



**BUILDING  
INTEGRITY**



**СРБИЈА – САМОПРОЦЕНА –  
ИЗГРАДЊА ИНТЕГРИТЕТА ЗА СМАЊЕЊЕ РИЗИКА  
ОД КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ  
(ИЗ НАДЛЕЖНОСТИ МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ)**

**ИЗВЕШТАЈ ЕКСПЕРТСКОГ ТИМА НАТО**

- Београд, 02. новембар 2012. године -

# СРБИЈА – САМОПРОЦЕНА ИЗГРАДЊЕ ИНТЕГРИТЕТА

## ИЗВЕШТАЈ ЕКСПЕРТСКОГ ТИМА

### ПРЕГЛЕД

1. Процес Самопроцене изградње интегритета је део практичног инструмента који је развијен у оквиру Програма изградње интегритета. Упитник за самопроцену изградње интегритета обезбеђује државама увид у актуелне структуре и праксе. Експертска анализа изградње интегритета помаже земљама да потврде подручја добре праксе, као и оне области које могу захтевати даље напоре.
2. У складу са владином подршком Програму изградње интегритета у оквиру Сарадње Министара одбране југоисточне Европе, Министар одбране Србије је изразио заинтересованост да се изврши Самопроцена. Она је достављена НАТО-у до краја марта 2012.
3. Одговор Републике Србије за самопроцену изградње интегритета је био темељан и пружио је суштинске информације из већине области. Посвећеност коју је показало највише руководство и званичници МО на састанцима експертске комисије показује посвећеност Србије реформама и промовисању интегритета, транспарентности и одговорности у оквиру МО.
4. Одбор за одбрану и унутрашње послове Народне скупштине Републике Србије нагласио је да су нова Влада и Народна скупштина снажно посвећене борби против корупције. Ова решеност се такође види и у именовану министра одбране за владиног координатора за борбу против корупције.
5. Овај извештај се фокусира на експертској анализи Упитника за самопроцену изградње интегритета који је попунило МО Републике Србије. Опсежни састанци и разговори су вођени између 25. и 27. јуна и 17. и 20. септембра 2012, као и 02.11.2012. године.
6. Министарство одбране је оценило да су следећа подручја најподложнија корупцији: набавка, медицинска подршка и администрација, регрутовање, накнаде које се односе на путне трошкове, становање, рађавање у борбеним дејствима и управљање објектима и ресурсима.
7. Национална стратегија за борбу против корупције<sup>1</sup> је на снази, а МО спроводи интерни план борбе против корупције/изградње интегритета тако што је 13 потчињених организацијских целина добило задатак да развије своје независне планове до 1. децембра 2012. Национална стратегија треба да се развије у акциони план који ће омогућити систематско спровођење. НАТО програм помоћи у изградњи интегритета је на располагању, ако је потребно.
8. Изгледа да су у Србији на снази правне и друге процедуре у вези са борбом против корупције које обезбеђују инструменте и механизме за спровођење политике<sup>2</sup>. Именовање министра одбране за владиног координатора за борбу против корупције

---

<sup>1</sup> [http://www.rai-see.org/serbia/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=54](http://www.rai-see.org/serbia/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=54)

<sup>2</sup> Акт Агенције за борбу против корупције, неслужбени превод Мисије ОЕБС-а у Србији, допуњен у новембру 2008, [www.osce.org/serbia/82789](http://www.osce.org/serbia/82789)

могло би бити индикација решености Владе да се бори против корупције и консолидовало би политичку подршку.

9. Агенција за борбу против корупције (Агенција), институција која извештаје подноси непосредно Народној скупштини<sup>3</sup>, предводи државне антикорупцијске напоре. Она је ангажована у неколико значајних превентивних мера које се сматрају кључним и углавном добродошлим од стране заједнице. Међутим, Агенција још увек није кадровски попуњена до договореног нивоа, тако да је тренутно непопуњено 37 од укупно 97 места.
10. Експертски тим је утврдио да не постоји планска обука у развијању антикорупцијске свести за цивилни или војни састав. Потенцијални ризик од сусрета са корупцијом током извођења операција се посебно не наглашава током обуке пре распоређивања. Посебно је истакнуто да не постоји никаква обука за људство ангажовано по уговору које би у неком будућем периоду могло бити ангажовано као подршка јединицама Војске Србије. Наведене информације су видљиве у чињеници да је логистика јединица Војске Србије распоређених у иностранству уграђена у мултинационални логистички оквир, те да наведене јединице нису одговорне за независне набавке.
11. Експертски тим је истакао неколико примера добре праксе и ови примери су наглашени у детаљним налазима и коментарима.
12. Експертски тим нуди следеће опште препоруке за разматрање од стране Србије:
  - a. Експертски тим НАТО-а је препоручио да Србија размотри именовање владиног званичника ради координације спровођења „Националне стратегије за борбу против корупције“ и обезбеђивања фокусне тачке за развој Акционог Плана у оквиру МО. Ова препорука је спроведена и садашње активности треба да се концентришу на планирање, спровођење и надгледање ефеката стратегија и планова који су на снази.
  - b. Акциони план треба да користи препоруке из овог извештаја у циљу јачања транспарентности, одговорности и интегритета. Даље се препоручује да се после отприлике 6 месеци спровођења изради извештај о напретку ради даље дискусије са Сектором за политичка питања и политику безбедности НАТО-а (NATO IS/PASP)<sup>4</sup>.
  - c. Увести систематску и свеобухватну обуку у развијању антикорупцијске свести за целокупни цивилни и војни састав. Подстицати највише руководство да отворено промовише програме за изградњу интегритета и повећање транспарентности и одговорности.
  - d. Размотрити усклађивање Закона о буџету и Закона о јавним набавкама са циљем да се постигну најбољи финансијски ефекти<sup>5</sup>.
  - e. Даље развијати и унапређивати систем Планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ), уведен 2008. године.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> [www.acas.rs/](http://www.acas.rs/)

<sup>4</sup> Међународни војни штаб/Сектор за политичка питања и безбедносну политику

<sup>5</sup> Наведена препорука није у надлежности Министарства одбране.

<sup>6</sup> Систем ППБИ уведен је у МО и ВС 2008. године, када је и донет први Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије. Њиме се уређује планирање, програмирање, буџетирање и извршење планова и програма из делокруга Министарства одбране и Војске Србије. Након реализоване оптимизације система ППБИ министар одбране донео је 2011. године Правилник о ППБИ у МО и ВС.

- f. Развити антикорупцијски образовни модул који ће се спроводити пре размештања намењен свим јединицама које се размештају и размотрити специјалистичку обуку о набавкама и финансијском управљању намењен оном људству које се шаље у иностранство.
- g. Позвати Србију да сачини извештај о праћењу спровођења у пролеће 2013.
- h. Установити лице за контакт по питању изградње интегритета ради контакта са NATO IS/PASP, а у циљу коришћења његових програма и активности.
- i. Препоручити наредну посету ради стицања увида у напредак.
- j. Предложити постављање овог извештаја на веб сајт МО.

## ДЕТАЉНИ НАЛАЗИ И КОМЕНТАРИ

### ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА И АНГАЖОВАЊЕ

13. Демократска контрола Војске Србије је регулисана Уставом Републике Србије. Закон о одбрани утврђује да Председник Републике, у складу са законом, командује Војском Србије и именује и разрешава Начелника Генералштаба Војске Србије, уз мишљење Министра одбране.
14. Народна скупштина има овлашћења да: одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, усваја основне стратегијске документе у области одбране, доноси законе о ратификацији међународних споразума у области одбране и војне сарадње, одлучује о употреби Војске Србије ван граница Републике Србије, усваја буџет за одбрану и надгледа рад безбедносних служби. Поред тога, од 2007. године постоји институција Омбудсмана који може да подноси предлоге закона Народној скупштини и Влади. Народна скупштина је усвојила Стратегију националне безбедности<sup>7</sup> и Стратегију одбране<sup>8</sup> Републике Србије у октобру 2009. године и то су јавни документи.
15. Одбор за одбрану и унутрашње послове Народне скупштине Републике Србије има низ овлашћења, али није у потпуности применио сав свој утицај на решавање питања јачања независних органа помоћу адекватних ресурса<sup>9</sup>.
16. Тренутно, недостаје им искуство за бављење свим проблемима са којима се суочавају и увођење свих захтеваних промена<sup>10</sup>.
17. Према Одбору, транспарентност у систему одбране Републике Србије није на задовољавајућем нивоу. Главне области које изазивају забринутост су јавне набавке, трговина наоружањем и војном опремом и продаја вишка средстава (некретнина и опреме). Сматра се да су значајне неправилности у склопу Министарства одбране, а не у Генералштабу и њему потчињеним саставима.
18. Забринутост је изражена због недостатка транспарентности власништва над медијима. Договорено је да је то нешто што треба да се истражи<sup>11</sup>.
19. Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије и Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији усмеравају функционисање МО и оружаних снага. Генералштаб Војске Србије је у склопу Министарства одбране и обавезан је да обавља своје дужности у складу са законом и под надлежношћу Председника и Министра одбране.
20. За разлику од већине безбедносних агенција ЕУ, Војнобезбедносна агенција, у складу са одредбама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, открива, истражује и документује, између осталог, и кривична дела корупције унутар МО и ВС и у том циљу, поред осталог, може да примењује и специјалне истражне технике у складу са одредбама Закона о кривичном поступку. Војнобезбедносна

<sup>7</sup> [http://www.mod.gov.rs/eng/dokumenta/strategije/Strategija\\_nacionalne\\_bezbednosti\\_RS\\_eng.pdf](http://www.mod.gov.rs/eng/dokumenta/strategije/Strategija_nacionalne_bezbednosti_RS_eng.pdf)

<sup>8</sup> [http://www.mod.gov.rs/eng/dokumenta/strategije/Strategija\\_odbrane\\_RS\\_eng.pdf](http://www.mod.gov.rs/eng/dokumenta/strategije/Strategija_odbrane_RS_eng.pdf)

<sup>9</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране.

<sup>10</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране.

<sup>11</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране.

агенција (ВБА) је посебан правни ентитет и непосредно извештава министра одбране о истрагама које су у току<sup>12</sup>.

21. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији омогућује овој институцији приступ у личне досијее и сродне податке укључујући и телефонске записе (чланови 12 и 13). Према одлукама Уставног суда Србије<sup>13</sup>, елементи ових чланова крше Устав Србије. Суд је наложио да се амандмани на закон сачине у складу са тим. Амандман на садашњи закон је у припреми.
22. Стратегија комуникације МО се заснива на Уставу Републике Србије, Закону о јавном информисању и Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>14</sup>. Министарство одбране обавештава јавност о редовно о својим активностима и постигнутим резултатима на интернет сајту Министарства одбране (у надлежности Управе за односе са јавношћу). Бројне смернице и документи које је израдило МО потврђују да постоји активан програм који се односи на јавно информисање. Медији у Србији показују значајно интересовање за одбрамбена питања. Наведена управа Министарства одбране такође проактивно извештава о корупцији и криминалним активностима.
23. Институција независног Омбудсмана у Влади Републике Србије има укупно 67 радних места, од којих су сва попуњена. Због све већег броја нерешених предмета, процењено је да је потребно још 30 инспектора<sup>15</sup>.
24. Омбудсман је поменуо да се значајан број судских одлука које су у вези са одлукама МО још увек не спроводе. Ово укључује одлуке које се односе на стамбена питања и пензије.
25. Истакнуто је да мандат Инспектората одбране не укључује истрагу по питању притужби које се односе на права војних лица/запослених у МО. Међутим, он је предложио да се, уместо да иду на суд, многе жалбе могу административно решавати од стране МО.
26. Забринутост је изражена у вези са законским и административним аранжманима у погледу безбедносних провера и класификације докумената који су тренутно потпуно неадекватни. Ово оставља систем отворен за злоупотребе и произвољне одлуке. Ови проблеми су истакнути у осталим дискусијама.
27. Према МО, нема основе за забринутост у вези са законским и административним аранжманима у погледу безбедносних провера. Област безбедносних провера је нормативно уређена за приступ тајним подацима свих степена класификације Законом о тајности података, као и за све друге области, као што су пријем у радни однос, регулисање војне обавезе и постављење на дужност регулисани су у потпуности Правилником о безбедносним проверама лица које врши ВБА.
28. Повереник за информације од јавног значаја и за заштиту података о личности<sup>16</sup> је аутономни јавни орган, који врши своја овлашћења независно и чије надлежности су одређене чланом 44, Закона о заштити података о личности<sup>17</sup>. Повереник превасходно

---

<sup>12</sup> <http://www.vba.mod.gov.rs/index.html>

<sup>13</sup> <http://www.ustavni.sud.rs/page/home/en-GB>

<sup>14</sup> <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxweser.htm>

<sup>15</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране.

<sup>16</sup> <http://www.poverenik.org.rs>

<sup>17</sup> <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxweser.htm>

има две главне области одговорности: слобода приступа информацијама и заштита личних података. Ово покрива сва министарства укључујући МО<sup>18</sup>.

29. Канцеларија Повереника месечно прими од 400 до 500 захтева; тренутно их 3000 чека да буду обрађени. Тренутно је попуњено само 37 од одобреног и финансираног кадровског нивоа од 69 места. Међутим, упркос финансијским средствима која су на располагању за регрутовање додатног кадра да би се достигао плафон од 69 места, Народна скупштина није обезбедила погодан канцеларијски смештај. Ово је истакнут захтев већ неколико година. Регрутовање је тренутно обустављено све док се не обезбеди адекватан смештај<sup>19</sup>.
30. Озбиљан недостатак људства, само 46% регрутованих од одобреног максимума, има значајан утицај на спровођење мандата. То за узврат може имати штетан ефекат у смислу поверења у институцију али такође и у ширу јавну управу<sup>20</sup>.
31. Утврђено је да су две главне области за забринутост: прво, недостатак законски дефинисаног система класификације докумената, што за узврат доводи до друге области за забринутост, а то је произвољно ускраћивање информација од стране владиних институција, које уколико су правилно класификоване могу бити пуштене. Супротно овоме, ова ситуација може довести до одливања поверљивих информација<sup>21</sup>.
32. Број притужби против МО је мали. Међутим, оне које су покренуте односе се на поверљива питања као што су набавке и финансијско управљање.
33. Повереник је изразио забринутост у вези са недостатком транспарентности у систему власти Републике Србије. Ово је наглашено отпуштањем између 700 и 800 од 2500 државних тужилаца и судија 2009. и 2010. године. Речено је да није дато ниједно образложење појединцима везано за разлоге њиховог отпуштања. По пријему притужби, све отпуштене судије су морале да буду враћене на посао. Међутим, он сматра да је ова епизода нанела штету правосудном систему Републике Србије и има штетно дејство на поверење јавности<sup>22</sup>.

## ПРЕПОРУКЕ

- a. Размотрити развој стратегијског плана комуникације да би се обезбедило информисање јавности о напретку у настојањима МО да спроведе „Националну стратегију за борбу против корупције”.
- b. У часописима који излазе два пута месечно и који се дистрибуирају свим јединицама и цивилном људству препоручује се да се промовишу интегритет, одговорност и транспарентност.

---

<sup>18</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране.

<sup>19</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране

<sup>20</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране

<sup>21</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране

<sup>22</sup> Наведени став није у надлежности Министарства одбране.

## НАЦИОНАЛНИ АНТИКОРУПЦИЈСКИ ЗАКОНИ И ПОЛИТИКА<sup>23</sup>

34. Србија је ратификовала бројне конвенције УН-а и Савета Европе о антикорупцијским инструментима. Постоји опсег антикорупцијских законодавних и политичких смерница које су садржане у Националној Стратегији за борбу против корупције. Постоји Акциони план за спровођење Националне Стратегије за борбу против корупције и Меморандум о разумевању између Агенције за борбу против корупције (Агенција) и Владе Републике Србије о сарадњи у испуњавању њихових обавеза у оквиру Националне Стратегије за борбу против корупције. Одговорност Владе према Народној скупштини о овој теми не може се оцењивати. Та ситуација је првенствено последица високог степена зависности чланова Народне скупштине од политичких партија, или тачније партијског руководства; међутим, остварен је неки напредак у овој области.
35. Агенција је аутономна у односу на Владу и подноси извештај директно Народној скупштини. Извештаји се углавном подnose Народној скупштини преко Министарства правде које нема никакве јурисдикције да врши промене или мења извештаје намењене Народној скупштини.
36. Настојања Владе у борби против корупције предводи Агенција. Она је усмерена на неколико антикорупцијских мера превенције укључујући управљање системом пријаве имовине, разраду планова интегритета и заштиту оних који пријављују незаконите активности.
37. Првобитно је било предвиђено да Агенција има до 150 радних места, али овај број је накнадно смањен на 97, од чега је заправо 75 попуњено<sup>24</sup>.
38. Да би се лица која јавно изнесу случајеве корупције заштитила, Агенција може да понуди помоћ у складу са законом и може да заштити анонимност таквих појединаца. За сада, законски оквир се у потпуности не примењује. Међутим, стварна појава пријављивања незаконитости је још увек врло ограничена. Током претходне две године, Агенција је регистровала само 16 пријава, од којих је, изгледа, у неколико случајева било злоупотребе шеме заштите лица која јавно изнесу случајеве корупције.
39. Регистрација и верификација пријаве о имовини државних званичника су две од најважнијих надлежности Агенције. Тренутни законски оквир подразумева јачање многих релевантних одредаба, укључујући надлежност Агенције да верификује пријаве и означи као прекршај пропуст да се пружи информације о имовини. Агенција води електронски регистар са пријавама о имовини. Укупно 20.000 државних званичника има обавезу да пријави имовину. Укупно 650 пријава је верификовано током 2011. године, а око 2.000 у септембру 2012. Скоро сваки нови владин службеник испунио је ову обавезу после општих избора у мају 2012. године подношењем обрасца за пријаву имовине. Агенција је нагласила важност постојања јаке судске подршке и побољшане сарадње са Републичким јавним тужилаштвом.
40. Агенција прати напредак процедура и политика за спровођење садашње Стратегије за борбу против корупције која је усвојена 2005. године. Нова Стратегија је предмет дискусије на нивоу Владе. Одговарајуће праћење ефикасности је тешко проценити,

<sup>23</sup> Ставови од 33. до 42. укључујући и препоруке нису у надлежности Министарства одбране. Информације су са састанака од 20.09.2012. године.

<sup>24</sup> Информације су са састанака од 20.09.2012. године.



или чак можда и немогуће без добро развијених акционих планова на нивоу министарства на основу којих се може мерити учинак.

41. Агенција је позвана да процени нацрте закона да би се задовољили захтеви исправности и редовности.
42. Акције предузете до сада у смањењу ризика од корупције обухватају следеће: развијање плана интегритета у државним органима, доношење прописа о адекватним зарадама, ротацију лица на осетљивим позицијама, обелодањивање финансијских извештаја за лица на високим позицијама и оних који раде на осетљивим позицијама, поштовање правила о сукобу интереса, обавезу пријављивања поклона које су примили функционери и запослени у државним органима у току протоколарних активности, као и друге мере и активности за елиминисање могућности за корупцију. Степен реализације ових мера не може се тренутно проценити.
43. Влада покушава да подигне свест, образује јавно мњење и придобије његову подршку за спровођење стратегије за борбу против корупције. Постоје две јединице у саставу Агенције, од којих је једна одговорна за пружање информација, максимално износећи у јавност активности које се спроводе у борби против корупције и упознавајући јавност са процедурама и прописима који су донети. Друга јединица је задужена је Одељење за обуку и образовање које ради у интерним оквирима али и са спољним партнерима, нпр. невладиним организацијама. Веб сајт Агенције за борбу против корупције је добро постављен, пружа обиље информација и редовно се ажурира. Тренутно тај веб сајт није на енглеском, али у току је рад на завршавању превода.

## **ПРЕПОРУКЕ**

- a. Анализирати све органе који су тренутно укључени у изградњу мера интегритета и добре праксе и размотрити могућности за побољшање ефикасности.
- b. Извршити преглед сарадње између Агенције и Републичког јавног тужиоца у функцији оптимизације ефикасности Стратегије за борбу против корупције.

## АНТИКОРУПЦИЈСКА ПОЛИТИКА У ОДБРАНИ И БЕЗБЕДНОСТИ

44. Министарство одбране је опредељено да спроведе антикорупцијске мере из Националне стратегије, Антикорупцијског акционог плана и Меморандума о разумевању. Министар одбране и начелник Генералштаба су, преко свог особља, израдили и успоставили Кодекс части припадника Војске Србије. Извод из овог документа се налази на картици коју сва војна лица морају да носе са собом.
45. У Министарству одбране је, на основу Закона о Агенцији за борбу против корупције, 13 институција у обавези да израде и донесу сопствене планове интегритета до 01. децембра 2012. године. У оквиру Министарства одбране постоји целина која је одговорна за унутрашњу контролу и ревизију. Од суштинске важности је да они буду обучени како ће бити у могућности да дају савете у вези са транспарентношћу, позивањем на одговорност и интегритетом у финансијском систему.
46. Постоји значајан број прописа и политика које се односе на етичко понашање и интегритет и које се примењују на припаднике МО, како на цивиле тако и на војна лица. Изгледа да је познавање правила, прописа и процедура у знатној мери поправљено објављивањем Кодекса части и издавањем индивидуалних картица свим припадницима. Аспектом јавног изношења случајева корупције и заштите за оне појединце који пријаве сумњиве активности баве се прописи садржани у Акту Агенције за борбу против корупције<sup>25</sup>, у којима се каже да државни службеник или лице запослено у органима Републике Србије које доборнамерно пријави могућу корупцију не може сносити штетне последице.
47. У циљу заштите лица која јавно изнесу случајеве корупције, Агенција може да понуди помоћ у складу са законом и може да заштити анонимност тих појединаца. Лица која јавно изнесу случајеве корупције могу непосредно да контактирају Агенцију без стварања забринутости у војном ланцу командовања.
48. Влада поставља Генералног инспектора на период од пет година, према предлогу министра одбране, и на основу мишљења Савета за националну безбедност. Генерални инспектор је одговоран министру одбране и подноси извештај о извршеној контроли надлежном одбору Народне скупштине најмање једном годишње. Генерални инспектор не сме да буде члан неке политичке странке или да обавља неку другу јавну функцију. Увођење генералног инспектора у МО и реорганизација интерних контрола у Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији оснажила је надзор и контролне механизме. Канцеларија Генералног инспектора је добро организована, иако има недовољно особља за извршење бројних планираних инспекција.
49. Инспекторат одбране има широко поље деловања, тако да на пример ту спадају инспекције у Војсци Србије везано за операције и функције и примену одлука и аката који утичу на систем управљања одбраном. Они такође имају блиску сарадњу са низом организација из јавног сектора као што су Управа за јавне набавке и Инспекторат за рад из Министарства за рад и социјалну политику.

---

<sup>25</sup> Акт Агенције за борбу против корупције, неслужбени превод Мисије ОЕБС-а у Србији, допуњен у новембру 2008, [www.osce.org/serbia/82789](http://www.osce.org/serbia/82789)

## ЉУДСТВО, ОБРАЗОВАЊЕ И ОБУКА

50. Закон о Војсци Србије, Правило службе Војске Србије и Директива за протокол у МО и ВС дају смернице цивилним и војним лицима у њиховом поступању везано за давање поклона и исказивање гостопримства, сукоб интереса и друге праксе које представљају ризик у смислу корупције. Они су прослеђени свим организационим јединицама МО и ВС и доступни свим припадницима. Кодекс части припадника ВС је подељен свим припадницима МО и ВС. Међутим, едукација ради промоције добре праксе као и етике у систему одбране у овом тренутку се спроводи на Војној академији, али је потребно организовати етичко образовање на свим нивоима МО и ВС на вредностима и нормама Кодекса части припадника ВС.
51. Учесталост ротације кадрова на „осетљивим местима“ није посебно регулисана. Што се тиче професионалних војних лица- официра, останак на одређеним положајима је условљен могућношћу задовољења критерија за унапређење и постављењем на неку другу дужност, што у знатној мери скраћује време које они проведу на одређеној дужности (просечно време које официр проведе на некој дужности је од 4 до 7 година). Што се тиче цивила, не постоји посебно временско ограничење, и њихова променљивост је знатно ређа у поређењу са официрима, и обично је везана за организацијске промене и личну каријеру.
52. Развија се нови начин селекције у оквиру МО и ВС. Предлог критеријума и упутства за њихову примену су написани, и део тога се експериментално примењује од почетка 2011. у области селекције и рангирања кандидата за одређене облике школовања и каријерног усавршавања као и за постављења на посебне дужности.
53. Нови програм селекције и регрутације је у потпуности примењен почетком ове године и он потпуно транспарентно дефинише критеријуме за пријем и напредовање. Постоји такође „онлајн“ систем самопровере у коме кандидат може да види која су радна места доступна и провери могућности за потенцијално напредовање. Ово ни на који начин не представљају гаранцију за напредовање или избор за дату позицију – тражи се формална пријава где год је то могуће.
54. Кандидати се процењују од стране Кадровског савета, а извештај са препорукама и мишљењима се доставља начелнику ГШ ради доношења коначне одлуке о унапређењу. У новом систему постоји транспарентност и информације које се могу јавно објавити су доступне.
55. Персонал који ради послове везане за набавке се такође подвргава додатним проверама и утврђују се потенцијални интереси које би они или чланови њихове породице могли имати везано за одређене компаније, а који могу негативно да утичу на њихову позицију. Персонал се редовно замењује као део антикорупцијских мера.
56. Прихватање гостопримства организације је ограничено на трошкове превоза, смештаја и исхране у току неких активности. Посебан споразум се понекад закључује и садржи обавезујући ставку којом се утврђује непостојање даљих међусобних обавеза у вези са том активношћу. Након што се договор потврди, доноси се коначна одлука о учествовању у неким активностима на основу наредбе коју потписује министар одбране, начелник одељења или самосталне управе у МО и ВС.
57. Рачуноводствени центар, унутрашња организациона целина Управе за финансије и буџет МО, обрачунава плате и друга плаћања запосленима, прави листе за исплату и

извештај о платама, исплаћује плате и води евиденцију о платама и другим приходима. Потврђено је да Рачуноводствени центар плаћа само оно што је одобрила Управа за кадрове, а што је у складу са нормативним актима којима су примања запослених уређена.

58. Организацијске јединице Министарства одбране, у процесу реализације активности и задатака, у складу са својим функционалним надлежностима, доприносе изградњи интегритета за смањење ризика од корупције.

## ПРЕПОРУКЕ

- a. Размотрити јавну информативну кампању МО за промовисање интегритета, одговорности и транспарентности система регрутовања кадра.
- b. Установити и редовно вршити ревизију листе свих осетљивих позиција у МО.
- c. Извршити ревизију процедура и развити систем управљања ротацијама на овим позицијама.
- d. Установити место контакта ради праћења NATO IS/ PASP како би се искористиле предности њихових програма и активности.
- e. Утврдити потребе за едукацијом и обуком и искористити постојеће ресурсе и за цивилна и за војна лица, нпр. НАТО „VI“ план образовања и обучавања, радионице за каријерна усавршавања у оквиру програма НАТО за југоисточну Европу, Курс лидерства у одбрани у изградњи интегритета у НАТО школи у Оберамергау.

## ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТ

59. У Министарству одбране успостављен је систем Планирања, програмирања, буџетирања и извршења, заснован на Правилнику за планирање, програмирање, буџетирање и извршење у МО и ВС, којим се уређује планирање, програмирање, буџетирање и извршење планова и програма из делокруга Министарства одбране и Војске Србије. На основу наведеног документа, израђују се дугорочни, средњорочни и краткорочни планови и утврђују финансијске потребе програма за наредну буџетску годину.
60. Управа за буџет врши процедуралну контролу над буџетом и набавкама. У саставу Управе за буџет налази се и један припадник који је завршио обуку за систем ППБИ (планирање, програмирање, буџетирање и извршење), на Морнаричкој школи за постдипломске студије у Монтереју (САД). Овај припадник је радио са мањим тимом менаџера у Управи и помагао је да се уведу провере и усклађивања како би се обезбедило поштовање прописа о исправности и регуларности.
61. Министарство одбране израђује Предлог финансијског плана одбране за сваку буџетску годину на основу годишње исказаних потреба програма (организационих јединица МО и ВС), Фискалне стратегије и Упутства министра надлежног за послове финансија у Влади Републике Србије за израду буџета. Ово је повезано са законима о буџету које доноси Министарство финансија.
62. Финансијски подаци из извештаја о трошковима МО су јавни документ. Могу се добити од Министарства финансија и показују сва плаћања у име МО. За Министарство финансија праве се квартални извештаји о извршењу финансијског плана МО.
63. Вишак непокретне имовине и опреме може бити продат. Нови закон усвојен у Народној Скупштини у септембру 2012. одређује да се приходи од ових продаја враћају Трезору и да ће бити распоређивани као део редовне расподеле и буџетског циклуса.
64. Вишак некретнина може значајно оптеретити буџет кроз трошкове покрића минималних комуналија и чувања ових објеката. МО склапа споразуме са локалним заједницама око коришћења вишка непокретности, што има финансијске импликације.
65. Одсек за интерну ревизију је усвојио стратешки план рада за период 2011-2013, који служи као основа за израду годишњих планова рада. Главни циљ за период 2011-2013 подразумева подизање свести о управљању ризицима у МО, обављање ревизије/контроле у главним областима МО ради израде прегледа делотворности система, обучавање појединаца ради стицања сертификата овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору и напредну обуку особља.
66. Уз то, Државна ревизорска институција врши контролу владиних агенција на основу годишњег програма ревизије. Овакве контроле су вршене у МО 2009. и 2011. Обуку за интерног ревизора је завршило три припадника Инспектората одбране, а један од њих је пребачен у МО.

## **ПРЕПОРУКЕ**

- a. Размотрити потребу хармонизације Закона о буџету и Закона о јавним набавкама ради рационализације трошења буџетских средстава.
- b. Обучити додатни број лица за обављање послова ревизора.

## **ОПЕРАЦИЈЕ**

67. Не постоји посебна војна доктрина о томе како се поставити по питањима корупције у операцијама. Образовни модул који нагlašава утицај корупције на операције и бави се добром праксом требало би да буде укључен у обуку пре упућивања припадника ВС. НАТО план едукације и обуке за изградњу интегритета<sup>26</sup> може послужити као основа.

## **ПРЕПОРУКЕ**

- a. Размотрити креирање образовног модула на основу НАТО плана едукације и обуке за изградњу интегритета.

---

<sup>26</sup> РО(2012)0364 и МСМ-007S-2012, од 18.07.2012.

## НАБАВКЕ

68. Закон о јавним набавкама успоставља низ принципа у циљу постизања транспарентности у поступцима јавних набавки. У том смислу захтева се обавезно објављивање или оглашавање јавних набавки и охрабрује се надметање између понуђача. Уз то, постоје бројни прописи који покривају све аспекте процеса набавки.
69. Набавке дефинисане као поверљиве или осетљиве природе спроводе се у складу са одредбама Уредбе о средствима за посебне намене. Ово се односи на ону робу која је наведена у националној листи контроле наоружања и војне опреме и националној листи контроле робе двоструке намене. Постоје процедуре у спровођењу посебних или поверљивих набавки и детаљи о томе су заштићени.
70. Наоружање и војна опрема се набављају од произвођача у Републици Србији у складу са прописима о производњи и трговини наоружањем и војном опремом, као и у иностранству уколико се они не могу набавити у земљи. Набавке из иностранства обављају се од произвођача или појединаца који су регистровани за такве врсте продаје код овлашћених институција у земљи из које се врши извоз.
71. Набавке се, генерално говорећи, обављају централизовано преко Дирекције за набавке и продају Управе за снабдевање МО. Потчињене јединице су овлашћене да купују робу на основу исплативости и везано за рутинске захтеве као што су одржавање и храна.
72. Потпуни циклус одбрамбених набавки је сложен процес који се састоји од неколико фаза: подношење студије о набавци (реферата) Управи за снабдевање од стране потчињених команди, покретање процедуре набавки, објављивање јавног позива, израда тендерске документације, подношење понуда, отварање понуда, избор најбоље понуде и склапање уговора за одабрани понуђачем.
73. По пријему захтева за јавним набавкама, овлашћено службено лице Дирекције за набавке и продају доноси одлуку о покретању набавке и образује комисију за набавку који сачињава тендерску документацију и детаљне спецификације услова које треба да се задовоље предметном набавком. Чланови комисије за набавку су: правник, који је одговоран за закониту примену процеса и процедура, придржавање рокова, испуњење услова понуде у складу са важећим прописима који се односе на понуђаче; инжењер, професионалац са техничко-тактичког нивоа или вршилац функције који је одговоран за процену квалитета испоручене робе или услуга; и финансиста који је одговоран за обезбеђење испуњења финансијских услова од стране понуђача као и за финансијске обрачуне и евалуације понуде.
74. Са персоналом који ради у организационој јединици надлежној за набавке обавља се разговор и само након што се испуне сви услови оверава им се запослење у одељењу. Сви запослени су дужни да пријаве било какав интерес који они или њихове породице имају везано за компаније које су или би се могле наћи на списку компанија које учествују у тендеру за снабдевање робом или услугама. Овај списак се налази у Министарству финансија и привреде и само компаније са тог списка могу учествовати у тендеру. Запослени се такође ротирају да би се обезбедила исправност и правилност и као једна од мера изградње интегритета.
75. Јединица војне контроле квалитета је под Сектором за материјалне ресурсе и одговорна је за утврђивање квалитета набављене робе и услуга. Међутим, постоји



озбиљна забринутост да систем набавки није транспарентан. Одбор за одбрану и унутрашње послове Народне скупштине Републике Србије је изразио забринутост да постоје докази да је једна компанија следила тендерску процедуру и добила оверене папире, али је касније покренута истрага која се завршила одбацивањем тендера због неиспуњења захтева.

76. Закон о јавним набавкама јасно прописује услове када се понуђач може ставити на негативну листу за јавне набавке. Нису покретани кривични поступци ради злоупотреба службеног положаја из области јавних набавки у Министарству одбране.
77. Закон прописује да владине агенције са буџетом у Републици Србији тренутно не могу да користе офсет (поравнање) у процесу примене уговора.
78. У складу са Правилником о материјалном пословању у МО и ВС, сво особље у ланцу у процесу набавки морају да потпишу изјаву да не постоји сукоб интереса у извршавању њихових дужности у том процесу.

## АРАНЖМАНИ СА ПРЕДУЗЕЋИМА НАМЕНСКЕ ИНДУСТРИЈЕ И ДРУГИМ ДОБАВЉАЧИМА

79. Управа за снабдевање у МО је надлежна за: припрему тендерске документације, вредновање финансијских аспеката поновљених тендера и обезбеђење испуњења уговорних обавеза. Тренутно, Министарство финансија и привреде води списак оних компанија са којима је, након попуњавања годишњег упитника, одобрено да Министарство одбране може да сарађује. МО може да затражи да се нека компанија уклони са овереног списка, али мора да објасни случај наводећи разлоге за такав захтев Министарству финансија и привреде.
80. Пре расписивања одређеног тендера може се десити да Министарство одбране да негативну карактеристику одређеној компанији. Међутим, ако та компанија уложи жалбу Министарству финансија и привреде, све активности тендера ће престати док се не спроведе истрага.
81. МО је у обавези да унапред објави конкурс за оне јавне набавке чија приближна вредност прелази 50.000.000 РСД (450.000 евра). Министарство финансија и привреде има искључиву одговорност за управљање списком компанија које су на одобреном списку.
82. Компаније немају обавезу да имају етичке програме, али постоји могућност да се то затражи. По закону о јавним набавкама, ако је познато да компанија или појединац нису извршили претходне обавезе по неком уговору или су извршили набавку робе и услуга испод очекиваних стандарда, МО може да о томе обавести Министарство финансија и привреде. Министарство финансија и привреде може, ако је то оправдано, да одбије да прихвати такву компанију у процесу набавке.
83. Ако понуђач верује да је његово право нарушено у процесу јавних набавки, може да затражи заштиту својих права. Ово је у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који прописује процедуре везане за заштиту права понуђача и јавног интереса. Понуђач подноси свој захтев МО у складу са одредбама закона. Треба истаћи да понуђач може да поднесе захтев у било којој фази процеса набавке.
84. Поред тога, упућивање захтева за заштиту права суспендује све даље активности око набавке. У 2011. години било је 6 жалби, од којих је Комисија за заштиту права подржала 4 случаја, док су преостала два у разматрању.

### ПРЕПОРУКЕ

- a. Преиспитати систем одржавања списка потенцијалних понуђача на списку компанија којима је дозвољено да учествују у тендеру, која се налази у Министарству економије<sup>27</sup>.
- b. Преиспитати законску регулативу јавних набавки<sup>28</sup> у смислу поштовања утврђених међународних стандарда.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Наведена препорука није у надлежности МО.

<sup>28</sup> Наведена препорука није у надлежности МО.

<sup>29</sup> Нпр. Директива 2009/81/ЕС о набавкама у одрани и безбедности, јул 2009.

- c. Размотрити израду регистра одобреног од стране МО за компаније и добављаче којима је дозвољено да пружају услуге МО.
- d. Преиспитати процедуре набавки у смислу поједностављења процеса за уговоре на мање вредности успостављањем новчаног лимита испод којег је процедура мање укључена.
- e. Утврдити да ли је потребна законска регулатива да би се захтевало од компанија које обављају послове са МО да имају написан етички кодекс.
- f. Преиспитати састав тендерских комисија, посебно да би се обезбедила транспарентност, исправност и правилност.
- g. Преиспитати садашње процедуре да би се обезбедила потпуна транспарентност.
- h. Направити план управљања запосленима да би се обезбедило да се прописи о ротацији спроводе и да су оперативни.