

MINISTARTSVO ZA KOSOVSKÉ SNAGE BEZBEDNOSTI



— PLAN —

INTEGRITETA

(2016–2018)

jun, 2016.

MINISTARTSVO ZA KOSOVSKE SNAGE BEZBEDNOSTI

— PLAN —
INTEGRITETA
(2016-2018)

jun, 2016.

Izrada ovog plana omogućena je bilateralnom podrškom Kraljevine Norveške pružene Republici Kosovo, u sklopu projekta pod nazivom "Jačanje okvira integriteta u MKBS". Podršku je pružio Centar za integritet u sektoru odbrane (CIDS) koji okuplja norveške, regionalne i lokalne stručnjake na ovom polju.

Sadržaj

PREDGOVOR.....	6
LISTA SKRAĆENICA	7
UVOD.....	8
SVRHA I METODOLOGIJA	9
Cilj i načela.....	10
Proces izrade.....	11
PREDLOZI MERA ZA IZGRADNJU INTEGRITETA	12
UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	12
SPREČAVANJE SUKOBA INTERESA.....	13
POBOLJŠAVANJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI I UPRAVLJANJA IMOVINOM.....	14
UNAPREDJIVANJE INTERNE KONTROLE.....	17
ANEKS – MATRICA SA MERAMA ZA SPROVOĐENJE PLANA INTEGRITETA MKBS-A (2016-2018).....	19

Predgovor

Integritet predstavlja univerzalnu ljudsku vrednost. Ova vrednost prenošena je naširoko u demokratskom svetu. Smatra se da integritet leži u samoj srži rada javnih institucija a posebno je važan za strukture bezbednosti i odbrane. On u potpunosti odgovara misiji, ulozi, zadacima, ciljevima i odgovornostima institucija odbrane, čiji je glavni cilj da garantuju bezbednost i odbranu, kao zajedničko dobro, bilo na lokalnom ili međunarodnom nivou. Cilj bezbednosti i stabilnosti ne može se postići na uštrb integriteta. Upravo je iz tog razloga NATO poklonio posebnu pažnju na izradu strategija i okvira politike koji stavljaju na prvo mesto integritet vojnih i civilnih struktura njegovih država članica. Program NATO pakta za izgradnju integriteta, program je koji poštuju NATO članice i njihovi partneri.

Ministarstvo Kosovskih bezbednosnih snaga (MKBS) i same Kosovske bezbednosne snage (KBS) posvećene su da se usklade sa NATO standardima. Prihvatanjem međunarodnih standarda postepeno se pripremamo da postanemo odgovoran i budući partner NATO-a. Kosovo je izrazilo svoju jasnu posvećenost da postane članica Partnerstva za mir (PfP) i punopravna članica NATO pakta.

Prema istraživanjima javnog mnjenja, naša institucija se kontinuirano smatra jednom od onih koje uživaju najveći nivo poverenja i koje su najkredibilnije po mišljenju građana Kosova. Ovakav nivo poverenja nas čini privilegovanim ali i isto toliko odgovornim da zadržimo kredibilitet koji smo izgradili svojim radom. Naš autoritet će prevladati sve dok postoje politike koje odražavaju jasne ciljeve borbe protiv korupcije i nepoštenog ponašanja u našoj instituciji. Potpuno smo posvećeni da ispunimo cilj zahtevanja integriteta u radu na svim nivoima institucije.

Od sada pa nadalje, MKBS i posebno Odeljenja za upravljanje ljudskim resursima, finansije, internu kontrolu, nabavku itd. imaju Plan integriteta na osnovu koga će se meriti njihov učinak. Plan integriteta biće vodilja u našem svakodnevnom radu. Usvajanje ovog plana integriteta predstavlja značajan korak za MKBS i buduće Ministarstvo odbrane, u smislu usklađivanja sa standardima NATO pakta. Na nacionalnom nivou, očekujemo da posluži kao uzor drugim ministarstvima i agencijama Vlade Republike Kosovo u poštovanju mera integriteta.

Na kraju, upućujem svoju najdublju zahvalnost tehničkoj radnoj grupi za njihovu posvećenost u finalizaciji plana integriteta. Posebnu zahvalnost dugujemo Centru za integritet u sektoru odbrane (CIDS) norveškog Ministarstva odbrane na njihovoj bezrezervnoj podršci u jačanju okvira integriteta MKBS-a. Bilateralna pomoć Kraljevine Norveške pružena Republici Kosovo ne doprinosi samo izgradnji integriteta u MKBS, već značajno podržava i državotvorni proces. U potpunosti sam uveren u posvećenost i profesionalizam našeg osoblja koje će primeniti sve predloge koji proizilaze iz ovog plana integriteta. Naš moto je "Za Ministarstvo i snage vođene integritetom".

prof dr Haki Demolli
ministar Kosovskih bezbednosnih snaga



Lista skraćénica

ABK	Agencija za borbu protiv korupcije
CIDS	Centar za integritet u sektoru odbrane
CoE	Savet Evrope
DiFi	Agencija za javnu upravu i e-upravu
ENP	Ekonomski najpovoljnija ponuda
EU	Evropska unija
II	Izgradnja integriteta
JIE	Jugoistočna Evropa
JIR	Jedinica za internu reviziju
KBS	Kosovske bezbednosne snage
KIJU	Kosovski institut za javnu upravu
KKS	Komanda kopnenih snaga
KOA	Kosovska obaveštajna agencija
MJU	Ministarstvo javne uprave
MKBS	Ministarstvo Kosovskih bezbednosnih snaga
MP	Ministarstvo pravde
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NAT	Savetodavni tim NATO-a pri MKBS-u
NATO	Organizacija severnoatlantskog pakta
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OJN	Odeljenje javne nabavke
OKIS	Odeljenje za komunikaciono-informacioni sistem
OOB	Odeljenje za obaveštajna i bezbednosna pitanja
OOO	Odeljenje za operacije i obuku
ORJN	Odbor za razmatranje javnih nabavki
OSB	Odeljenje za saradnju i bezbednost
PS	Predmetni stručnjaci
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
UN	Ujedinjene nacije
ZJN	Zakon o javnim nabavkama

Uvod

Izgradnja institucionalnog integriteta jedan je od ključnih elemenata državotvornih procesa. Neuspeh da se uloži u integritet podlaže javne institucije i ljude lošem upravljanju i korupciji, koji prvenstveno imaju za posledicu zloupotrebu novca poreskih obveznika. Pored budžetskih implikacija, korupcija može podrazumevati i situacije kada, na primer, u upravljanju ljudskim resursima postoje sistemi koji nisu zasnovani na zaslugama ili postoji sukob interesa u procesu nabavki. Posledice korumpiranog ponašanja prevazilaze institucionalni nivo i podrivaju demokratske vrednosti i vladavinu prava.

Kosovo ima potreban zamah da prihvati ideju institucionalnog integriteta imajući u vidu da gradi institucije od temelja. Konkretno, podizanje institucija bezbednosti i odbrane – sa perspektivom da se njihov mandat unapredi u tradicionalnu vojnu strukturu – iziskuje konkretan nadzor izgradnje ovih institucija, imajući u vidu prirodu poverljivih informacija i kupovinu vojne opreme visoke vrednosti. Pozivanje na nacionalnu bezbednost ne bi trebalo da zaseni bilo kakve mere odgovornosti koje imaju za cilj da obezbede integritet. Zapravo, i u demokratskim zemljama se smatra da je sektor odbrane podložan administrativnim i političkim lošim praksama, kao što su korupcija, zloupotreba vlasti i često preuzimanje od organizovanog kriminala,¹ čime ovaj sektor, nikako nije imun na korumpirano ponašanje.

Ovaj plan integriteta (u daljem tekstu: plan) predstavlja glavni dokumenat Ministarstva Kosovskih bezbednosnih snaga (MKBS) koji će ga predvoditi u smanjenju rizika od korupcije u instituciji. On je u potpunosti u skladu sa postojećim zakonskim okvirom na Kosovu koji promoviše dobro upravljanje i načela meritokratije u upravljanju ljudskim resursima i finansiranju javnih troškova. Plan razmatra u potpunosti međunarodne pravne standarde, koje je Kosovo jednoglasno prihvatilo Ustavom, i dokumentima o politici, uprkos činjenici da još uvek nije deo međunarodnih organizacija, kao što su: Ujedinjene nacije (UN), Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Savet Evrope (CoE) itd. Konkretno, plan predstavlja težnje Kosova da se integriše u evroatlantske strukture, odnosno u Evropsku uniju (EU) i Organizaciju severnoatlantskog pakta (NATO).

MKBS poklanja posebnu pažnju da ispuni standarde NATO-a. U tu svrhu, NATO Program za izgradnju integriteta (II)² predstavlja vodeći dokumenat u odnosu na koji bi institucija trebalo da uskladi svoja nastojanja da svede na minimum rizik od korupcije. Nepostojanje ugovornog odnosa između Kosova i NATO-a ne utiče na posvećenost MKBS-a da prihvati načela i najbolje prakse NATO-a i njegovih članica. MKBS razmatra savete i sugestije na temu II koje dobije od savetodavnog tima NATO-a u MKBS-u kao i od država članica NATO-a na bilateralnom nivou.

Očekuje se da ovaj plan posluži generalno svim naporima institucija da smanje rizik od javljanja korupcije i da ojačaju dobro upravljanje sektorom bezbednosti. On priznaje integritet kao nezamenjivu normu demokratizacije sektora bezbednosti. Kao takav, poslužiće pre svega kao dokumenat o politici koji će biti primenjen u neposrednoj budućnosti kroz skup unapred definisanih predloga za izgradnju integriteta institucije. Dokumentat će pomoći da se unaprede pokušaji da se povećaju kapaciteti odnosnih odeljenja MKBS-a na svim nivoima: taktičkom, operativnom i posebno strateškom.

1 Svein Eriksen and Francesco Cordona, *Criteria for Good Governance in the Defence Sector: International Standards and Practices*, 2015

2 Za detaljnije informacije o Programu NATO II http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68368.htm

Plan je osmišljen sa ciljem da dovede do poboljšanja u okviru MKBS-a, međutim poznato je da se loše upravljanje i praznine u zakonima često nalaze van samog sektora i da su u sprezi sa širim pitanjima administrativnih kapaciteta i političkog upravljanja. Posledično, dokumenat nije ograničen samo na MKBS već je u skladu sa nacionalnim politikama borbe protiv korupcije. Očekuje se da posluži kao izvor upućivanja i potencijalno kao uzor javnoj upravi na Kosovu, u njenim zalaganjima da institucionalizuje integritet.

Ovo je živ dokumenat koji može podlagati izmenama i daljem usavršavanju. Nakon njegove primene, uslediće kampanja podizanja svesti unutar i van institucije sa ciljem da se obezbedi da integritet bude tačno shvaćen i samim tim da se prihvati njegov holistički koncept. Povrh toga, plan predviđa skup mera izgradnje kapaciteta u okviru institucije. Neophodno je podnošenje polugodišnjih izveštaja, sa ciljem da se pr prati sprovođenje plana. Rokovi su definisani matricom primene koja je priložena ovom dokumentu u aneksu.

Sprovođenje plana prvobitno će se oslanjati na budžet projekta pod nazivom "Jačanje okvira integriteta u MKBS" koji realizuje CIDS u sklopu bilateralne podrške koju Vlada Norveške pruža Vladi Kosova. Uspešna realizacija bilateralnog projekta obezbediće da postoje dovoljni lokalni kapaciteti i resursi da se nastavi sa sprovođenjem plana, bez direktne međunarodne pomoći.

Svrha i metodologija

Polazna tačka za plan integriteta jeste priznanje da bi izrada okvira politike trebalo da se zasniva na najboljem mogućem shvatanju problema i izazova na koje se nailazi na terenu. U slučaju ovog dokumenta, opis problema nastao je korišćenjem skupa alatki za prikupljanje podataka, korišćenih tokom celog procesa.

Ova analiza identifikovala je jasan put pridruživanja Kosova EU i NATO. Ovaj put manifestovan je kroz izradu odgovarajućeg pravnog okvira na polju integriteta i usklađivanjem mehanizama interne kontrole sa međunarodnim standardima i *pravnim tekovinama* EU. Mehanizmi su već uspostavljeni; međutim, postojeći kapaciteti su slabi i podložni korupciji.³ Treba podržati nastojanja na izgradnji integriteta, što će sa druge strane umanjiti potencijal javljanja korupcije.

Tim je analizirao prožimajuću pravnu i institucionalnu osnovu okvira integriteta na Kosovu. Tokom ovog procesa, postalo je očigledno da nedostaje lokalno znanje o konceptu integriteta, posebno kada se izvrši uporedba u odnosu na način na koji je koncept uređen međunarodnim pravnim standardima. Na primer, kada se reč integritet kaže na albanskom ili srpskom jeziku, ona generalno oslikava potrebu pojedinaca da ispoštuju etička pravila. Ona ne priznaje integritet kao holistički pristup već kao etičko ponašanje, koje u uobičajenim okolnostima, predstavlja jedan od elemenata integriteta.

Na osnovu postojećih međunarodnih standarda, nepostojanje integriteta dovodi do situacije u kojoj korumpirano ponašanje šteti kapacitetu institucije da obavlja svoje funkcije na nepristrasan i odgovoran način. Opasnost od korupcije i zloupotrebe vlasti posebno je velika kada je samo nekolicini pojedinaca data velika moć, kada se donose odluke u onim oblastima koje su delotvorno zaštićene od transparentnosti⁴ i kada postoji veći nivo nepotizma pri zapošljavanju. U ministarstvima odbrane u demokratskom svetu, preovlađivanje korupcije smatra se štetnim po učinak institucija do tog nivoa da se može ugroziti i borbena spremnost institucije odbrane.

Cilj i naela

Cilj plana integriteta jeste da doprinese jačanju institucionalnih kapaciteta i da svede na minimum mogućnost javljanja korupcije i loše upravljanje u MKBS-u.

Plan navodi skup opipljivih i realnih predloga. Sprovođenje ovih predloga ne obećava potpuno uklanjanje korumpiranog ponašanja prosto zbog toga što je korupcija moralna opasnost koja se može saseći samo kao posledica jake vladavine prava i društvenog razvoja. Umesto toga, predlozi sadržani u ovom planu integriteta identifikuju najslabije oblasti MKBS-a i podležu ih poboljšanjima, kao način da se povećaju institucionalni kapaciteti i smanji potencijal javljanja korupcije.

Plan integriteta MKBS-a zasniva se na tri načela:

- a.) *Potreba da se definišu predlozi za izgradnju integriteta;*
- b.) *Potreba da se integritet prepozna kao nezamenjiv deo dobrog upravljanja MKBS-a;*
- c.) *Potreba da se obezbedi lokalno vlasništvo.*

Očekuje se da definisanjem *predloga* MKBS primeni skup mera koje će imati za cilj da svedu na minimum rizik od korupcije. Ovi predlozi proizilaze iz nalaza i pokrivaju konkretne oblasti rada MKBS-a.

Time što prepoznaje *integritet kao nezamenjivi deo dobrog upravljanja*, dokument usađuje koncept integriteta u sam okvir upravljanja MKBS-om. Integritet se samim tim smatra normom koja će se u potpunosti prihvatiti na svim nivoima MKBS-a.

Obezbeđivanjem *lokalnog vlasništva* dokumenat priznaje interno upućivane pozive za izgradnju integriteta. U dokumentu se naglašava da će MKBS i Kosovo u potpunosti primeniti predloge koji su u njemu sadržani, u skladu sa kontekstom i kulturom Kosova.

4 DiFi, Defence against corruption: The risk of corruption in the defense sector of 9 countries in South East Europe, str.12

Proces izrade

MKBS je uspostavio tehničku radnu grupu koja je zadužena za analizu i izradu. Ova grupa obrazovana je odlukom generalnog sekretara (MKBS 2237/2015) i sastavljena je od četiri člana MKBS-a (predstavnicima Odeljenja za nabavke, glavnog inspektora, Odeljenja za ULJR i Politiku i planove); predstavnik Ministarstva javne uprave; predstavnik Agencije za borbu protiv korupcije i dva savetnika iz Savetodavnog tima NATO-a. Predstavnicima su pružili svoj doprinos u svojim odnosnim oblastima, čime je proces postao poprilično konsultativan. Povrh toga, ministar je uspostavio savetodavnu grupu (MKBS 2165/2015) koju čine generalni sekretar MKBS-a, predstavnici CIDS-a i direktora Savetodavnog tima NATO-a. Savetodavna grupa savetovala je tehničku radnu grupu u celom procesu.

Tokom početne faze analize, analizirali smo okvir integriteta u MKBS-u na osnovu prethodno definisane metodologije koja se primenjuje u devet zemalja jugoistočne Evrope (JIE).⁵ Prvobitno smo sagledali osobenosti unapređivanja integriteta sledećih mehanizama za uzajamnu proveru vlasti:

- a) *parlamentarni nadzor;*
- b) *politike borbe protiv korupcije;*
- c) *specijalizovana tela za borbu protiv korupcije;*
- d) *mere za rešavanje sukoba interesa;*
- e) *mere u vezi sa transparentnošću/slobodom pristupa informacijama;*
- f) *mere za spoljnu i internu reviziju, inspekciju*
- g) *angažmani;*
- h) *Institucija ombudsmana;*
- i) *javne nabavke*
- j) *upravljanje ljudskim resursima (ULJR)*

Od 10 oblasti, uopšteno je dogovoreno da ovaj plan treba da odrazi predloge i preporuke u vezi sa najrizičnijim oblastima koje podležu korupciji i neetičkom ponašanju.

Konkretna analiza usredsređena je na četiri teme:

- a.) *Poboljšanje sistema nabavke i upravljanja imovinom;*
- b.) *Sprečavanje sukoba interesa;*
- c.) *Upravljanje ljudskim resursima;*
- d.) *Unapređivanje mehanizama za internu kontrolu.*

CIDS je sproveo tri konkretne analize praznina u vezi sa: sistemom nabavke, mehanizmima interne kontrole i sukobom interesa. Ova tri izveštaja poslužila su kao osnova za izradu plana integriteta. Povrh toga, MKBS je pružio Matricu za upravljanje rizikom koja je proizašla iz institucionalne samoocene. Svaki član tehničke radne grupe pružio je konkretan pismeni doprinos u svojoj oblasti stručnosti. Ovi doprinosi upotpunili su nastojanja da se izradi nacrt. Kada govorimo o ULJR-u, dokaze smo prikupili radom i praćenjem prakse na drugom bilateralnom projektu CIDS-a pod nazivom "Jačanje upravljanja ljudskim resursima u MKBS-u."

Predlozi mera za izgradnju integriteta

Upravljanje ljudskim resursima

Upravljanje ljudskim resursima (ULJR) takođe predstavlja sektor od posebne važnosti za ostvarivanje integriteta. Nivo integriteta u ULJR može se postići kada je načelo zasluga prisutno pri regrutaciji i unapređenju osoblja. Načelo zasluge znači da imenovanje treba da bude nepristrasno i učinjeno na pravičan način u otvorenom postupku, na osnovu procene sposobnosti i nadležnosti obavljanja posla.⁶ Štaviše, profesionalan i nepristrasan učinak javne uprave i oružanih snaga moguć je samo kada postoji striktna podela između politike i vojske; odnosno kada postoje jasna i univerzalno prihvaćena pravila koja određuju koja radna mesta pripadaju političkoj sferi a koje administraciji/vojsci.⁷

MKBS je načinio određeni napredak u osmišljavanju boljih mehanizama za ULJR kako na civilnim tako i na uniformisanim radnim mestima. ULJR se međutim suočava sa izazovom prisustva nekih elemenata patronata, politizacije i klanskih načina upravljanja, koji sprečavaju procese izgradnje integriteta u oblasti ULJR.⁸ Postoji potreba da se izgradi sistem ocene učinka, regrutovanja koji je isključivo zasnovan na zaslugama kako civilnih tako i uniformisanih članova osoblja i transparentnom procesu unapređenja.

Treba razmotriti sledeće predložene mere:

a.) Identifikovati ona radna mesta u MKBS-u i KBS-u koja nose rizik

Treba identifikovati ona radna mesta koja bi potencijalno nosila rizik po integritet. Rizik bi mogao da se identifikuje kroz proces samoocene koji obuhvata taktički, operativni i strateški nivo. Povrh toga, spoljna analiza trebalo bi da upotpuni ovaj proces. Obe ocene bi trebalo da se zasnivaju na prethodno definisanoj metodologiji. Identifikovana radna mesta koja nose ovaj rizik trebalo bi da vode ka nadzoru i praćenju koje će vršiti mehanizmi interne kontrole Ministarstva. Procena rizika u vezi sa radnim mestima u MKBS-u poslužiće da se osmisle mere da se smanji rizik kod većine radnih mesta koja najviše podlažu korupciji. Identifikovana radna mesta mogu podlagati rotaciji i transferu, po principu zasluge i nivoa sposobnosti.

b.) Smanjiti sklapanje kratkoročnih ugovora

Generalno su svi delili zaključak da postoji značajan broj kratkoročnih ugovora – najčešće ugovori o delu – koji sprečavaju otvoreno i transparentno regrutovanje. Kancelarija glavnog revizora ukazala je na ovu lošu praksu ne samo u MKBS-u već i u celokupnoj javnoj administraciji, što predstavlja jedan od nedostataka u integritetu. MKBS bi trebalo da stvori mehanizme kojima će drastično smanjiti broj ugovora o delu, izuzev slučajeva kada su ove usluge tražene za radna mesta posebnog profila. Ovi ugovori bi trebalo isključivo da se dodele na osnovu zasluga.

6 Svein Eriksen and Francesco Cordona, *Criteria for Good Governance in the Defence Sector: International Standards and Practices*, 2015

7 Ibid,

8 DiFI, *Building Integrity in the Kosovo Security Force*, str.1

Potreba oslanjanja na kratkoročno zapošljavanje može se smanjiti boljim metodama planiranja ULJR-a.

c.) Zamena članova odbora za regrutaciju i unapređenje

Treba ponovo razmotriti praksu pozivanja istih članova odbora da donesu odluke o regrutaciji i unapređenju. Savetuje se da sastav članova odbora bude promenjen u zavisnosti od specifičnosti i nivoa regrutacije i unapređenja. Ovo takođe obezbeđuje da se svede na minimum potencijal za sukob interesa i nepotizam u procesu.

d.) Karijerno napredovanje prema zaslugama

Tokom procesa napredovanja u karijeri, treba obezbediti ravnopravan pristup obuci, obrazovanju i stručnom usavršavanju. Načelo primene zasluga trebalo bi da se primenjuje na jednoobrazan način (aktivna i rezervna komponenta) i u državnoj službi. Od presudne je važnosti da se tokom karijernog napredovanja i unapređenja izaberu najbolji pojedinci, na osnovu uslova i kriterijuma traženih zakonom. Propisi su dobri međutim ono što je od presudne važnosti jeste da ocena učinka bude objektivna i da služi unapređenju članova osoblja na osnovu zasluga. Integritet podrazumeva, između ostalog, da postoji jednak pristup unapređenju, bez obzira na etničko poreklo ili pol.

Sprečavanje sukoba interesa

Mere za sprečavanje sukoba interesa predstavljaju važne instrumente da se ispoštuju ove norme i da se izgradi integritet javnog sektora. Sukob interesa ne odražava na kraju korumpiranu situaciju već predstavlja potencijal za javljanje korupcije, posebno ako se ne reši. Zaista, najučestaliji slučajevi sukoba interesa nastaju kada privatni interesi zadiru u rad javne institucije, na uštrb ove poslednje.

Odredbe o sukobu interesa obično se primenjuju u MKBS-u. Konkretno, prijavljivanje imovine i poklona vrši se redovno dok je Agencija za borbu protiv korupcije pozitivno ocenila saradnju sa MKBS-om. Ono što ostaje nejasno jeste da li su prijavljene informacije tačne. Takođe, nije jasan obim u kome postoji sukob interesa u tenderskim komisijama ili procesu zapošljavanja. Nepotizam je jedan od najvećih problema u instituciji, imajući u vidu malu zajednicu i mogućnost ostvarivanja porodičnih i prijateljskih odnosa među osobljem.

Treba razmotriti sledeće predložene mere:

a.) Sprovesti postupke za zahtevanje izuzeća u slučaju sukoba interesa;

Postojeća pravila i postupci za zahtevanje izuzeća u slučaju sukoba interesa su prikladna. MKBS podlaže Uredbi 04/2015 o Kodeksu ponašanja državnih službenika i Kodeksu etike KBS-a 2/2008. Pošto postoje neke prakse koje podrazumevaju sukob interesa, neophodno je da postoje mehanizmi interne kontrole koji identifikuju slučajeve i pomažu da se primeni pravni okvir. Više rukovodstvo MKBS-a trebalo bi da podrži mehanizme za internu kontrolu tokom njihovog rada.

b.) Sprovesti postupke za zabranu paralelnog spoljnog zaposlenja.

Paralelno spoljno zapošljavanje u MKBS-u po svemu sudeći je izazov, uprkos činjenici da se smatra institucijom sa dostojnim platama i prikladnim standardima. Iako ne postoje tačni podaci, postoji praksa angažovanja osoblja MKBS-a i KBS-a u vidu paralelnog spoljnog angažovanja. Ovo ili može dovesti do situacije u kojoj se paralelni angažman klasifikuje kao direktan sukob interesa ili dovodi do situacije u kojoj oficiri MKBS-a i KBS-a ne prijavljuju svoje dopunske angažmane iako nisu klasifikovani kao sukob interesa. Više rukovodstvo MKBS-a trebalo bi da obezbedi sprovođenje postojeće Uredbe 15/2010 o dopunskom angažmanu pripadnika KBS-a, Zakona o sprečavanju sukoba interesa i Uredbe 04/2015 o Kodeksu ponašanja državnih službenika.

Poboljšavanje sistema javnih nabavki i upravljanja imovinom

Na globalnom nivou, javne nabavke predstavljaju važan sektor u izgradnji integriteta. Ovaj sektor smatra se jednim od najugroženijih sektora u smislu korupcije, imajući u vidu ogroman broj transakcija i broj uključenih lica i organizacija.⁹ Štaviše, nedostaci u merama javne nabavke mogu dovesti do smišljenog objavljivanja tendera gde preduzeća, za koja se inače očekuje da konkurišu, sklapaju tajne zavere podizanjem ili smanjivanjem cena ili kvaliteta robe ili usluga za kupce koji žele da kupe ove proizvode ili usluge kroz ponudrački proces.¹⁰ Sistem nabavki osetljiva je oblast koja može podlagati korupciji i lošem upravljanju.

U slučaju MKBS-a, analiza je pokazala da postoji odgovarajući pravni okvir koji je konstantno ažuriran u skladu sa domaćim zahtevima i u skladu sa *acquis communautaire* EU. Postoji duga istorija prakse koja je stečena posebno kada govorimo o sprovođenju redovnih postupaka nabavke, međutim postoji ograničeno ili ne postoji nikakvo znanje o vojnim nabavkama. Postojeći sistem javnih nabavki podlaže korupciji i lošem upravljanju, posebno kada govorimo o nabavci robe, usluga i kapitalnim investicijama, kao posledica nedostatka kapaciteta u oblasti nabavki u sektoru odbrane i nepotpunog pravnog okvira. Treba razmotriti sledeće predložene mere:

a.) Izraditi i usvojiti podzakonske akte koji uređuju izuzetke koji proizilaze iz člana 3 kosovskog Zakona o javnim nabavkama;

Izmenjen Zakon o javnim nabavkama (ZJN)¹¹ dalje je uskladio kosovski pravni okvir sa nedavno donetim direktivama EU na polju nabavki. Sa pravne tačke gledišta, smatra se da je zakon u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima i da je primenjiv u kosovskom kontekstu. Početkom 2016. godine, član 3 ZJN-a dalje je proširen i sada detaljnije objašnjava izuzetke i ukidanje redovnog postupka u svrhu

⁹ Svein Eriksen and Francesco Cordona, *Criteria for Good Governance in the Defence Sector: International Standards and Practices*, 2015

¹⁰ Ibid

¹¹ Izmenjen ZJN usvojen je u Skupštini Kosova 1. marta 2016.

odbrane i nabavke u sektoru bezbednosti. ZJN zahteva da Vlada Kosova usvoji uredbu koja definiše pravila, uslove i postupke za ukidanje člana 3.¹²

Odbor za razmatranje javnih nabavki (ORJN) trebalo bi da pokrene inicijativu da izradi uredbu (u skladu sa Direktivom o odbrani 2009/81 EU), u saradnji sa drugim bezbednosnim institucijama, kao što su: MKBS, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Obaveštajna agencija i Ministarstvo pravde.¹³ Uredba bi trebalo da ima u vidu najbolje međunarodne prakse koje odgovaraju pravnom i društvenom okviru na Kosovu. Usvajanje uredbe obezbediće bolji integritet u sprovođenju pravnog okvira, posebno kada govorimo o opravdanju za izuzetke. Potrebno je da sve organizacione jedinice primene sve odredbe ZJN-a kako bi se obezbedila efikasna javna nabavka i ekonomična potrošnja.

b.) Poboljšati i unaprediti kvalitet interne pripreme postupaka nabavke u MKBS-u;

Postojeći interni postupci za nabavku su uspostavljeni ali ih treba preispitati sa ciljem da se usklade sa međunarodnim standardima i sa prihvaćenim praksama. Iako bi MKBS trebalo u potpunosti da se uskladi sa ZJN-om (i ne postoji nikakav zahtev da se zatraži poseban Zakon o vojnim nabavkama), od presudne je važnosti stvoriti naprednije mehanizme da se obezbedi efikasna nabavka. Unapređivanje integriteta zahteva da se izrade i sprovedu postupci nabavke koji su isključivo osmišljeni za MKBS i KBS na polju oružja i vojne opreme, tehnologije, prevoza, informacione tehnologije, hrane, zdravlja, obaveštajnih usluga, građevinskog materijala, infrastrukture, usluga održavanja i drugih oblasti. KBS treba da neguje integritet kako bi sproveo proces potencijalnih humanitarnih i mirovnih misija, uključujući međunarodne vojne vežbe.

Neophodno je jasno definisati odgovornosti, počevši od jedinica koje podnose zahtev a koje polažu pravo da pripreme zahteve. Ovi zahtevi bi jasno trebalo da pruže taktičke i tehničke karakteristike u vezi sa nabavkama materijala i usluga, dok predmetni stručnjaci (PS) pripremaju konačne zahteve za nabavku. Ovo poboljšanje trebalo bi da se proprati razvijenim sistemom praćenja u kome će se pratiti i zabeležiti svi kupovni nalozi. Digitalni sistem za praćenje trebalo bi da obezbedi da MKBS odstupa od ručnog sistema i da pređe na elektronski. Usavršavanje sistema trebalo bi da podrazumeva tri ciklusa filtriranja kupovnih naloga: prvi podrazumeva ovlašćivanje osobe da započne postupak nabavke; drugi treba da definiše ovlašćeno lice (u sklopu jedinice koja je podnela zahtev) na osnovu tehničke specifikacije dok bi treći ciklus trebalo da podrazumeva da ovlašćeni službenik sagleda pitanje koordinacije u fazi planiranja i da li su zahtevi u skladu sa smernicama za planiranje. Mehanizam praćenja trebalo bi da se završi poslednjim ciklusom koji se odvija u sklopu Odeljenja za logistiku.

¹² Zakon o javnim nabavkama, član 3

¹³ MKBS može pokrenuti ovaj proces ali je ORJN ovlašćen da izrađuje i predlaže propise o javnim nabavkama na Kosovu

c.) Dalje poboljšati proces planiranja, povezivanjem budućih ciljeva planiranja sa potrebama;

MKBS treba da uspostavi sistem za planiranje koji je efikasan u prenosu smernica za planiranje ministru, komandantu KBS-a i generalnom sekretaru. Konsultacija u vezi sa Srednjeročnim planom trebalo bi da se sprovedu pre nego što se stupi u fazu izrade tehničkog projekta. Postupak treba da bude izrađen unapred i da se samim tim izbegnu bilo kakva zakašnjenja, pre nego što Ministarstvo finansija naloži MKBS-u kako da postupi u vezi sa budžetskim ciklusom. U tom smislu, smernice o planiranju biće u skladu sa projektima za izradu planova i sa tehničkom specifikacijom pre vremena.

d.) Diversifikovati kriterijume dodele;

Praksa MKBS-a da primeni opšte postupke nabavke je poprilično dobra. MKBS je posebna institucija tako da bi institucije trebalo da budu dugoročne, međutim moraju se obezbediti dobra cena i visok kvalitet.

Međutim, u sklopu nastojanja da izgradi integritet, MKBS treba da zacrti za prioritet one projekte od vitalne važnosti za funkcionisanje institucije ali i u skladu sa dugoročnim ugovorima. MKBS bi trebalo da počne sa primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude (ENP) – zajedno sa kriterijumom najniže cene – u skladu sa ZJN-om. Ovaj kriterijum zahteva pripreme službenika za nabavke i podršku ORJN-a. Odluka da se ugovori sklapaju na osnovu ENP-a treba pažljivo da se obrazloži i treba da bude u skladu sa standardima institucije, kosovskim i evropskim standardima.

e.) Unapređivanje tržišnog istraživanja;

Nedostatak prethodnog istraživanja tržišta robe, usluga i kapitalnih investicija može imati implikacije po budžet Kosova, i samim tim MKBS. Kosovo nema industriju odbrane dok se kupovina robe uglavnom vrši od ponuđača koji uvoze iz inostranstva. Od presudne je važnosti da MKBS zaposli talentovane službenike sa različitim jezičkim veštinama sa ciljem da se istraži međunarodno tržište i da se samim tim prvobitno ispune planovi a kasnije i sam proces nabavki. Istraživači bi trebalo da se smeste u jednom od postojećih odeljenja.

f.) Poboljšati upravljanje imovinom

Sa ciljem da se poboljša upravljanje imovinom, neophodno je poboljšati interne propise koji uređuju interne logističke postupke kao i postupke kontrole i izveštavanja. Pošto se u nekoliko različitih navrata možda desila zloupotreba imovine KBS-a, trebalo bi kazniti ovakve radnje. Povrh toga, zloupotreba imovine KBS-a u privatnim navratima ima svoje implikacije po ugled KBS-a. Mehanizmi interne kontrole trebalo bi da preduzmu neophodne korake da identifikuju obim zloupotreba dok bi više rukovodstvo trebalo da obezbedi da se ovakva praksa ne ponovi.

g.) Poboljšati upravljanje ugovorima

Prema izveštajima, upravljanje ugovorima je slabo. Ovo ima implikacije kako na isporuku robe i usluga koje su nižeg kvaliteta u odnosu na onaj koji je dogovoren ugovorom. Nedostatak kapaciteta može sprečiti MKBS da obezbedi kontrolu svih isporuka u smislu kvaliteta i vremena. Treba upotrebiti mehanizme interne kontrole sa ciljem da se proprati upravljanje ugovorima. U tu svrhu, treba uspostaviti odgovarajuće obrazovanje i obuku o upravljanju ugovorima, prvenstveno u oblasti kontrole kvaliteta i sprovođenja ugovornih odredbi.

h.) Izgraditi kapacitete za nabavku;

MKBS-u će koristiti opšta platforma izgradnje kapaciteta koju pružaju Kosovski institut za javnu upravu (KIJU), Ministarstvo finansija i zajednica donatora. Usled osobenog mandata ove institucije, od MKBS-a se očekuje da poveća kapacitete svog osoblja u oblastima predloženih poboljšanja.

Unapredjivanje interne kontrole

Interna kontrola predstavlja nezavisan mehanizam praćenja i procene u okviru organizacije. Njen glavni zadatak jeste da obezbedi da su uspostavljeni sistemi provere, analize i kontrole i da se vidi da li sistem funkcioniše u skladu sa standardima i načelima prikladnog upravljanja finansijama. Uprkos činjenici da su podređeni ministru, ovi mehanizmi bi trebalo da budu organizaciono i funkcionalno nezavisni. Povrh toga, ovi mehanizmi bi trebalo da obezbede prihvatanje integriteta duž institucije vršenjem *ex ante* kontrole.

Kada se radi o MKBS-u, interna kontrola vrši se posredstvom dva mehanizma: interna revizija i glavni inspektor. Po svemu sudeći oba ova mehanizma nadopunjuju jedan drugog u rešavanju potencijalnih zabrinutosti, što podrazumeva, između ostalog, korumpirano ponašanje i loše upravljanje u instituciji. Iako ova dva mehanizma izrađuju redovne izveštaje, njihov učinak bi se mogao dalje poboljšati i ojačati kada bi u okviru institucije postojala veća volja da se bolje shvati njihova uloga i da se razmotre njihove preporuke. Funkcionalna nezavisnost oba mehanizma daleko je od željene.

Trebalo bi razmotriti sledeće predložene mere:

a.) Unaprediti funkcionalnu nezavisnost Jedinice za nezavisnu reviziju (JIR);

Funkcionalna nezavisnost predstavlja situaciju u kojoj mehanizmi interne kontrole obavljaju svoje zadatke na nezavisan način, van kontrole ili uplitanja u okviru ili van institucije. Funkcionalna nezavisnost mehanizama interne kontrole postoji samo u pravnom okviru (i to samo u Zakonu o internoj reviziji) i vrlo je nasumično prisutna u praksi. Na primer, funkcionalna nezavisnost mogla bi se postići kada interni mehanizmi nezavisno – na osnovu procena rizika – odaberu oblasti koje će biti revidirane i način revizije i izveštavanja.

Potencijalni koraci u MKBS-u trebalo bi da obezbede da je interna revizija pravno, strukturno i, što je najvažnije, praktično nezavisna i da podnosi svoje izveštaje isključivo ministru. Opšti Zakon o internoj reviziji trebalo bi da ima prednost u odnosu na postojeću strukturu MKBS-a. Treba izmeniti sadašnju strukturu u skladu sa kojom jedinica za internu reviziju podnosi svoj izveštaj generalnom sekretaru. Njeno osoblje bi trebalo proširiti i obučiti u smislu mera integriteta sa ciljem da se obezbedi visoki nivo funkcionalne nezavisnosti. Viša uprava se mora uzdržati od bilo kakvih pokušaja da utiče na rad međunarodnih mehanizama za kontrolu. Štaviše, treba osmisliti skup mera za izgradnju kapaciteta mehanizama interne kontrole u smislu mera integriteta.

b.) Sprovesti opštu kampanju podizanja svesti o pitanjima borbe protiv korupcije i integriteta

Kampanja podizanja svesti u sklopu institucije potrebna je kako bi se povećao nivo znanja o integritetu, predlozi planova integriteta i postojeći pravni okvir na ovom polju. Predlaže se da se sprovodi sistematski i da se i više rukovodstvo MKBS-a uključi u kampanju. Sa ciljem da se postigne željeni nivo efekta, zajednički poduhvati MKBS-a i građanskog društva, akademskog sektora, parlamentaraca i donosilaca politike od presudne su važnosti.

Aneks – Matrica sa merama za sprovođenje Plana integriteta MKBS-a (2016-2018)

Br.	Oblast	Mere	Aktivnost	Rok	Glavni odgovoran subjekat	U saradnji sa odeljenjima/ jedinicama	Pomoćni finansijski organi
I	Poboljšavanje javnih nabavki i upravljanja imovinom	1.1. Izrada i usvajanje podzakonskih akata koji uređuju izuzetke koje propisuje član 3 Zakona o javnim nabavkama.	1.1.1. Doprinos MKBS-a u radnoj grupi za primenu Uredbe o postupcima izuzetaka, koji proizilaze iz člana 3 Zakona o javnim nabavkama. (IAW Vladina strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije za period od 2013-2017)	Jun-decembar 2016.	Vlada i ORJN	MKBS, MUP, KOA i MP	Vlada Kosova
			1.1.2. Izrada internog vodiča koji objašnjava postupke nabavke koji proizilaze iz Uredbe o izuzeću, na osnovu člana 3 ZJN-a	Januar-mart 2017.	Odeljenje za nabavke	Pravno odeljenje, Odeljenje za logistiku, Odeljenje za finansije, Odeljenje OOB, ORJN	MKBS i CIDS
		1.2 Izrada i jačanje sistema postupka nabavke MKBS-a	1.2.1. Izrada digitalnog sistema za ciklus postupka nabavke (upravni informacioni sistem za procese nabavke).	Jun 2016-decembar 2018.	OKIS	Odeljenje za nabavke, G6-KKS, Odeljenje za logistiku; G4-KKS, Odeljenje za finansije, G8-KKS; NAT	MKBS
		1.3. Osnaživanje sistema za istraživanje tržišta.	1.3.1. Zapošljavanje osoblja sa profesionalnim znanjem u oblasti industrije odbrane i engleskog i drugih jezika za istraživanje relevantnog međunarodnog tržišta.	Jun 2016-Jun 2017	Kadrovska služba	Odeljenje za logistiku, Odeljenje za nabavke, MPA, NAT	MKBS i MJU
		1.4. Poboljšanje sistema upravljanja imovinom.	1.4.1. Preispitati normative akte o upravljanju imovinom i proceduralne podzakonske akte (Uredbe, Administrativna uputstva, Vodiče i SOP-e).	Jun 2016-Jun 2017.	Pravno odeljenje	Odeljenje za logistiku, G4-KKS, JIR, Inspektorat, Odeljenje za nabavku. Odeljenje za finansije, NAT	MKBS
		1.5. Poboljšavanje procesa upravljanja ugovorima.	1.5.1. Jačanje kapaciteta i povećavanje kontrole u oblasti upravljanja ugovorima.	Jun 2016-decembar 2018.	Odeljenje za logistiku	Odeljenje za nabavke, JIR, Inspektorat, Odeljenje za finansije, G4-KKS, Jedinica za opšte pomoćne usluge, NAT	MKBS
		1.6. Izgradnja profesionalnih kapaciteta za nabavku	1.6.1. Veći broj osoblja u Odeljenju za nabavke.	Jun 2016-Jun 2017.	Kadrovska služba,	Odeljenje za nabavke i MJU,	MKBS i MJU

			1.6.2. Sprovesti sistematiku obuku u oblasti nabavki u domenu odbrane (uključujući tačke 1.1, 1.2, 1.3 i 1.5,).	Septembar 2016 – decembar 2018.	Odeljenje za nabavke	OOO, OSB, KIJU, ORJN, CIDS, NAT, NLAT	MKBS, KIJU i CIDS
II	Sprečavanje sukoba interesa	2.1. Jačanje postupaka za zahtevanje izuzeća u slučaju sukoba interesa.	2.1.1. Preispitivanje postupka (Kodeks ponašanja br. 2/2008 primenjiv u MKBS) za zahtevanje izuzeća u slučaju sukoba interesa u MKBS-u, u potpunom skladu sa odnosnim propisima	Jun- decembar 2016.	Kadrovska služba	Pravno odeljenje, G1LFC, Pravna kancelarija KKS, ABK, NAT	MKBS
		2.2. Jačanje postupaka za zabranu sporednog zaposlenja.	2.2.1. Preispitivanje postupka (Uredba br. 15/2010 o sporednom zapošljavanju pripadnika KBS-a) za zabranu sporednog zapošljavanja i pitanja u vezi sa sporednim angažovanjem kada ne sačinjavaju sukob interesa.	Jun- decembar 2016.	Kadrovska služba	Pravno odeljenje, G1LFC, Pravno –Kancelarija KKS, ABK, NAT	MKBS
		2.3 Povećavanje praćenja sprovođenja postupaka i propisa koji proizilaze iz tačaka 2.1 i 2.2	2.3.1 Periodično izveštavanje o nivou primene propisa i postupaka propisanih tačkama 2.1 i 2.2	Jun 2016 – decembar 2018.	JIR	Inspektorat KBS-a	MKBS
		2.4 Izgradnja profesionalnih kapaciteta za sprečavanje sukoba interesa	2.4.1 Obuka u sprečavanju sukoba interesa	Septembar 2016 – decembar 2017.	Kadrovska služba	Pravno odeljenje, OOO, ABK, KIJU, MPA, CIDS	MKBS, ABK i CIDS
III	Upravljanje ljudskim resursima	3.1. Identifikovanje radnih mesta koja su osetljiva u smislu integriteta.	3.1.1. Osmišljavanje procesa koji podrazumeva samoocenu kao i spoljnu ocenu, sa ciljem da se identifikuju osetljiva radna mesta.	Septembar 2016- mart 2017.	Kadrovska služba	OOB, Inspektorat & NAT	MKBS i CIDS
			3.1.2. Preporučivanje mehanizama interne kontrole za radna mesta koja zahtevaju proces rotacije i premeštaja u zavisnosti od zasluga i nivoa ovlašćenja.	Jun 2017 - decembar 2017.	Kadrovska služba	Specijalni odbor	MKBS
		3.2. Primena posebnih ugovora o delu (kratkoročnih ugovora)	3.2.1. Identifikovanje specijalizovanih radnih mesta na nivou Ministarstva i KBS-a.	Septembar 2016- jun 2017.	Kadrovska služba	Sve organizacione jedinice	MKBS

		3.3. Proces zamene članova Odbora za regrutaciju i unapređenje.	3.3.1. Primeniti praksu periodične rotacije u sastavu Odbora za regrutaciju i unapređenje sa ciljem da se imenuje profesionalno osoblje za ekvivalentne oblasti.	Jun 2016-decembar 2018.	Kadrovska služba	G1LFC, Specijalan odbor	MKBS
			3.3.2. Sprovesti preliminarnu obuku osoblja odnosnih Odbora, na temu regrutacije i unapređenja.	Jun 2016-jun 2017.	Kadrovska služba	G1LFC, Specijalan odbor	MKBS & CIDS
		3.4. Karijerno unapređenje prema zaslugama.	3.4.1. Povećati praćenje sa ciljem da se obezbedi karijerno napredovanje prema zaslugama.	Septembar 2016-decembar 2018.	Kadrovska služba	G1 KKS, Posebna radna grupa	MKBS
		3.5. Izgradnja kapaciteta u ULJR	3.5.1. Stručno osposobljavanje na polju integriteta u ULJR (3.1, 3.2 i 3.4)	Sep-tembar 2016-decembar 2018.	Kadrovska služba	KIJU, CIDS i NAT	MKBS, KIJU i CIDS
IV	Jačanje interne kontrole	4.1. Jačanje uloge Jedinice za internu reviziju i Glavnog inspektorata.	4.1.1. Struktura JIR direktno podređena ministru, u skladu sa Zakonom o reviziji.	Jun 2016-septembar 2016.	Kadrovska služba		MKBS
			4.1.2. Veći broj osoblja u JIR i Glavnoj inspekciji.	Jun 2016-jun 2017.	Kadrovska služba	MJU, JIR, Inspektorat, OAG	MKBS i MJU
			4.1.3. Sprovesti sistematsko osposobljavanje na polju revizije i Inspektorata, namenjenog osoblju JIR i Glavne inspekcije	Sep-tembar 2016-decembar 2018.	Kadrovska služba	JIR, Inspektorat, OAG, KIJU, MF, OOO, OSB, NAT,	MKBS, KIJU i CIDS

	4.2. Kampanja podizanja svesti u vezi sa merama za borbu protiv korupcije i pitanjima integriteta.					
	4.2.2. Organizovanje sistematske kampanje podizanja svesti (obuka, seminari, prezentacije) u vezi sa propisima i postupcima u okviru i van institucije na svim nivoima MKBS-a i KBS-a.	Jul 2016-decembar 2017.	Ovlašćeni službenik	OJN, CIDS i NAT	MKBS i CIDS	
	4.2.3. Organizovanje okruglih stolova, seminara, naučnih i stručnih konferencija sa nevladinim institucionalnim strukturama iz lokalne i međunarodne akademske oblasti itd. u vezi sa pitanjima integriteta.	Jul 2016-decembar 2017.	Ovlašćeni službenik	OJN, CIDS i NAT	MKBS i CIDS	

