenjivanje vrednosti pojedinih nabavki nije izvršeno ili da nije izvršeno na osnovu ispitivanja tržišta. Planiranje izdataka za nabavke moglo bi značajno da bude unapređeno ukoliko bi vrednost pojedinih nabavki bila pažljivije određena, a vremenski okviri za realizaciju nabavki odoređeni prema potrebama institucije i raspoloživim resursima neophodnim za realizaciju. Ovime bi, osim potencijalnih ušteta i racionalnijeg korišćenja sredstava, značajno bio ograničen prostor za pojavu korupcije, jer bi time limit za prihvatljivost ponude bio približan tržišnoj vrednosti dobra, usluge ili rada. Planiranje bi moglo biti unapređeno formiranjem uputstva kojim bi bili definisani elementi na osnovu kojih bi se vršilo planiranje, kao što su, na primer, cene istovrsnih nabavki u prošlom periodu, tržišne cene, indeks porasta cena u periodu između dve istovrsne nabavke, stanje zaliha pojedinih potrošnih roba, vreme u kojem će predmet nabavke biti potreban i sl.

Postupke poverljivih nabavki, koje su izuzete iz primene Zakona o javnim nabavkama, trebalo bi standardizovati. Ovo podrazumeva izradu standardizovanih uputstava, procedura i modela dokumenata, koji bi se primenjivali u svim institucijama koje sprovode ovakve nabavke. Kontrolni mehanizmi bili bi obezbeđeni unutar institucije (postojeći organi interne revizije, unutrašnje kontrole i dr.), ali i izvan nje (Državna revizorska institucija). Ovi mehanizmi bi obavljali svoju funkciju ne samo nakon sprovođenja nabavki, već tokom nabavki, tako što bi pratili fazu po fazu postupka nabavke. Ukazivanje na propuste i njihovo otklanjanje bilo bi vršeno tokom realizacije nabavke, a ne nakon što je eventualna šteta već pricinjena, kao što je to sada slučaj.

Izgradnja kvalitetnijih mehanizama zaštite ponuđača ne bi samo smanjila broj oborenih tendera, već bi i povećala poverenje u procedure javnih nabavki, što bi posledično vodilo povećanju konkurencije i stvaranju povoljnijih uslova nabavke. Imajući u vidu broj nabavki ministarstava, opravdano bi bilo formirati komisiju koja bi se bavila zaštitom prava ponuđača unutar institucije, s obzirom na to da komisija koja donosi odluku o pojedinim nabavkama prestaje da radi nakon što izabere najpovoljnijeg ponuđača. Ovo telo bi imalo stalni sastav i donosilo bi samo odluke o podnetim zahtevima za zaštitu prava. Odgovornost za ishode zahteva bila bi definisana, a mesto na kome se donosi odluka bilo bi izmešteno u odnosu na ostale učesnike u postupku.

Ukupnjavanje više nabavki male vrednosti doprinelo bi materijalnim uštedama, ali bi time i ljudski potencijal bio efikasnije iskorišćen zbog smanjenja broja postupaka i lakše kontrole izvršenja ugovornih obaveza. U slučajevima kada objedinjavanje ne bi bilo moguće, nabavka bi mogla biti realizovana podelom na partije.

Poverljive nabavke bi trebalo standardizovati. Pod tim bi se podrazumevalo propisivanje postupaka, izrada modela akata, definisanje kruga lica koji bi imali pristup podacima o nabavkama. Kontrolni mehanizmi unutar institucije (interna revizija, unutrašnja kontrola, inspektorat) i izvan nje (Državna revzorska institucija) trebalo bi da kontrolišu postupke tokom svake faze realizacije nabavki. Na ovaj način bi se izbeglo to da se propusti konstatuju nakon što je šteta napravljena, jer onda nema mogućnosti da se posledice saniraju ili umanje.

Kao poseban problem u institucijama bezbednosti, što je neposredno u vezi sa sprovođenjem postupaka nabavki, javlja se zaštita uzbunjivača ili tzv. „duvača u pištaljku“. Kako je rad ovih institucija generalno pod velom tajnosti, te kako je po prirodi posla količina tajnih podataka veća nego u drugim institucijama, ovaj problem treba rešavati na dva koloseka – usvajanjem odgovarajućih akata kojima bi se uzbunjivači zaštitili, ali i promovisanjem ideje da uzbunjivanje nije potkazivanje, već da je to aktivnost koja je korisna kako za samu instituciju, tako i za društvo. U ovim dokumentima bi trebalo da bude propisano da, pored mehanizama zaštite (otpuštanja, premeštanja na niže radno mesto, umanjivanja plate, šikaniranja i sl.), postoji i mogućnost revizije tajnosti podataka i dokumenata. U tom slučaju prijavljivanje bi moglo biti izvršeno izvan institucije, postojale bi stimulativne mere za zaposlene koji ukažu na nepravilnosti i zloupotrebe, kao što su materijalna naknada, pohvala, brže napredovanje u službi i sl. Aktom bi trebalo da bude utvrđena razlika između uzbunjivanja i prigovora radi ostvarivanja sopstvenih prava.

Literatura:

1. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:HTML>>
2. Varinac, Savić i dr. *Novi Zakon o javnim nabavkama sa komentarom*. Beograd: Public Aktiv, 2009.
3. Varinac, Maletić i dr. *Javne nabavke, novi podzakonski akti – komentar*. Beograd: Public Aktiv, 2010.
4. Pope, Jeremy. *The elements of a National Integrity System*. Transparency International, 2000.
5. Pyman, Mark. *Building Integrity and countering corruption in defense and security*. London: Transparency International UK, 2012.
6. Pyman, Mark. *Building Integrity and reducing corruption in defense and security: 20 practical reforms*. London: Transparency International UK, 2011.

¹ Pravilno odabran postupak i dobro procenjena vrednost nabavke predstavljaju prvu prepreku korupciji.

² <<http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/InformatorMUP-cirilica.doc>>

³ <http://www.mod.gov.rs/cir/aktuelno/informator_2010/inf_index.php>

⁴ <<http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/models>>

⁵ Uprava za javne nabavke Republike Srbije. Odgovor na zahtev za slobodan pristup informacijama od 16. 3. 2012.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Uprava za javne nabavke Republike Srbije. „Izveštaj o javnim nabavkama Republike Srbije za 2011. godinu.“

⁹ Ibid.

¹⁰ Obrazac A – Evidentiranje podataka o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, I kvartal 2010. Informator o radu ministarstva odbrane. <http://www.mod.gov.rs/cir/aktuelno/informator_2010/inf_index.php>

¹¹ Ibid.

¹² Uprava za javne nabavke Republike Srbije. „Izveštaj o javnim nabavkama Republike Srbije za 2010. godinu.“ Prilog 2.

¹³ Uprava za javne nabavke Republike Srbije. „Izveštaj o javnim nabavkama Republike Srbije za 2011. godinu.“ Prilog 2.

¹⁴ Ibid. 11

¹⁵ Ibid. 12

¹⁶ Bezbednosno-informativna agencija. *Informator o radu Bezbednosno-informativne agencije*. Beograd: 44.

¹⁷ Zahteve koje je usvojila Republička komisija trebalo je da usvoje naručioc, što govori o propustu naručioca.

¹⁸ Odgovor na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od 12. 3. 2012.

¹⁹ Odgovor na slobodan pristup informacijama od javnog značaja od 15. 6. 2012. godine.

²⁰ „Zakon o javnim nabavkama.“ *Službeni glasnik RS*, br. 116-08, 2008: član 7.

²¹ „Uredbe o sredstvima za posebne namene“ (*Službeni glasnik RS* br. 29/2005), „Uredbe o sredstvima posebne namene“ (*Službeni glasnik RS* br. 82/2008) i „Uredbe o određivanju sredstava za posebne namene za potrebe Bezbednosno-informativne agencije“ (*Službeni glasnik RS* br. 21/2009).

²² Ibid., 19.

²³ Ibid., 18.

²⁴ <http://www.pressonline.rs/sr/vesti/vesti_dana/story/143749/MUP+za+motore+dao+milion+evra!.html>

²⁵<<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1140342/Milionska+%C5%A1eta+Ministarstva+odbrane%3F.html>>



REPUBLIKA
SRBIJA
AGENCIJA
ZA BORBU
PROTIV
KORUPCIJE

Publikacija je objavljena uz podršku Agencije za borbu protiv korupcije u okviru projekta „Mapa rizika od korupcije u sektoru bezbednosti“. Stavovi autora izneti u tekstu ne odražavaju nužno mišljenje Agencije.



POJMOVNIK

BCBP | office@bezbednost.org | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

Marko Savković

O autoru:

Marko Savković je istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku od januara 2006. godine. Diplomirao je međunarodne odnose i magistrirao evropske studije na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Posebno je zainteresovan za istraživanja transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, analizu učinka spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, kao i studije učešća u mirovnim misijama.

Teme:

- Šta se sve može nazvati korupcijom?
- Po čemu je sektor bezbednosti specifičan?
- Koji su rizici od pojave korupcije u sektoru bezbednosti?/ Šta u sektoru bezbednosti može dovesti do korupcije?
- Koje su posledice korupcije u sektoru bezbednosti?
- Kako građani mogu da saznaju više o korupciji u sektoru bezbednosti?

Kontakt:

marko.savkovic@bezbednost.org

ŠTA GRAĐANI TREBA DA ZNAJU O KORUPCIJI U SEKTORU BEZBEDNOSTI?

Oktober 2012.



Ne postoji društvo u kome nema korupcije. Ipak, ona je najrasprostranjenija tamo gde su zakoni, pravila i procedure nejasni i nesaglasni jedni sa drugima, gde postoje velika diskreciona ovlašćenja u državnoj upravi i gde su mehanizmi nadzora i kontrole vlasti – unutrašnji ili spoljašnji, izvršni ili nezavisni¹ – slabi. Odnosno, tamo gde je pravosuđe inertno, neefikasno i zavisno od izvršne vlasti.

Šta se sve može nazvati korupcijom?

Korupcija je kompleksna pojava. Njenih potencijalnih nosilaca je mnogo; različitih praksi još i više. Da bismo je razumeli, krenućemo od korena same reči.

Prema Rečniku stranih reči i izraza (Vujaklija), odrednica „korupcija“ dolazi od latinske reči *corruptio*, koja se prevodi, redom, kao: „pokvarenost, [...] podmićivanje, potkupljenje, podmićenje; kvarenje, ukvarivanje [...] krivotvorenje“. Nemanja Nenadić je svojevremeno našao kako je *corruptio* zapravo složenica, „u kojoj prvi deo (*cor*) ukazuje na sporazum, a drugi deo dolazi od glagola *rompere* sa značenjem ‘slomiti, prekršiti, poremetiti’. Šire gledano, [...] korupcija bi dakle bila zavera da se poremeti neki poredak“ (Nenadić i drugi 2010: 1).

Ne postoji definicija korupcije koja je opšteprihvaćena. U najširem smislu, korupcija podrazumeva svako kvarenje, odnosno odstupanje od utvrđenih pravila i normi. U užem smislu, ona podrazumeva da nosilac javne funkcije zloupotrebljava poverena javna ovlašćenja radi sticanja određene koristi, kako materijalne (npr. novac), tako i nematerijalne (npr. neke usluge). U radu koristimo oba određenja pojma korupcije.

Najjednostavnija praksa u korupciji jeste podmićivanje. Najlakše ga je otkriti. Dovoljno je, na primer, označiti novčanice kojima isplaćujemo korumpiranu osobu. Stoga, kako se približavamo višim nivoima odlučivanja, mehanizmi korupcije postaju složeniji. Korist prestaje biti samo finansijska. Na ovim nivoima novac više nije nužno u igri, već se trguje uticajem, vlasništvom nad kakvim dobrima, obećava „usluga za uslugu“ ili privilegovani tretman. Sve ovo čini se kako bi bila donesena odluka ili preduzeta mera koji ide u korist onoga ko inicira korupciju. Otuda u našem razumevanju, svako neopravdano trošenje, „nameštanje“ tendera i favorizovanje ponuđača, isključivanje postojećih kontrolnih mehanizama, ali i kritičke javnosti (medija i organizacija civilnog društva, pre svih) može ukazivati na korupciju. Kada se sve navedeno čini uz pozivanje na zaštitu bezbednosnih interesa zemlje, na tragu smo korupciji u sektoru bezbednosti.

Kao građani svesni smo u kojoj je meri korupcija prisutna i raširena u Srbiji. Problem je u tome što ne poznajemo sve njene moguće uzroke i činioce, odnosno rizike. Tako korupciju često svodimo na podmićivanje, što je rezultat našeg objektivnog položaja kao strane koja pristaje da učestvuje u korupciji kako bi izbegla kakvu štetnu posledicu po svoje interese. Pri tom, svi smo korisnici jedinstvene usluge koju nam pružaju akteri u sektoru bezbednosti: njihove sposobnosti da preduprede izazove koji našu bezbednost dovode u pitanje. Prema tome ko korupciju inicira i kako se ona manifestuje, razlikujemo korupciju na nižim nivoima vlasti – koju nazivamo i „sitnom“, odnosno korupciju na višim nivoima vlasti – za koju se u stručnoj javnosti često može čuti da je „sistemska“.

Korupcija na nižim nivoima vlasti – sitna korupcija. Najčešće, građani će se izložiti riziku da budu deo korupcije onda kada zatraže neku od administrativnih usluga koje pojedini akteri pružaju. Ovde je reč o situacijama koje se u javnosti interpretiraju kao „tipične“ za korupciju: izdavanje ličnih dokumenata i potvrda, različitih dozvola ili pak naplata mandatnih kazni. Ovde je korupcija najčešće „sitna“², ali je zato istrajna i teško je iskoreniti.

U korupciji učestvuju mnogi, bilo da je predlažu bilo da je prihvataju. Dela u koja su umešana lica na nižim nivoima vlasti često se u društvima sa niskim životnim standardom pravdaju niskim primanjima. Korupcijom se tako dolazi do navodne „pune cene“ usluge koja je zatražena. Ukoliko je pri tom birokratija u datom društvu neefikasna, ponašanje korumpiranih lica će se tumačiti kao društveno prihvatljivo, ali i isplativo, zato što je određeni posao priveden kraju za kraće vreme. Najzad, a tu dolazimo i do aktera sektora bezbednosti Srbije, sitnom korupcijom izbegavamo neku štetnu posledicu, recimo, podnošenje prijave ili plaćanje kazne.

Korupcija na višim nivoima vlasti – sistemska korupcija. Naša javnost gubi iz vida bitnu razliku koja postoji između korupcije na nižim i na višim nivoima odlučivanja. Isto kao što građani sitnu korupciju doživljavaju kao deo svakodnevice, tako se ne ukidaju ni uhodane koruptivne šeme na višim nivoima

odlučivanja. Pri tom, koliko god sitna korupcija bila štetna, njene se posledice ne mogu meriti sa onima koje nastaju kada nosioci vlasti nastupaju kao akteri korupcije.

Korupcija je uvek oportuna aktivnost. Međutim, za razliku od opisane „sitne“ korupcije koja okolnosti *koristi*, sistemska korupcija okolnosti *stvara*. Odnosno, više nije moguće razaznati da li je korupcija neprihvatljiv vid ponašanja (i poslovanja) ili je u toj meri integrirani aspekt ekonomskog, društvenog i političkog sistema da predstavlja normu. Sistemska korupcija je, dakle, situacija u kojoj „institucijama i procesima rutinski dominiraju toliko korumpirani pojedinci i grupe da su drugačije politike ukinute“ (Anti-Corruption Resource Centre 2007).

Po čemu je sektor bezbednosti specifičan?



Glavne osobenosti rada aktera u sektoru bezbednosti jesu **tajnost i diskreciona ovlašćenja**. Pre svega, način na koji su akteri organizovani i značajan deo njihovog rada ostaje sakriven od javnosti. Reč je o visoko centralizovanim i zatvorenim organizacijama, koje počivaju na načelima hijerarhije i subordinacije. Pred svoje zaposlene rukovodioci postavljaju zahtev poverljivosti u radu, koji utiče na to da kultura organizacije i postupanja aktera u sektoru bezbednosti ostanu tajnoviti, pa i više od toga. Zapravo, u službama bezbednosti i policiji javlja se tzv. „supertajnost“. Kada zaposleni na sebe preuzima ulogu prikrivenog islednika, njegove (njene) kolege i nadređeni nemaju uvid u sve detalje operativnog rada. Tako, recimo, identiteti veza i doušnika koje zaposleni/a koristi ostaju tajna za sve.

Druga osobenost rada aktera u sektoru bezbednosti jeste njihovo pravo da postupaju **represivno**. Njima je poveren monopol fizičke sile radi suzbijanja izazova, rizika i pretnji bezbednosti.

Relativna **složenost i specifičnost poslova bezbednosti** dodatno otežava uvid javnosti. Sami akteri, uslovljeni određenom organizacionom kulturom, insistiraju na sopstvenom „jeziku“ i strukturama koje su građanima teško razumljive, ako ne i nepoznate.

Poseban problem predstavlja fenomen **zakona ćutanja**, koji se, u zavisnosti od ugla posmatranja, može tumačiti kao vid visoke kolegijalnosti do koje dolazi u veoma rizičnim okolnostima. Odnosno, on se može tumačiti kao mehanizam koji dodatno pogoduje korupciji i svakoj drugoj zloupotrebi ovlašćenja.

Najzad, **odluke se po pravilu donose u uskom, privilegovanom krugu ljudi**. Uzmimo kao primer proceduru realizacije poverljive nabavke u BIA, odnosno u MO. Postupak pokreće direktor Agencije ili zaposleni koga je on ovlastio. Da bi nabavka bila realizovana nakon što je ustanovljena potreba za tim, ona mora biti predviđena godišnjim planom nabavki (što je obaveza koju predviđa Zakon), kao i planom izvršenja budžeta za datu budžetsku godinu. Ovde već nailazimo na problem, pošto ova dva dokumenta nisu javno dostupna. Konačno, zbog poverljive prirode nabavke, građanima neće biti dostupna ni sama odluka o pokretanju procedure.

Mogućnosti intervenisanja javnosti sužene su i u delu procedure koji se odnosi na rad Komisije za nabavke, mehanizma ocenjivanja pristiglih ponuda, prisutnog u svim akterima sektora bezbednosti. U MO, Komisija za javne nabavke uvek ima neparan broj članova, od kojih je jedan član obavezno iz sastava organizacione jedinice koja je zadužena za izvršenje godišnjeg plana nabavki, jedan član je diplomirani ekonomista, a jedan diplomirani pravnik. Nakon otvaranja ponuda, sastavlja se izveštaj u kome se iznosi stručna ocena, na osnovu koje ministar, ili zaposleni koga je on za to ovlastio, donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude, odnosno o zaključenju ugovora. Eventualni uvid javnosti i ovde se svodi na podnošenje zahteva za slobodan pristup informacijama, koji će, ukoliko je reč o poverljivoj nabavci, biti odbijen. Jasno je, dakle, da je ovde reč o zatvorenim procesima.

Koji su rizici od pojave korupcije u sektoru bezbednosti? / Šta u sektoru bezbednosti može dovesti do korupcije?/

Na postojanje korupcije može ukazivati svaka propuštena mogućnost da se neka oblast delovanja zakonski uredi, svaki nedostatak kapaciteta ili pak nastojanje izvršne vlasti da oteža rad kontrolnih i nadzornih tela, svaka praksa koja nije transparentna, odnosno dostupna građanima i, naročito, odgovorna prema njihovim interesima.

Prema našem shvatanju, do pojave korupcije u sektoru bezbednosti može doći iz više razloga. Na to utiču oni postupci koji podrivaju misiju i ciljeve konkretnog aktera u sektoru bezbednosti. Zatim, do korupcije može doći zbog materijalnog i finansijskog poslovanja aktera sektora bezbednosti (tzv. finansijski rizici), te zbog postupanja u domenu radnih odnosa i postupanja zaposlenih u sektoru bezbednosti (rizici ljudskih resursa). Potom, do korupcije dolazi tokom vršenja redovnih dužnosti (operativni rizici) i, najzad, usled manjkavosti mehanizama kontrole u sektoru bezbednosti.

Prva grupa rizika odnosi se na ona postupanja koja **podrivaju misiju i ciljeve konkretnog aktera u sektoru bezbednosti**. Ovde je reč o rizicima u najširem smislu. Do ovih rizika dolazi onda kada se bezbednosnim institucijama izdaju prioriteta koji su u suprotnosti sa njihovim misijama i zadacima ili kada se radi zadobijanja određene koristi odustane od najavljene bezbednosne politike iako je ona u interesu građana. Na primer, takva je situacija u kojoj nosioci izvršne vlasti zahtevaju od službi bezbednosti da prikupljaju podatke o političkoj opoziciji i/ili u kojoj im kao glavne zadatke nameću borbu protiv kriminala, što je sve u suprotnosti sa misijama i zadacima ovih službi. Do pojave ovih rizika može doći i posredno, odnosno zajedno sa pojavom određenih finansijskih rizika (videti u sledećem pasusu, prim. aut.). Tako, na primer, donosilac odluka može (namerno) loše upravljati sredstvima koja su mu poverena ili nabavljati nešto što nije neophodno.

Finansijski rizici odnose se, pre svega, na raspolaganje imovinom i resursima. Tako organizacione jedinice, ili pojedinci u sektoru bezbednosti, mogu raspolagati tzv. „crnim fondovima“ kako bi predupredili ili otkrili počinioce krivičnih dela.³ Za potrošen novac najčešće nisu odgovorni nikome, osim svom neposrednom rukovodiocu. Zatim, akteri u sektoru bezbednosti mogu biti većinski ili isključivi vlasnici poslova koji nemaju nikakve veze sa nadležnostima koje su im poverene. U Srbiji, Ministarstvo odbrane (MO) i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) upravljaju turističkim kompleksima i lovištima. Pokazatelj postojanja korupcije, naročito, može biti izmeštanje određenih delatnosti koje se opravdava potrebom racionalizacije (tzv. *outsourcing* na eng.).



Posebnu dimenziju finansijskih rizika čine oni koji se javljaju **u domenu planiranja i izvršenja javnih nabavki**. Ovo tim pre, što državna uprava Republike Srbije, MO i MUP spadaju u najveće naručioce dobara i usluga.⁴ Već sama odluka o tome šta se i pod kojim uslovima nabavlja može predstavljati rizično mesto. Ukoliko su svojstva predmeta nabavke poznata uskom krugu ljudi, broj onih koji mogu dovesti u pitanje potrebu da se izvrši ta nabavka veoma je mali. Predmet nabavke može se, na osnovu

prethodnog dogovora, prilagoditi određenom ponuđaču. Najzad, može se primeniti procedura nabavke, koja je po svojoj prirodi takva da onemogućava postojanje konkurencije. Takve su, na primer, sve nabavke za koje čujemo da su „hitne“, odnosno da su sprovedene po skraćenoj proceduri, zato što se, navodno, javila „hitna i nepredviđena“ potreba da se nabavi kakvo dobro ili usluga.

Pored objektivne složenosti fenomena korupcije, borbu protiv nje otežava i to što ovaj pojam nije nigde prisutan u našim krivičnopravnim propisima. Da bi se krivično delo moglo procesuirati, ono mora biti što preciznije opisano, odnosno mora se razumeti njegova puna priroda. Korupcija u Srbiji je pod tim imenom definisana prvi put tek 2008. godine, i to Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (ABK).

Takođe, pored javnih, akteri u sektoru bezbednosti vrše tzv. poverljive nabavke. Prema važećem Zakonu, nabavka će biti proglašena poverljivom ako postoji rizik da će razotkrivanje informacije o dobru ili usluzi (uključujući u to i njenu specifikaciju) ugroziti bezbednost države i građana.⁵ Naručioci najčešće kao obrazloženje razloga zbog kog je proces nabavke zatvoren navode upravo to da ovim štite državnu, vojnu ili službenu tajnu. U Srbiji postoji dodatni uslov za to da nabavka bude proglašena poverljivom. Naime, za to je potrebna odluka rukovodioca (ministra odbrane, ministra unutrašnjih poslova ili direktora Bezbednosno-informativne agencije, BIA) kojom će neka nabavka biti određena kao poverljiva. Važno je, dakle, to da nijednu nabavku određene vrste nije moguće unapred proglasiti poverljivom.

Kada je reč o **upravljanju ljudskim resursima**, svako odlučivanje o platama, napredovanju, nagrađivanju, postavljanju na određenu funkciju u sektoru bezbednosti može da bude izvor korupcije. „Odatle radni, socijalni i ekonomski položaj pojedinca u njima, uključujući i izgleda za napredovanje u službi, presudno zavise od [...] volje nadređenog“, koji „potčinjene dodatno disciplinuje uz primenu raznovrsnih sredstava radne i socijalne prinude“, odnosno „koristi ih za svoje potrebe“ putem „brojnih mehanizama za socijalnu korupciju“ (Hadžić 2011: 10). Socijalnu korupciju, pri tom, najteže je otkriti. Razlog tome je što iza nje ne

ostaje inkriminišuća dokumentacija, odnosno svaki koruptivni postupak može se zamaskirati i prikazati kao redovna procedura.

Operativni rizici, kako smo ranije rekli, postoje tokom vršenja redovnih dužnosti. Zbog specifične prirode posla koji obavljaju (videti prethodnu temu, prim. aut.), zaposleni u akterima sektora bezbednosti mogu biti podložniji korupciji od drugih. Tako priroda zadatka koji im je poveren može zahtevati da zaposleni iniciraju korupciju, radeći kao prikriveni islednici. Isto tako, operativci mogu biti u iskušenju da, radi sticanja koristi, prikrivaju ili pak nameštaju dokaze. Oni, takođe, mogu koristiti i svoje veze radi sticanja lične koristi. Građani koji su opet uhvaćeni u nekom nedozvoljenom ponašanju mogu pokušati da ih podmite i na taj način izbegnu odgovornost.

Poseban problem predstavlja zaštita „**uzbunjivača**”, odnosno građana koji su zaposleni u instituciji u kojoj se odigralo delo korupcije, a koji imaju dovoljno moralnog i profesionalnog integriteta da to delo prijave. Zaštita „uzbunjivača” definisana je pravnim aktom manje snage – Pravilnikom o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju (o uzbunjivačima). Zatim, podzakonski akt lice štiti samo u delu institucije u kom je prijavilo korupciju, čime je ostavljena mogućnost da se prekomandom ili raspoređivanjem na drugo radno mesto izvrši zastrašivanje „uzbunjivača”.

Rizici koji nastaju usled manjkavosti mehanizama kontrole mogu proizaći iz činjenice da su svi, ili pak određeni, mehanizmi kontrole u sektoru bezbednosti – unutrašnji ili spoljašnji, izvršni ili nezavisni – slabi. Na primer, svako propuštanje prilike izvršne vlasti da organizacionim jedinicama i institucijama zaduženim za vršenje unutrašnje i spoljašnje kontrole dodeli potrebne ljudske i materijalne resurse predstavlja mogućnost da do ovog rizika dođe.

Koje su posledice korupcije u sektoru bezbednosti?

Usled pojave korupcije u javnoj upravi, novac poreskih obveznika troši se za svrhe za koje nema opravdanja u budžetu. Takođe, konkretan cilj politike ostaje neostvaren, narušava se integritet, a smanjuju kapaciteti institucija i, najzad, podriva se poverenje građana u politički sistem. Ograničava se slobodna konkurencija, a strani investitori obeshrabruju. Zajedno, sve ovo dovodi u pitanje ekonomski rast.

Zato što sektor bezbednosti spada u najveće „potrošače” javnih finansija, šteta koju može pretrpeti budžet daleko je veća. Tako je i u Srbiji, gde će samo za potrebe finansiranja oružanih snaga, policije i nadređenih ministarstava u 2012. godini biti izdvojeno približno 13% ukupnog budžeta države.⁶ Poseban problem predstavljaju visoki oportunistički troškovi, odnosno svest o tome šta se može dobiti ukoliko se novac ulaže u druge sektore. Tako nabavka jednog modernog borbenog aviona može stajati isto koliko i izgradnja, ni manje ni više, nego 10 domova zdravlja, od kojih će svaki zadovoljiti potrebe približno 50.000 stanovnika.⁷ U uslovima produžene ekonomske krize i, naročito, budžetskog deficita sa kojim se Srbija suočava, ovo poređenje dobija značaj.

Ključ je, dakle, u odgovornom raspolaganju, inače oskudnim, resursima. U širem kontekstu materijalnog i finansijskog poslovanja, odnosno u užem kontekstu javnih nabavki koje vrše akteri u sektoru bezbednosti Srbije, korupcija vodi tome da se za više novca dobija lošiji proizvod.

Iz ugla upravljanja ljudskim resursima, uspostavljanje sistema klijentelizma, gde se usluga (pretstavljeno, odnosno onog ko je u poziciji da je pruži) naplaćuje protivuslugom (podređenog, odnosno

onog ko je u poziciji da uslugu traži) na nekom drugom mestu, obesmišljava načela integriteta i odgovornosti koji predstavljaju standard profesije. Na pozicije dolazi neodgovarajući kadar, koji loše obavlja poveren mu posao. Najzad, sticajem posledica koje smo naveli podriva se sposobnost adekvatnog odgovaranja na izazove bezbednosti.

Kako građani mogu da saznaju više o korupciji u sektoru bezbednosti?

Ipak, ovim potencijalni istraživači i „uzbunjivači“ ne bi smeli da budu obeshrabreni. Koliko god se akteri sektora bezbednosti razlikovali od drugih organa državne uprave, u jednom su ipak slični: oni takođe troše sredstva poreskih obveznika. Nosioci vlasti koji njima upravljaju vrše funkcije koje su javne. Oni predlažu određene prioritete politika za čije ih postignuće mi – građani – možemo i treba da držimo odgovornim. Naročito zato što oni raspoložu značajnim resursima koje spremno troše. Građani, dakle, imaju pravo da znaju kakav su bezbednosni „proizvod“ dobili. Na raspolaganju su im kako direktni, tako i posredni načini borbe protiv korupcije, o čemu će više reči biti u nastavku teksta.

Značajan izvor podataka i jedna vrsta „ulaza“ za zainteresovane pojedince predstavljaju izveštaji organizacija civilnog društva, koje su se bavile monitoringom (praćenjem) potrošnje budžeta, odnosno praćenjem prakse javnih nabavki. Mada se izveštaji organizacija [Transparentnost Srbija \(TS\)](#), odnosno [Koalicije za nadzor javnih finansija](#) ne odnose na praksu aktera sektora bezbednosti, indikativni su zato što nude smernice u kojim postupcima državnih organa treba tragati za pokazateljima korupcije.

Osnovni „alat“ koji stoji na raspolaganju građanima, kako smo već nagovestili, jeste njihovo pravo pristupa informacijama od javnog značaja. Svaka informacija koja je u posedu organa vlasti ili javnih preduzeća morala bi biti dostupna građanima, i to ili na njihov zahtev ili putem informatora. Formular zahteva je dostupan na [Internet prezentaciji Poverenika](#) za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik), ali i u informatorima koje su akteri u sektoru bezbednosti dužni da objavljuju. Do kakvih se sve podataka podnošenjem zahteva može doći pokazuje praksa portala „[Pištaljka](#)“, čijim radom su nedavno otkrivene činjenice koje ukazuju na propuste u materijalnom i finansijskom poslovanju Ministarstva odbrane i BIA.

Tokom 2011. godine akteri sektora bezbednosti su u ovom pogledu ostvarili određeni napredak, o čemu svedoči činjenica da je Poverenik prošle godine upravo [Informator MO](#) proglasio za najpregledniji i najpotpuniji. Upravo na inicijativu BCBP-a, BIA je 2011. prvi put odlučila da ukupan iznos potrošen na poverljive nabavke uvrsti u svoj Informator. Reč je o značajnom napretku. Budući da su javno dostupni, informatori nam nude „prozor“ ka načinu na koji su institucije uređene i na koji posluju i kao takvi mogu biti značajan izvor saznanja za građane.

Izrada informatora o radu obaveza je organa vlasti Republike Srbije, dakle, i aktera sektora bezbednosti. Zakon i [podzakonski akti predviđaju koje informacije informator mora da sadrži](#), kao i to koliko često treba da budu ažurirane. Primera radi, podaci o budžetu i javnim nabavkama (iznosi odobrenih i utrošenih sredstava, njihova namena) predstavljaju obaveznu stavku svakog budžeta i jedno od efikasnijih oruđa spoljne kontrole. Informacije će biti uskraćene u onom delu koji se odnosi na poverljive nabavke, ali se i ovde mogu izvesti određeni zaključci. Na lošu praksu, recimo, može ukazivati nesrazmerno velika zastupljenost poverljivih nabavki, ali i onih nabavki koje se realizuju po hitnoj proceduri. Jednostavno, u

velikim sistemima, gde su zaposleni izvršioi čiji je zadatak da planiraju troškove, teško je prihvatiti obrazloženje da je određena potreba odjedanput iskrsla.

Ispravnost ovakvog postupanja može se tek naknadno utvrditi čitanjem [izveštaja Državne revizorske institucije \(DRI\)](#). Važan razvoj događaja predstavlja objavljivanje izveštaja o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja [Ministarstva odbrane](#) i [Ministarstva unutrašnjih poslova](#), decembra 2011. godine. Mada opširni i pisani specifičnim jezikom, izveštaji DRI nude uvid u način funkcionisanja sistema odbrane i unutrašnjih poslova, koji je bez presedana.

Ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja

Postoje, međutim, dva ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja. Informacije koje su određene (klasifikovane) kao tajne, čijim bi otkrivanjem mogla da bude ugrožena bezbednost države, nisu dostupne građanima. Građani, takođe, ne mogu pristupiti podacima o ličnosti. Na primer, imovinska karta bilo kog ministra dostupna je javnosti, zato što je u pitanju nosilac javne funkcije. Građani joj mogu pristupiti pretražujući [registre dostupne na internet prezentacije Agencije za borbu protiv korupcije \(ABK\)](#). Međutim, imovinska karta članova njegove porodice, recimo, dostupna je samo organima unutrašnje i spoljne kontrole i nadzora, koji imaju ovlašćenja da istraže poreklo imovine povezanih lica.

Građani ne mogu pristupiti ni tajnim podacima. Rekli smo da imaju pravo da traže svaku informaciju, ali i institucije imaju pravo da ih odbiju ukoliko je reč o tajnama. U tom slučaju, građani se mogu žaliti Povereniku koji nakon [inspekcije](#) može potvrditi odluku institucije ili pak naložiti skidanje tajnosti sa celog ili sa dela dokumenta. Upravo zato građani ne treba da odustanu ako ih institucija obavesti da određeni dokument predstavlja tajnu.

Šta građani mogu da preduzmu?

Korupciju građani mogu prijaviti i sami. Ukoliko sumnjaju na korupciju u policiji, odnosno ukoliko žele da prijave konkretan slučaj, mogu se obratiti, redom: komandiru mesne policijske stanice, načelniku mesne policijske uprave (u Srbiji ih ima 27), a ukoliko nemaju poverenja u direktne pretpostavljene onih koje optužuju, [jednom od četiri regionalna centra Sektora za unutrašnju kontrolu](#). Posebno, sumnju mogu izraziti i [Birou za pritužbe i predstavke](#), koji se nalazi u sedištu MUP-a.

Ako se pritužba odnosi na korupciju u vojsci, građani se pre svega mogu obratiti zapovedniku jedinice na koju se pritužba odnosi. Ako u njega nemaju poverenja, [Inspektorat odbrane](#) prima predstavke građana koje se tiču „rada, materijalnog i finansijskog poslovanja i građevinskih delatnosti komandi, jedinica i ustanova VS, organa i ustanova MO“. Ukoliko utvrdi da mere koje je predložio nisu otklonile uočene nedostatke, Inspektorat može podneti krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu.

Nezavisno od aktera sektora bezbednosti i nezavisnih regulatornih tela, građani se mogu obratiti i svakom [tužilaštvu](#) koje je mesno nadležno. Najzad, korupciju mogu [anonimno prijaviti](#) i na pomenutom portalu „Pištaljka“.

Stvari stoje nešto drugačije kada je reč o prijavi korupcije u službama bezbednosti – BIA, Vojno-bezbednosnoj (VBA) i Vojnoobaveštajnoj agenciji (VOA) Ministarstva odbrane. Teoretski, i ovde građani predstavke mogu podneti direktno. Međutim, na Internet prezentacijama ovih institucija nisu navedeni

kontakt telefoni i elektronske adrese tela unutrašnje kontrole – Unutrašnje i budžetske kontrole u BIA, odnosno Generalnog inspektora za VBA i VOA – zbog čega građani svoje predstavke najpre moraju podneti kabinetu direktora, odnosno ministra, što ih može obeshrabriti.

Ranije smo u tekstu pomenuli „uzbunjivače“, odnosno zaposlene koji su imali dovoljno integriteta da dignu glas protiv korupcije. Ukoliko su zbog svojih postupaka izloženi različitim pritiscima i zastrašivanjima, za zaštitu se mogu obratiti ABK, ali i [Zaštitniku građana](#).⁸ Upravo [primer iz novije prakse](#) Zaštitnika pokazuje da je moguće biti „uzbunjivač“ i u sektoru bezbednosti.

Vrlo je važno građane ohrabriti da prijavljuju slučajeve korupcije, tim pre ako su zaposleni u sektoru bezbednosti. Praksa razvijenih zemalja pokazuje da su upravo hrabrošću uzbunjivača prekinute uhodane koruptivne šeme i izbegnute milionske štete. Srbiji u ovom trenutku nedostaje više političke volje da se obračuna sa korupcijom na višim nivoima odlučivanja. Nedostaje joj jasna podrška telima unutrašnje kontrole i, posebno, saradnja sa nezavisnim regulatornim telima. Najzad, u interesu je države da podrži inicijative koje dolaze iz civilnog društva, čiji je cilj podizanje transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, budući da one vode otkrivanju i mogućem otklanjanju uzroka korupcije. „Mapa rizika“, dostupna na [linku](#), jedna je od takvih inicijativa.

Važni linkovi

Internet prezentacije organa unutrašnje kontrole u institucijama sektora bezbednosti:

- [Sektor unutrašnje kontrole policije](#)
- [Biro za pritužbe i predstavke](#)
- [Inspektorat odbrane](#)

Informatori o radu institucija sektora bezbednosti:

- [MUP](#)
- [MO](#)
- [BIA](#)

Internet prezentacije nezavisnih regulatornih tela:

- [Zaštitnik građana](#)
- [Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti](#)
- [Državna revizorska institucija](#)
- [Agencija za borbu protiv korupcije](#)

Inicijative civilnog društva:

- [Anti-Corruption Resource Centre](#)
- [Koalicija za nadzor javnih finansija](#)
- [Portal „Pištaljka“](#)
- [Mapa rizika od pojave korupcije u sektoru bezbednosti](#)

¹ Ovdje mislimo na nezavisna regulatorna tela (poput institucija Ombudsmana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti, Državne revizorske institucije i mnogih drugih), čija je praksa značajno uticala na podizanje transparentnosti rada državne uprave u Srbiji.

² Sa bitnom napomenom da su mreže koje su „radile“, recimo, na nezakonitom izdavanju ličnih dokumenata bile vrlo organizovane i dobro su zarađivale. Videti, recimo: „Uhapšeni zbog nezakonitog izdavanja pasoša i ličnih karata“, *Beta*, 7. maj 2011. <<http://www.24sata.rs/vesti/aktuelno/vest/uhapseni-zbog-nezakonitog-izdavanja-pasosa-i-licnih-karata/738.phtml>> 19. jul 2012.

³ Članom 22 Zakona o Vojnoobaveštajnoj (VOA) i Vojnoobaveštajnoj agenciji (VOA), VBA je, pored ostalog, omogućeno da „preduzima mere prikrivanja svojine nad stvarima i pravnim licima“ i „osniva pravna lica i uređi njihov rad na način koji ih ne dovodi u vezu sa VBA“. Priroda budžeta sistema odbrane je takva da se iz razdela, odnosno iz pojedinačnih pozicija nikako ne može zaključiti kuda je taj novac otišao, samim tim što neće biti prikazan pod pravom namenom, što i jeste osobenost „crnog fonda“.

⁴ Među 44 najveća naručioca navedenih u izveštaju Uprave za javne nabavke za 2011. godinu, Ministarstvo odbrane nalazi se na 20. mestu sa 470 nabavki ugovorene vrednosti 4.745.442.000 dinara (45,2 miliona evra prema kursu važećem u januaru 2011. godine), dok je MUP na 36. mestu, sa 104 nabavke ugovorene vrednosti od 1.721.909.000 dinara (16,4 miliona evra).

⁵ „Zakon o javnim nabavkama.“ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 116/08, član 7, stav 4.

⁶ U 2012. godini za potrebe finansiranja sistema odbrane (Ministarstva odbrane i Vojske Srbije) planirano je izdvajanje 53,2 milijarde dinara (približno 507 miliona evra prema kursu važećem u januaru 2012. godine), dok je za potrebe MUP-a planirano izdvajanje 61,8 milijardi dinara (približno 589 miliona evra). Zajedno, za potrebe dva aktera sektora bezbednosti godišnje se izdvaja približno 1,1 milijardi evra, što čini (opet približno) 13% budžeta Republike Srbije u 2012. godini.

⁷ Računica je izvedena na osnovu cene izgradnje doma zdravlja u beogradskom naselju Mirijevo, koja je po završetku radova, oktobra 2009, procenjena na 416 miliona dinara (u tom trenutku 4 miliona evra). Procenjuje se da u Mirijevu živi 56.000 stanovnika. Moderni borbeni avion koji smo uzeli za predmet poređenja jeste JAS 39 Gripen, za koji su se opredelila vazduhoplovstva Mađarske i Češke. Cena koja *ne uključuje* naknadnu podršku u vidu održavanja i rezervnih delova (eng. „fly-away cost“) jednog „gripena“ opremljenog modernim naoružanjem iznosi 40 miliona evra.

⁸ Iz novije prakse Zaštitnika građana naročito je interesantan slučaj majora zaposlenog u VOA. Od njega je zatraženo da istraži određene nepravilnosti i nezakonitosti u radu pojedinih kolega. Nakon što je sačinio i predao traženu analizu, suočio se sa pritiscima, informativnim razgovorima, objanjem službenog sefa i pretnjama otkazom. Na kraju je, naredbom rukovodioca, premešten iz mesta službovanja gde je živeo sa porodicom u drugo mesto, udaljeno više stotina kilometara. Ujedno je njegov rad – prema njegovim navodima – prvi put ocenjen kao neuspešan. Pripadnik VOA obratio se Zaštitniku građana, smatrajući da je premeštaj, imajući u vidu njegove porodične prilike, vid kazne, kojim se želi postići to da on napusti VOA i Vojsku Srbije. Zaštitnik građana je, u utvrđenju i preporuci od 14. marta 2012, VOA preporučio da pripadnika vrati u prethodno mesto službovanja, da sporne ocene njegovog rada uništi i da utvrdi okolnosti objanja njegovog službenog sefa. Ishod preporuka Zaštitnika u trenutku pisanja ovog rada nije nam poznat. Videti: Zaštitnik građana „Utvrđenje i preporuka Zaštitnika građana,“ 14. mart 2012. <http://www.ombudsman.rs/attachments/2220_Preporuka%20VOA.doc> 20. jul 2012.



Publikacija je objavljena uz podršku Agencije za borbu protiv korupcije u okviru projekta „Mapa rizika od korupcije u sektoru bezbednosti“. Stavovi autora izneti u tekstu ne odražavaju nužno mišljenje Agencije.



ANALIZA

BCBP | office@bezbednost.org | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

Miroslav Hadžić

O autoru:

Miroslav Hadžić je predsednik Upravnog odbora BCBP i jedan od njegovih osnivača. U periodu od 1997. do 2005. godine bio je direktor Centra za civilno-vojne odnose, iz koga je iznikao današnji BCBP.

Autor je redovni profesor Univerziteta u Beogradu – Fakultet političkih nauka na kome od 2002. godine predaje predmete iz studijske oblasti Međunarodna bezbednost. Do sada je objavio knjige „Hronični manjak bezbednosti – slučaj Jugoslavija“ (2001), „Sudbina partijske vojske“ (2001), „Yugoslav People Agony“ (2002), „Potraga za bezbednošću – slučaj Srbija“ (2004) i „Jugoslovenska narodna agonija“ (2004). Uz to je autor preko 30 naučnih i stručnih članaka koji su objavljeni u stranim i domaćim časopisima, te autor poglavlja u više monografija i zbornika radova.

Kontakt:

amb@scnet.rs

Tema:

- Kakav je politički diskurs o korupciji u Srbiji?

UDRUŽENI GRAĐANI PROTIV KORUPCIJE U SEKTORU BEZBEDNOSTI SRBIJE

Prvi od pet delova teksta „Udruženi građani protiv korupcije u sektoru bezbednosti Srbije“ u kome je obrađena tema političkog diskursa o korupciji u Srbiji. Sledeća četiri dela objavljiivaće se svakog sledećeg ponedeljka.

Oktober 2012.



Vrlo je verovatno to da ponekom svedoku ili učesniku javnog i političkog života u Srbiji korupcija danas izgleda kao pošast od koje nema spasa. Ovo tim pre, jer je korupcija samo drugo ime (šifrovani naziv) za posvemašnju pljačku. Ovdašnji žitelji uz to dnevno primaju ošamujuću dozu neproverenih vesti o tome ko je to sve, kada je, kako je i za koliko je opljačkao državu i za-

jednicu, koje oni izdržavaju. Prosečni je građanin Srbije ujedno stalno izložen opasnosti od toga da će – pri pokušaju da ostvari neka od zakonom mu osiguranih prava ili da zadovolji neke od svojih interesa i potreba – biti i lično opljačkan. Ukoliko je tom prilikom pritisnut nuždom, on će biti u iskušenju da tuđu ruku sam gurne u svoj džep. Ako pak ima golemi zort od posednika, pa makar i najmanjeg delića, moći i vlasti, smeši mu se uloga nemog svedoka korupcije, čime postaje pasivni saučesnik u pljački svojih sugrađana i zajedničke im države.

Da bude gore, brojni političari, novinari, sveznajući analitičari i ostali javni radnici građanina ovdašnjeg neprestano straše time da mu je zbog korupcije ugrožen lični i porodični opstanak. Ako bude sudio samo po govoru njihovom, on će saznati da se u još većoj opasnosti nalazi država Srbija. To zato, jer ona navodno samo zbog korupcije ne može puku svom valjano i na vreme da isporuči osnovna javna dobra i usluge: počevši od ekonomskih i finansijskih, preko obrazovnih, zdravstvenih i socijalnih, pa do onih bezbednosnih. Ukoliko ipak podlegne strahu, žitelju će današnje Srbije izmaći to da je vlast ovim jezičkim manevrima korupciju od posledice pretoočila u jedan od ključnih uzroka masovne bede i beznađa. O tome svedoči i činjenica da je korupcija u [Strategiji nacionalne bezbednosti](#) svrstana među opasne pretnje po bezbednost Srbije i njenih žitelja. Narečenom podaniku nadu u spas od pošasti ove, istini za volju, obilno nude novi nosioci vlasti, kao što su to, uostalom, činili i njihovi prethodnici. Oni svakoga dana hripimice najavljuju, obećavaju i prete da će se svim snagama i po svaku, a nepoznatnu, cenu boriti protiv korupcije i izboriti sa njom. Dakako, sve to o trošku što sadašnjih, što budućih građana zemlje Srbije.

Iole pažljivijem posmatraču neće, međutim, promaći to da pređašnji i sadašnji vlastodršci propuštaju da biračima svojim kažu, uz sve ostalo, koliko su oni i partije iz kojih su pristigli odgovorni za bujanje i ukorenjivanje korupcije u Srbiji. Ne čudi stoga to što oni korupciju uglavnom predstavljaju kao samoniklu, zasebnu iliti izolovanu i ničim izazvanu bolest ovdašnjeg društva. Otud se i njihova navodna terapija u konačnici svodi na povremena hapšenja raznih pojedinaca i grupa, koja inače veoma retko bivaju okrunjena pravosnažnim sudskim presudama. Sveža iskustva, štaviše, pokazuju da svaka postava na vlasti hoće svoj učinak u sprečavanju korupcije da dokaže priređivanjem direktnih ili odloženih TV prenosa javnih hapšenja. Nasuprot tome, ovdašnji posednici vlasti gromko ćute o pravim razmerama korupcije u državnim organima, a posebno u onima koji su po zakonu nadležni i ovlašćeni da sprečavaju, otkrivaju, gone i kažnjavaju proizvođače i učinioce korupcije. Vrli vladari s posebnom pažnjom i ljubavlju ćute o tome da li su kojim slučajem vojska, policija i službe bezbednosti te njihovi zaposlenici zahvaćeni korupcijom. Umesto da o tome konačno i javno (pro)zborne, oni nastavljaju da šire i obnavljaju mitove po kojima su glavni simboli i takoreći jedini nosioci korupcijskog zla u Srbiji ulični i saobraćajni policajci, vojni pozadinci, carinici, učitelji, profesori, lekari, šalterski službenici i tako redom.

Pošto imaju veoma malo [poverenja](#) u državne organe i njihove čelnike, građani Srbije upućeni su na to da se sami nose sa korupcijom ili da se u njoj snalaze. Mogućnost da iz nužde ili iz lične koristi saučestvuju u tom činu niko im, dabome, ne može ukinuti. Kao što se oni postojećoj korupciji, ako žele i hoće, moraju izgleda odupirati o svom ruhu i kruhu. Tom im zgodom šanse za uspeh koliko-toliko rastu ukoliko se međusobno udruže ili ukoliko se pak pridruže nekoj od već postojećih [organizacija civilnog društva](#). Pre nego što odluče da li to uopšte hoće da čine, a potom kada izaberu s kim će i kako će u to preduzeće ući, neće im smetati da nešto više saznaju ne samo o korupciji u Srbiji već i o udruženjima građana koja bi, barem po iskazu svom, htela da pripomognu u njenom obuzdavanju i/ili sprečavanju. Tekst koji sledi, mada je pisan u formi eseja, mogao bi možda da posluži za tu svrhu, te je spram nje i organizovan.

U prvom je odeljku tragano za razlozima zbog kojih u javnom saobraćaju najčešće biva korišćena reč „borba“ protiv korupcije, a ne one reči koje upućuju na njeno predupređivanje, sprečavanje, ograni-

čavanje, odstranjivanje ili iskorenjivanje. Tom su zgodom kratko razmotrene prednosti i manjkavosti jezički veoma borbenog [odnosa](#) ovdašnje vlasti prema korupciji.

Potom je u drugom odeljku kratko ukazano na neke od često skrivenih i zabašurenih političkih sadržaja i značenja korupcije. Zatim su izdvojeni važni izvori, uzroci i nosioci korupcije, koji pristižu iz političkog polja Srbije. Na osnovu toga je sačinjena okvirna lista posledica i šteta, koje korupcija nanosi normalizaciji Srbije.

Po istom je postupku na početku trećeg odeljka razložena veza između korupcije i bezbednosti države, te građana Srbije. Zatim su predočene ključne a zajedničke osobenosti socijalnog, političkog i profesionalnog bića ovdašnje vojske, policije i službi bezbednosti. Na osnovu toga je onda načelno i uporedo ispitivana njihova otpornost na korupciju, odnosno podložnost korupciji. To stoga, jer se tek ukrštanjem nalaza koji budu dobijeni po ove dve dimenzije stiču potrebni uslovi za realnu procenu njihovih sposobnosti da prvo sebe zaštite od korupcije, a potom i da uspešno učestvuju u sprečavanju (ograničavanju, odstranjivanju) korupcije u Srbiji.

Četvrti odeljak započinje podsećanjem na važna obeležja organizacija civilnog društva (OCD) u Srbiji. Osloncem na to htelo se proveriti da li ova udruženja i pod kojim uslovima zaista mogu da doprinose sprečavanju i/ili odstranjivanju korupcije iz državnog dela [sektora bezbednosti Srbije](#). Radi toga je ponuđeno nekoliko polazišta za početnu procenu realnih izgleda udruženih građana da se, zajedno sa drugima, delatno odupru razornom dejstvu korupcije.

U završnom je delu pak ponuđeno nekoliko načelnih preporuka, koje bi mogle biti korisne pojedinačnim, ali i udruženim građanima Srbije. Ovo, dakako, pod uslovom da oni imaju potrebu ili želju da saznaju nešto više o tome da li su rečeni aparati sile kojim slučajem već zahvaćeni korupcijom, a potom i da su možda namerni da se tome zajedno i delatno odup(i)ru.

Korupcija je inače već duže vreme predmet [brojnih istraživanja](#) u Srbiji, čiji nalazi bivaju redovno predočavani domaćoj javnosti. Primetno je, međutim, da za sad ne postoje [zasebna, a pogotovo ne empirijska istraživanja](#) o zahvaćenosti vojske, policije i službi bezbednosti korupcijom. Ovdašnja javnost zbog toga još uvek nema pouzdana saznanja o tome da li su oni koji bi po [Ustavu i zakonu](#) trebalo da ih uz ostalo štite i od korupcije možda i sami korumpirani. To je glavni razlog što uvidi koji slede ne mogu biti poduprti neporecivim činjenicama. Reč je stoga samo o predlošku za dalje izučavanje i razumevanje eventualne korupcije u vojsci, policiji i službama bezbednosti države Srbije.



Publikacija je objavljena uz podršku Agencije za borbu protiv korupcije u okviru projekta „Mapa rizika od korupcije u sektoru bezbednosti“. Stavovi autora izneti u tekstu ne odražavaju nužno mišljenje Agencije.