

Robert Klitgard
Ronald Meklin-Abaroa
H. Lindzi Peris

KORUMPIRANI GRADOVI

*Praktičan vodič za liječenje i
sprečavanje korupcije*

Sarajevo, 2007.

Autorsko pravo © Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa i H. Lindzi Paris

KORUPIRANI GRADOVI

Štampano u Bosni i Hercegovini, na osnovu prava dobijenih od autora originala na engleskom jeziku. Sva prava su rezervisana. Zabranjeno umnožavanje ili reprodukcija u bilo kom obliku bez pisanog odobrenja, osim u slučaju kratkih navoda u literaturi.

Izdavač adaptiranog materijala:
Trening i konsalting organizacija "Izbor Plus"
Adresa: Kolodvorska 11a, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
Za izdavača: Slavica Drašković, direktor za razvoj programa

Prevod knjige sa engleskog na srpski jezik:
Development Consulting Group (DCG, d.o.o.)
Adresa: Drinčićeva 3, 11000 Beograd, Srbija
Internet adresa: www.dcg-consulting.com
E-mail: info@dcg-consulting.com
Tel: +381 11 322 06 41; +381 11 322 22 86
Prevod: Angelina Mišina;

Adaptacija knjige na bosanskohercegovačko govorno područje:
Slavica Drašković
Recenzija: Dr Halil Gutošić, Branka Inić
Grafičko uređenje: Rajko Đurica
Dizajn korica: DCG, d.o.o
Štampa: "Gama print"
Tiraž: 100
Sarajevo, 2007.

Original na engleskom jeziku je publikacija Instituta za savremene studije (The Institute of Contemporary Studies – ICS), neprofitne organizacije koja se bavi istraživačkim radom i Instituta Svjetske banke (The World Bank Institute), klijenta i trening organizacije Svjetske banke. Analize, zaključci i mišljenja izražena u ovoj knjizi su data od strane autora i ne moraju odražavati stavove ICS-a, Svjetske banke i njenih službenika, direktora i drugih povezanih lica ili lica koja su podržala njihov rad.

Posebna zahvalnost je upućena organizaciji Development Alternatives, Inc. (DAI) iz Vašingtona, SAD, koja je finansirala prevod, kao i organizacijama OSI/LGI (Mađarska) i FPDL (Rumunija), koje su omogućile štampanje ove knjige u okviru regionalnog programa "Raditi zajedno" kroz komponentu Programa malih sredstava kojim upravlja Partners Foundation for Local Development (FPDL), a finansira ga Local Government Initiative/Open Society Institute (OSI/LGI).

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

SADRŽAJ

Predgovor Instituta za savremene studije
Predgovor Instituta Svjetske banke
Predgovor

Poglavlje 1: Značaj korupcije

Šta je korupcija i zašto je ona štetna
Definicija
Primjer
Zašto je korupcija danas tako značajno pitanje?
Zašto mnogi pokušaji da se suzbije korupcija propadaju?

Poglavlje 2: Formulisanje strategije

Primjer strategije za prevenciju korupcije
Kako formulisati strategiju?

Poglavlje 3: Korupcija kao sistemska pojava

Ekonomski pristup korupciji
Korupcija kao zločin iz računa
Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije
Primjena datog okvira na primjeru Hong Konga
Javne nabavke

Poglavlje 4: Procjena korupcije

Participativna dijagnoza
Šta je participativna dijagnoza
Kako se može sprovesti participativna dijagnoza
Tehničke studije i eksperimenti
Uključivanje privatnog sektora i građana

Poglavlje 5: Sprovođenje reforme

Organizovanje borbe protiv korupcije
Krenite od lako ostvarivih ciljeva
Udružite se sa snagama koje vam mogu biti saveznici
Raskid sa kulturom nekažnjavanja
Ulovite krupne ribe

Privucite pažnju javnosti
Izmijenite sisteme
Radite zajedno sa birokratijom a ne protiv nje
Počnite sa nečim pozitivnim
Stavite naglasak na informacije i stimulacije

Poglavlje 6: Zaključci i dodaci

Razotkrivanje korupcije
Prva bitka iz La Paza
Dijagnoza
Strategija
Primjena strategije
Kratak pregled koraka koje treba sprovesti u borbi protiv korupcije
Kako održati reforme
Informacije i podsticaji

Dodatak o korupciji u javnim nabavkama

Uvod
Skrraćeni prikaz postupka javne nabavke u četiri koraka
Vrste korupcije koje karakterišu svaki korak
Uslovi koji najčešće pogoduju korupciji
Pokazatelji potencijalne korupcije
Reforma politike javnih nabavki
Novije aktivnosti u oblasti javnih nabavki
Sekundarni efekti
Potpisivanje ugovora sa više ponuđača
Mehanizmi zaštite prava
Zaključni komentari
Indeks
O autorima
Recenzije

PREDGOVOR INSTITUTA ZA SAVREMENE STUDIJE

Korupcija postoji od nastanka uređenog ljudskog društva. Ona je oduvijek bila dio naših kolektivnih aktivnosti. Svejedno, ne možemo se pomiriti sa postojanjem korupcije, jer ona nagrizava ne samo ekonomsko tkivo društva, već i "moralne temelje poretka".

Čovjek ne može biti spokojan kad pročita da su mnoga razaranja prouzrokovana nedavnim zemljotresom u Turskoj bila posljedica sveopšte korupcije u kojoj su učestvovali građevinska industrija, s jedne, i državni funkcioneri, s druge strane. Ipak, korupciju, uglavnom, ne primećujemo ili želimo da je ignorišemo. Problem je djelimično u tome što se korupcija najuspješnije odvija pod velom tajne. Aristotel je uočio dio ovog problema kad je rekao: "O onome što pripada velikom broju ljudi vodi se vrlo malo računa." Čak i danas, korupcija se uglavnom javlja u javnom sektoru i mi moramo preduzeti odlučnije mjere kako bismo je smanjili.

Danas postoje nove, snažne inicijative koje imaju dobre izgleda da korupciju podvrgnu javnom ispitivanju. Informatičko doba daje građanima i nevladinim organizacijama moćne organizacione alatke i informacije za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Osim toga, globalna ekonomija vrši ogroman pritisak na lokalnu samoupravu da se oslobodi faktora koji smanjuju njihovu konkurentnost. A korupcija je nesumnjivo faktor koji može da utiče i zaista ima uticaja na manju atraktivnost jedne zajednice u odnosu na neku drugu.

Informacije ne vrijede mnogo ako ne postoje instrumenti za njihovo produktivno korišćenje. Ova knjiga donosi upravo taj neophodan skup instrumenata. Izabrani funkcioneri, građani i službenici javne uprave ih mogu koristiti kako bi utvrdili gde dolazi do pojave korupcije i otkrili njene dubinske uzročnike. Autori ovdje nude jedan mudar savjet: usmjerite pažnju na institucije koje stvaraju mogućnosti za korupciju, a ne na karakterne osobine onih koji se upuštaju u korupciju. Zašto? Zato što, ako se te institucije koje stvaraju mogućnosti za korupciju ne promjene, sljedeći nosioci funkcija u tim institucijama će vjerovatno biti podjednako korumpirani kao i njihovi prethodnici. Na kraju, kažimo i to da autori knjige daju konkretne primjere uspješne borbe protiv korupcije, kao i načine za uključivanje građana u taj proces.

Korumpirani gradovi imaće važnu ulogu i u podučavanju studenata o tome kako se obavlja analiza složenih društvenih sistema. Insistirajući na uzajamnoj povezanosti između institucije i karakternih osobina pojedinaca, autori nude studentima dragocjene instrumente koji će im pomoći da razumiju kako se

Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa, H. Lindzi Peris

ove dvije ključne komponente ljudskog društva prepliću i uzajamno djeluju. Insistirati samo na karakteru, ili samo na instituciji značilo bi ispustiti iz vida polovinu onoga što čini dinamiku ustrojstva ljudskog društva.

Robert B. Hokins, Junior
Predsjednik *Instituta za savremene studije*

PREDGOVOR INSTITUTA SVJETSKE BANKE

Kretanje ka decentralizaciji, javnoj odgovornosti i demokratskim oblicima vladavine na lokalnom nivou dobija sve veći zamah. U tom kontekstu, jasno se prepoznaju ogromni gubici uzrokovani korupcijom, kao i hitna potreba da se stane na put zloupotrebama od strane vlasti. Korupcija je ukorijenjen simptom loše vlasti koji se često ispoljava kroz protekciju, birokratiju, neefikasne organe za ubiranje prihoda, mito velikih razmera u javnim nabavkama i nemogućnost da se građanima pruže potrebne usluge. Međutim, kad se lokalni funkcioneri, zaduženi za raspolaganje javnim resursima, ponašaju odgovorno prema svojim građanima, odluke se mogu donositi na participatoran način. Upravo takav proces, u kome građani učestvuju, može biti kamen temeljac lokalne strategije za reformu “bolesnih” institucija i bolji život stanovnika gradova.

Knjiga *Korumpirani gradovi* predstavlja značajan doprinos na ovom novom polju. U njoj su prikazani istorijski, tradicionalni i kulturni konteksti koji dovode do pogrešnih načina stimulisanja koje omogućavaju postojanje korupcije. Ova knjiga istovremeno daje i neka praktična rješenja kao niz podsticajnih mjera koje trasiraju put od loše uprave ka efikasnoj lokalnoj vlasti. Autori predstavljaju čitaocima analize konkretnih primjera, kako onih uspješnih tako i neuspješnih, da bi podvukli da je borba protiv korupcije samo polazna tačka za temeljniju reformu javnog sektora. Ova knjiga može da posluži kao vodič lokalnim reformatorima i grupama građana koje nastoje da promijene korumpirane sisteme, tako što će im ponuditi praktično primjenjive strategije za suzbijanje korupcije i reformu lokalnih institucija. U knjizi su predstavljene praktične metode i pristupi koji se odnose na novčane transfere, informatička rješenja za evidenciju javnih prihoda i rashoda, pojednostavljena pravila u cilju unapređenja postupka javnih nabavki, dijagnozu i participatorne tehnike za izradu opštinskih budžeta i nadzor nad njima.

Lokalne samouprave su suočene sa zadatkom iznalaženja inovativnih rješenja za izgradnju delotvornih, odgovornih i transparentnih sistema. Knjiga *Korumpirani gradovi* donosi sistematičan pregled takvih inovativnih rješenja pružajući, kako konceptualan, tako i praktičan okvir, kao i međunarodnu perspektivu koja se zasniva na iskustvu konkretnih gradova, kao što su Hong Kong i La Paz. Mi učimo kako da uspostavimo okvir za formulisanje i sprovođenje određene politike na nivou opština, zasnovan na savremenim idejama o upravljanju. Taj okvir bi trebalo da dalje promoviše inovativan način raz-

mišljanja i djelovanje u skladu sa njim – kako od strane reformatora javnog sektora, tako i grupa građana.

U okviru svojih globalnih programa za borbu protiv korupcije, kao i dobro upravljanje i reformu lokalne samouprave, Institut Svjetske banke (ISB) uči i želi da podijeli sa drugima naučene lekcije o uspostavljanju transparentnih lokalnih samouprava, koje uživaju kredibilitet. Ovi programi dopiru do široke publike koja je sve veća i koja obuhvata gradske menadžere u mnogobrojnim zemljama širom svijeta. “Know-how” sadržan u knjizi *Korumpirani gradovi* već je postao sastavni dio ovakvog pristupa zajedničkom učenju sa čelnicima gradskih uprava. Iz ove knjige, kao i iz razgovora sa polaznicima kurseva koje organizuje ISB, naučili smo da uprkos prividno sličnim problemima i izazovima koje nalazimo u skoro svim gradovima, svaki od njih zahtijeva poseban pristup koji će biti zasnovan na specifičnim realnostima koje vladaju u svakoj lokalnoj zajednici.

Takođe smo naučili i to da, ako hoćemo da postignemo konkretne i održive rezultate, često je neohodno da hrabro napustimo tradicionalne načine poslovanja. U tom kontekstu, ključ uspjeha je u postojanju snažne političke volje, učešću građana, odgovarajućoj tehničkoj podršci i realističnoj dugoročnoj strategiji sprovođenja programa. Tamo gde postoji sprega između različitih faktora, mogu se očekivati značajni rezultati: znanje zasnovano na iskustvu (uz akcione programe koji su formulisani na osnovu temeljnih dokaza zasnovanih na iskustvu u svakoj sredini), stvaranje koalicija u cilju preduzimanja kolektivne akcije i transparentna politička vlast na lokalnom novou. Gradovi koji sprovode ambiciozne i održive programe za reformu uprave na dobrobit običnih građana mogu se nadati da privuku finansijske i ljudske resurse i postanu reprezentativan primjer uspješnog rada koji će moći da se primjeni širom svijeta.

Danijel Kaufman,
viši menadžer Odjeljenja za upravu, regulativu
i finansije *Instituta Svjetske banke*

PREDGOVOR

Sprečavanje korupcije doprinosi porastu gradskih prihoda, dovodi do poboljšanja kvaliteta usluga, podstiče povjerenje javnosti i doprinosi pobjedi na izborima.

Ova knjiga je osmišljena tako da pomogne građanima i javnim službenicima u postavljanju dijagnoze, traganju za izvorima i sprečavanju različitih vrsta korupcije i nezakonitog ponašanja. Ona se, prije svega, bavi sistemskom korupcijom, a ne individualnim aktivnostima pojedinačnih počinitelja ovog djela, a naglasak stavlja na preventivne mjere, a ne na čisto kaznene mjere ili moralne kampanje. Za razliku od mnogih teorijskih rasprava o korupciji, ova knjiga se bavi prije svega praktičnim mjerama.

Knjiga nudi primjere djelotvornih antikorupcijskih strategija. Iako su mišljenja o korupciji često ostrašćena i opterećena moralnim sadržajem, za sprečavanje ove pojave, kao i za uvođenje bilo koje druge važne novine koja se tiče politike ili upravljanja na lokalnom nivou, potrebna je strogo proračunata strategija. Takva strategija mora da ode dalje od moralizovanja, pozivanja na zakon i banalnih fraza po kojima korupcije ne bi bilo ako bismo samo svi izvršavali svoje dužnosti. Ona mora prevazići refleksnu reakciju da se uvede nova pravila, propisi i dodatni nivoi kontrole.

U knjizi su ponuđene i sugestije koje se odnose na *sprovođenje* strategije u nepovoljnom okruženju, koje može odlikovati politička nezainteresovanost, birokratska inertnost i, još uvek, nemobilisana podrška građana. Dajemo nekoliko okvira za analizu i delovanje, koji će, nadamo se, biti podsticajni za kreatore politike i menadžere. Ti okviri, međutim, ne predstavljaju težnju da se gradonačelnicima, gradskim odbornicima i najvišim funkcionerima kaže "koje dugme da pritisnu", na koje politike da se preusmjere, kakve sisteme da uvedu, koje ljude da zaposle ili, čak, kojim oblicima korupcije najprije treba da se pozabave. Date smjernice i primjeri ne predstavljaju gotov recept koji je primjenjiv na svaku situaciju, već ih treba pažljivo preraditi i prilagoditi posebnostima svake pojedinačne lokalne situacije.

Čitaoci će možda pomisliti da je ova knjiga u isto vrijeme i skromnija i hrabrija od mnogih diskusija na temu korupcije ili lokalne samouprave. Ona skromno priznaje da ne postoje gotovi planovi, da politika i praktična pitanja uprave određuju i ograničavaju moguće načine borbe, i da ono što uspijeva u jednom gradu možda neće uspjeti u drugom. U isto vrijeme, ona je možda hrabra jer traži od čitalaca da sagledaju korupciju kroz novu prizmu, prizmu

ekonomije, i da se privremeno uzdrže od ustaljene prakse pozivanja na moralne norme. U knjizi se razmatra, doduše šematski, ono što je izostavljeno u mnogim raspravama o upravljanju, naime, *taktika* za postizanje pomaka nabolje čak i u okruženju gde postoji korupcija. Naš pristup se uzda u sposobnost opštinskih zvaničnika da koriste ovu knjigu kao podsticaj za svoju kreativnost.

Nastojali smo da sagledamo korupciju iz određene perspektive. Korupcija, naime, nije jedina, niti najvažnija stvar o kojoj bi opštinski rukovodioci trebalo da brinu. U današnje vrijeme, gradovi imaju mnogo ciljeva koje treba postići, kao što je pružanje usluga i veće uključivanje građana. Oni moraju saradivati sa privatnim sektorom i graditi partnerske odnose koji bi bili neuobičajeni ili nemogući u prethodnoj generaciji, a svi ti odnosi često imaju jedan drugačiji cilj: kako od gradova napraviti još dinamičnije ekonomske centre.

Napad na korupciju na pravi način može biti sredstvo koje će voditi ka postizanju tih opštih ciljeva. Mi ne preporučujemo pristup korupciji koji bi insistirao na većoj kontroli, većem broju propisa i većoj birokratiji. To može samo paralizovati upravu, a u nekim slučajevima i podstaći nove i još ukorjenjenije vrste korupcije. Umjesto toga, a naročito u slučaju sistemske korupcije, mi se zalažemo za restrukturiranje usluga koje pruža grad, praćeno institucionalnim refomama koje bi poboljšale informisanost građana i uvele nove i snažnije kako stimulativne, tako i destimulativne mjere. Jedna od glavnih tema ove knjige je da *borba protiv korupcije na pravi način može postati sredstvo za postizanje mnogo opštijih ciljeva – ne samo da omogući finansijski opstanak, već i da preispita i uspostavi novu vrstu odnosa između građana i lokalne samouprave.*

Knjiga se zasniva na teorijskim i praktičnim doprinosima suzbijanju korupcije, ali ona ne pretenduje da pruži enciklopedijski sadržaj. Namjera autora nije bila da daju pregled svega onoga što su gradovi širom svijeta uradili ili nisu uradili. Čak ni dva slučaja koji se analiziraju u knjizi – Hong Kong sedamdesetih i La Paz osamdesetih godina – nisu prikazana previše detaljno. Nikakav čarobni štapić nije tu postojao, a bojimo se da takav štapić i ne postoji. Ipak, pristupi koji su obrađeni u ovoj knjizi pomogli su mnogim funkcionerima u raznim zemljama da analiziraju korupciju, osmisle strategiju za njeno suzbijanje i sprovedu je u djelo, katkad u nepovoljnim političkim i administrativnim kontekstima. Naša poruka je optimistička: korupcija se zapravo može spriječiti, mada – nikad i sasvim izliječiti, u nesavršenom svijetu u kome živimo.

Poglavlje 1: Značaj korupcije

Šta je korupcija i zašto je ona štetna?

Definicija

Iako je korupcija univerzalan problem, lokalne samouprave širom svijeta su, čini se, naročito podložne ovoj pojavi. Prema jednoj procjeni, u Japanu, na primjer, pokrajinske vlasti imaju tri puta više službenika nego centralna vlada, ali čak petnaest puta više prijavljenih slučajeva korupcije i četiri puta više uhapšenih službenika.¹ U gradu Njujorku gubici od korupcije, samo u izgradnji škola, mere se stotinama miliona dolara.² Opštinama se često upućuju optužbe ne samo za loše upravljanje, već i za odlivanje državnih sredstava u privatne džepove. Te optužbe su raznovrsne koliko i aktivnosti opštinskih organa.

1. Mito vodi ka neadekvatnoj dodjeli subvencionisanih stanova.
2. Podmićivanje službenika u javnim nabavkama znači da grad dodjeljuje poslove firmama koje to ne zaslužuju.
3. Gradska policija ponekad zatvara oči pred krivičnim djelima u zamjenu za mito.
4. Funkcioneri gradske vlasti koriste javnu imovinu za privatne ciljeve.
5. Dozvole i licence se brže izdaju nakon "podmazivanja", a nekad se "kupuju" uz pomoć mita.
6. Mito navodi ljude da krše bezbjednosne, zdravstvene ili druge propise, što dovodi do ozbiljnih društvenih rizika.
7. Gradske usluge mogu biti nedostupne, osim ako se za njih dodatno plati, što je nezakonito.
8. Poreski organi mogu iznuđivati novac građanima ili, što je još češće, udružiti se sa poreskim obveznicima kako bi ih podstakli na izbjegavanje poreza, sve to u zamjenu za mito.
9. Korupcija utiče i na urbanističke odluke.

I tako dalje: ova lista ne sadrži kompletnu tipologiju korupcije koja se javlja kod lokalnih samouprava širom svijeta.

Postoje mnogobrojne definicije korupcije. U najširem smislu, korupcija se

¹ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Symposium on Corruption and Good Governance, Paris, 13-14 March 1995, Session 3, page 2. (OECD), (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Simpozijum o korupciji i dobrom upravljanju, Pariz, 13-14. mart 1995, 3. sesija, str. 2)

² Thomas D. Thacher II, "The New York City Construction Authority's Office of the Inspector-General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry," (Kancelarija generalnog inspektora pri Građevinskoj upravi Njujorka: Uspješna, nova strategija javnih nabavki u oblasti građevinarstva, neobjavljena analiza slučaja, jun 1995.

shvata kao zloupotreba položaja zarad sticanja lične koristi. Položaj se zasniva na povjerenju, pri čemu lica dobijaju ovlaštenja da postupaju u ime neke institucije, bila ona privatna, javna ili neprofitna. Korupcija podrazumijeva naplaćivanje nezakonite cijene za neku uslugu, korišćenjem službenog položaja za podsticanje nezakonitih ciljeva. Korupcija može obuhvatati nečinjenje (onoga što treba da se čini) i činjenje (onoga što ne treba da se čini), zakonite kao i nezakonite aktivnosti. Ona se može odvijati interno, unutar neke organizacije (pronevjera, na primjer) ili eksterno (npr., iznuđivanje). Efekti različitih vrsta korupcije su veoma raznoliki. Iako korupcija ponekad može donijeti neposrednu korist društvu, ona obično vodi u neefikasnost, nepravdu i nejednakost.³

Prilog 1: Gradovi se razlikuju

Neke od varijacija u tabeli niže nesumnjivo odražavaju klimatske i geografske razlike među gradovima, ali neke ukazuju i na razlike kad su u pitanju mogućnosti za korupciju.

Grad	Trajanje postupka za dobijanje građevn. dozvole, u mjesecima	Vrijeme izgradnje, u mjesecima	Cijena izgradnje, \$/m ²	Odnos cijene stanova i prihoda*	Putovanje na posao, u minutama	Bespravno stanovanje, u %**
Alžir	2	6	500	11,7	30	4
Bankok	11	5	156	4,1	91	3
Peking	24	17	90	14,8	25	3
Bogota	36	6	171	6,5	90	8
Dar es Salaam	36	28	67	1,9	50	51
Hong Kong	2	30	641	7,4	45	3
Istanbul	2	16	110	5,0	40	51
Džakarta	28	2	65	3,5	40	3
Johanesburg	24	2	192	1,7	59	22
Karači	/	12	87	1,9	/	44
Kingston	6	12	157	4,9	60	33
London	5	20	560	7,2	30	0
Madrid	8	18	510	3,7	33	0
Manila	36	3	148	2,6	30	6
Melburn	36	3	383	3,9	25	0
Nju Delhi	36	24	94	7,7	59	17
Pariz	2	8	990	4,2	40	0
Rio de Žaneiro	6	18	214	2,3	107	16
Seul	20	18	617	9,3	37	5
Singapur	2	9	749	2,8	30	1
Tokio	8	12	2604	11,6	40	0
Toronto	30	6	608	4,2	26	0
Vašington	36	4	500	3,9	29	0

³ U dijelu literature iz šezdesetih godina postoji težnja da se korupcija opravda kao neka vrsta tržišne cijene u periodu kada tržišta nisu bila dozvoljena ili neka vrsta izjave o zainteresovanosti u situacijama kada su demokratskija sredstva bila nedostupna. Od tada, empirijske i teorijske studije ubijedile su većinu ljudi da korupcija skoro uvijek ima svoju ekonomsku i političku cijenu, čak i ako ponekad donosi korist grupi na vlasti. Videti: Robert Klitgaard, *Controlling Corruption (Zauzdavanje korupcije)* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988), naročito str. 30-48.

Napomene: – nema podataka

a. Srednja cijena stana pomnožena srednjom vrijednošću godišnjeg prihoda.

b. % bespravno useljenog prostora iz stambenog fonda.

Izvor: *The Economist*, “A Survey of Cities,” 29. jul 1995, str. 8, navedeni neobjavljeni podaci Svjetske banke.

Činovi korupcije se razlikuju kako po obimu, tako i po vrsti. Ponekad se radi o pojedinačnim slučajevima, kada pojedini funkcioneri ili manja grupa njih pokušavaju da se okoriste svojim monopolskim položajem kako bi došli do mita. Ponekad je, nažalost, korupcija sistemska pojava. Dva autora su nedavno razgraničila dva vida korupcije: prvi, koji je analogan “faulu” u sportovima, i drugi koji je nalik razdvajanju pravila koja definišu faul i samo sprovođenje kazne. U potonjem slučaju, sportsko nadmetanje doživljava krah. Luis Moreno Okampo to naziva “hiperkorupcijom,” a Herbert Verlin “sekundarnom korupcijom” i poredi je sa alkoholizmom.⁴

Bez obzira na različitu terminologiju, kada korupcija dosegne ovaj stadijum, ona postaje razarajuća, što je, nažalost, slučaj u mnogim gradovima širom svijeta. Sistemska korupcija ima svoju ekonomsku cijenu tako što doводи do pogrešnih načina stimulisanja, političku cijenu jer podriva institucije i socijalnu cijenu jer se bogatstvo i moć preraspodjeljuju onima koji ih ne zaslužuju. Ako korupcija ugrožava imovinska prava, vladavinu prava i investicione mogućnosti, ekonomski i politički razvoj je osakaćen. Korupcije ima u svim državama, ali ona nanosi više štete siromašnim državama u kojima može zaista ugroziti imovinska prava, primjenu zakona i zainteresovanost za investiranjem.

Primjer

Samo mali broj opštinskih funkcionera susreće se sa tako ekstremnom situacijom kao što je ona koju je zatekao Ronald Meklin-Abaroa (McLean-Abaroa) kada je stupio na mjesto gradonačelnika La Paza u Boliviji. Kad smo, međutim, ispričali njegovu priču funkcionerima iz drugih zemalja, njihov izraz lica je pokazao da im je to itekako poznato.

“13. septembra 1985. položio sam zakletvu kao prvi izabrani gradonačelnik La Paza od 1948. godine. Znao sam da me čeka težak zadatak, ali nisam mogao ni da zamislim koliko je situacija bila ozbiljna. Ubrzo sam otkrio da bi bilo bolje da nađem nekog da mi pozajmi novac kako bih preživio do sljedećeg mjeseca,

⁴ Vidjeti: Luis Moreno Ocampo, *En Defensa Propia: Cómo Salir de la Corrupción (U samoodbrani: Kako se osloboditi korupcije)* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993); i Herbert W. Werlin, “Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff,” (Razumijevanje korupcije: koliko je to značajno za Svjetsku banku). Još jedan opis sveopšte korupcije dat je u delu Žana Fransoa Bajara (Jean-François Bayart) *L'État en Afrique: La politique du ventre (Afrička država: Politika stomaka)* (Paris: Fayard, 1989).

jer je moja nova mjesečna plata iznosila samo 45 američkih dolara. I ne samo to – shvatio sam da je skoro nemoguće da zaposlim ljude koji bi bili moji bliski saradnici, jer bi oni bili plaćeni još manje. Pred kraj tog dana, sjeo sam u službeno vozilo namijenjeno gradonačelniku, izandalo terensko vozilo iz 1978. godine, i krenuo kući, pitajući se da li sam upao u zamku iz koje nema drugog izlaza do ostavke na prvu funkciju na koju sam izabran.

Ispostavilo se da je ideja o neophodnosti korjenite promene bila spasonosno rješenje za mene. Ruke su mi po mnogim pitanjima bile vezane. Bolivija je bila usred najteže ekonomske krize u svojoj istoriji. Prethodni predsjednik države je morao da skрати svoj mandat i da ostavku prije no što ga svrgne vojska, narod ili, najverovatnije – i jedni, i drugi. Iako je bio pošten predsjednik, nije bio u stanju da spriječi ekonomski krah. Prema procjenama, inflacija je u avgustu bila dostigla godišnju stopu od 40.000 procenata.

Sutradan sam se vratio u kancelariju, pitajući se gdje da započnem sa reformama. Službeno terensko vozilo se pokvarilo, tako da sam morao da dođem na posao svojim kolima. Dok sam se parkirao ispred gradske skupštine, primijetio sam među dotrajalim vozilima dva upadljivo luksuzna automobila. Kako sam kasnije saznao, jedan je pripadao stranom ekspertu koji je saradivao sa opštinom, a drugi, elegantna limuzina, bio je vlasništvo blagajnika gradske skupštine. Tu sam već naslutio gdje su sredstva.

Blagajnik je bio petorazredni službenik sa minimalnom platom koji je, kako sam saznao, imao običaj da u toku nedjelje dolazi na posao različitim kolima. Ne samo da se nije trudio da sakrije svoje očigledno finasijsko blagostanje, već je nudio osiromašenim službenicima gradske skupštine, uključujući i one koji su mu bili nadređeni, novac na zajam uz “povoljnu” kamatu na nedjeljnom nivou.

Kako je vrijeme prolazilo, osjetio sam se prilično izolovanim u svojoj kancelariji. Radeći u privatnom sektoru, kao menadžer ovećih rudarskih kompanija, bio sam naviknut na timski rad. Na novom mjestu nije bilo ni traga od timskog rada. Ljudi koje sam zatekao izgledali su i ponašali se prije kao ljudi koji su preživjeli brodolom. Stručno osoblje je zarađivalo u prosjeku 30 dolara mjesečno. Mnogi su grozničavo tražili alternativne izvore prihoda. Korupcija je, mada možda ne uvijek u onom obimu kao kod blagajnika, bila sveprisutna.

U Boliviji je upravo bilo došlo do smjene vlasti, a nova državna administracija nije pripadala stranci čiji sam ja bio član. Ne bih mogao da računam na pomoć od vlade, što je bilo praktikovano donedavno, dok je gradonačelnike imenovao predsjednik države a ministarstvo finansija davalo gradovima subvencije. Po novim zakonima, gradovi su morali da se samofinansiraju, a ja sam shvatio da ću za dvije nedjelje morati da isplatim plate koje su iznosile približno 120 procenata ukupnih prihoda grada La Paza (!), dijelom zbog hiperinflacije i ukidanja pomo-

ći sa državnog nivoa, ali možda, čak, i većim dijelom zbog korupcije.

Mnogo toga je ukazivalo na katastrofalno stanje u opštini. Institucije su bile do te mjere razorene da se opštinska vlast bukvalno urušila. Svi su gledali da nađu prihode kako bi preživjeli, usljed čega je korupcija bila rasprostranjena. Poreski organi su primjenjivali raznorazne metode, od iznuđivanja do traženje mita kako bi obračunali niže iznose poreza. Utvrđivanje poreza na imovinu bilo je posebno pogodno tle za nelegalne dogovore između poreskih obveznika i korumpiranih poreskih organa. Zbog hiperinflacije bilo je potrebno uraditi novu procjenu vrijednosti imovine, a horde opštinskih funkcionera jedva su čekale da izađu na teren da bi sa vlasnicima "pregovarale" o vrijednosti njihove imovine. Procijenjena vrijednost je trebalo da odgovara i vlasnicima i opštinarima, i naravno bude utvrđena daleko ispod realne. Posljedica toga je bila poreska ušteda za vlasnike imovine, naročito one bogatije, mito za korumpiranog funkcionera, dok grad nije bio u stanju da pruža usluge građanima, jer nije imao ni minimum sredstava potrebnih za to.

Gradska vlada je bila jedna ogromna "građevinska firma" koja nije baš mnogo gradila. Grad je posjedovao traktore, kamione i svakovrsne građevinske mašine. Bilo je 4.000 radnika koji su bili slabo plaćeni, radili za fiksnu platu i boravili na poslu u prosjeku samo pet sati dnevno. Mašine su korišćene približno isti broj sati, što ih je činilo potpuno nerentabilnim, s obzirom na njihovu visoku nabavnu cijenu. I pored toga, otkrio sam nenormalno visoku potrošnju benzina, nafte i rezervnih dijelova. Sigurno ih preprodaju na crnom tržištu, pomislio sam, i na moju žalost, ova sumnja se uskoro potvrdila. Nove gume i skupi rezervni dijelovi, kao što su brizgaljke za gorivo i delovi za buldožer prodavani su na tržištu, a pokvareni i polovni dijelovi su ugrađivani u gradsku mehanizaciju.

I na kraju, tu je bila i opštinska policija, neka vrsta "meke policije" koja nije istraživala krivična djela i nosila oružje, već je bila zadužena za regulisanje neformalnog sektora, inspekciju čistoće na pijacama i održavanje reda među uličnim prodavcima. To je bio još jedan izvor korupcije, jer je opštinska policija iznuđivala novac od prodavaca da bi im dozvolila da se bave kako legalnim, tako i nelegalnim aktivnostima."

Suočen s ovim nesavladivim problemima, gradonačelnik Meklin-Abaroa na trenutak je pomislio da dâ ostavku. Srećom po La Paz, to nije učinio već je, umjesto toga, kao što ćemo vidjeti, preduzeo odlučne korake kako bi riješio ove teške probleme. Mnogi drugi opštinski rukovodioci u Boliviji i svijetu zazirali su od toga da se uhvate u koštac sa korupcijom. U nekim slučajevima to je bilo zbog saučestvovanja u korupciji, a u drugim su gradonačelnici i gradski odbornici izbjegavali problem korupcije iz drugih razloga. Neki čelnici nisu osjećali dovoljan pritisak birača da to učine, a neke pokrajinske i državne

vlasti su pokazale malo interesa za to. U nekim drugim slučajevima, lokalni čelnici nisu bili voljni da skrenu svoju pažnju na korupciju iz straha da, čak i ako postignu relativan uspjeh u tome, to može ipak ukaljati njihovu upravu kao “korumpiranu.” Činjenica da se borite protiv korupcije nekako implicira da ste korumpirani, što sa svoje strane daje vašim protivnicima “municiju” za napad na vas.

I na kraju, mnogi lideri možda jednostavno misle da se malo šta može uraditi po pitanju korupcije. “Kako se uopšte upustiti u rješavanje tako teških problema?”, pitaju oni. U nastavku teksta pokušali smo da pružimo neke odgovore na ovo pitanje.

Danas postoje naznake da se situacija mijenja. Na lokalnim i parlamentarnim izborima širom svijeta korupcija se ističe kao ključno pitanje. Čini se da su prošli oni dani kada je neko mogao da kaže ono čime se jedan gradonačelnik iz Brazila hvalisao tokom svoje kampanje za ponovni izbor: “Robo mas faço obras” (u slobodnom prevodu: “Da, kradem, ali javni radovi se završavaju”).

Zašto je korupcija danas tako značajno pitanje?

Borba protiv korupcije javlja se kao prioritet širom planete. Zašto? To je teško reći; postoji, međutim, nekoliko različitih objašnjenja.

Jedna mogućnost je da je korupcija uzela maha, što je ogorčilo javnost i dovelo do nove političke riješenosti da joj se stane na put. Ali zbog čega je korupcija poprimila ozbiljnije razmjere? Jedno objašnjenje navodi kao uzrok brz rast međunarodne trgovine i komunikacija, koji ljude izlaže većim ekonomskim iskušenjima nego ikad do sada. Dipak Đavali sa Kraljevske nepalske akademije nauke i tehnologije smatra da je marketing stvorio nove potrebe kod ljudi, a zbog plata koje je pojela inflacija postoji veća poteba za upuštanjem u korupciju.⁵ Drugo objašnjenje ukazuje na demokratske i ekonomske reforme koje su preplavile svijet. Na duge staze, većina ljudi očekuje da će politička utakmica i liberalizacija ekonomije smanjiti korupciju, jer i jedno i drugo teže da ograniče samovoljno sprovođenje monopolske vlasti. Ali na kratak rok, i demokratska utakmica i nova ekonomska konkurencija su možda stvorile nove mogućnosti za korupciju tako što su naglo promijenile ustaljena pravila igre, što je dovelo do neke vrste slobodne utakmice za sve, uz minimum regulative. U mnogim slučajevima korupcija se javlja zbog toga što se reforme sprovode kroz bolesne institucije, što ne dovodi do fer konkurencije već internih dilova, političke trgovine i podmićenih gradskih vlasti.

⁵ Dipak Gyawali, “Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works,” (Nepoštenje unutar struktura: Korupcija u javnim radovima), neobjavljen rukopis, 1994.

Moguće je i da se nije promijenio stepen korupcije već stepen naše svijesti o njoj i tolerisanja iste. Možemo jasnije da vidimo cijenu korupcije sada kada hladni rat jenjava i kad su se ekonomska politika i višepartijski politički sistem uglavnom pokazali kao “ispravni”. Ili smo možda postali svjesniji korupcije zato što je politička liberalizacija donijela nove slobode u smislu dokumentovanja i pritužbi na slučajeve korupcije. Mnoge zemlje sada uživaju veću slobodu štampe i imaju veći dotok informacija iz svijeta nego u prošlosti. Obje ove pojave stvaraju uslove za lakše prijavljivanje slučajeva korupcije, čak i onih vrsta korupcije koje su možda postojale i u prošlosti.

Postoji još jedno moguće objašnjenje po kome ljudi krive korupciju za činjenicu da ni veća tržišna sloboda, ni demokratske reforme nisu ispunile očekivanja, čime izbjegavaju da priznaju da te reforme možda ne mogu da budu podjednako uspješne u svim sredinama. Korupcija je opravdanje kojim se služe zagovarači kapitalizma nakon neuspjeha kapitalizma u bivšim komunističkim državama, tvrde neki ljudi. Oni ukazuju na to da su Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, koji su se tome ranije opirali, čini se, odjednom priznali korupciju kao problem. Lakše je kritikovati druge dok primjenjuju vaše strategije protiv korupcije, nego preispitivati valjanost samih tih strategija.

Teško je izmjeriti da li je korupcija u porastu ili opadanju. Informacije u vezi s korupcijom su oskudne i mogu navesti na pogrešne zaključke. Kao što je Džon T. Nunan ukazao u svojoj maestralnoj istoriji mita, neka država se može više baviti korupcijom i riješiti više slučajeva od neke druge, iako ima mnogo manji stepen korupcije, prosto zato što u ovoj prvoj postoji snažnija volja i bolja osposobljenost za borbu protiv korupcije.⁶

A kakva je situacija sa korupcijom na nivou gradova? Da li se ona pogoršava? Tvrdi se da se upravljanje gradovima po stilu i suštini mijenja na način koji obećava bolje upravljanje ali i donosi nova iskušenja kad je u pitanju korupcija. U jednom nedavno objavljenom izvještaju Revizorske komisije Velike Britanije daje se sažet prikaz tih promjena. “Mnoge od nedavnih promjena kad su u pitanju lokalne samouprave,” tvrdi Revizorska komisija, “vode ka decentralizaciji kontrole i manje strogim finansijskim režimima, čime se povećava rizik za pojavu malverzacija i korupcije.”⁷

Postoje snažni trendovi ka administrativnoj decentralizaciji i demokratizaciji rada opština. U poslednjih 15 godina, od lokalnih samouprava je traženo da preuzmu nova zaduženja. U isto vrijeme, naročito u zemljama u razvoju, u

⁶ John T. Noonan, Jr., *Bribes (Mita)* (New York: Macmillan, 1985).

⁷ Audit Commission, *Protecting the Public Purse. Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government* (London: HMSQ, 1993), p. 3. (Revizorska komisija, *Zaštita javnih sredstava. Poštenje u javnom sektoru: Borba protiv malverzacija i korupcije u lokalnim samoupravama*, str. 3.

mnogim opštinama došlo je do pada realnog iznosa plata opštinskih službenika. Zbog svega toga, raste zabrinutost kad je u pitanju korupcija u opštinama. Čileanski analitičar Claudio Orego ukazuje na sljedeće: “Svi utvrđeni ciljevi reforme opštinskog sektora (veći legitimitet i demokratizacija, veća efikasnost i djelotvornost usluga i veće učešće građana) mogu se svesti na dio jednog opštijeg cilja, a to je *veći stepen javne odgovornosti*.”⁸

Nunan je iznio hipotezu, koju nije u potpunosti podržao, da društvo sve *manje* toleriše korupciju ukoliko *više* toleriše seksualne slobode⁹. Nunan primjećuje da je dotada nezapamćen talas krivičnog gonjenja vezanog za korupciju započet sedamdestih godina u SAD usledio nakon nezapamćene liberalizacije seksualnih stavova i ponašanja.¹⁰

Kao što Nunanova teza pokazuje, pitanje “zašto je danas korupcija tako važna tema?” može nas odvesti u smjeru daleko od praktičnih rješenja. Bez obzira na to šta je razlog povećane zabrinutosti zbog korupcije u današnje vrijeme, to je svakako promjena koju bi trebalo pozdraviti. Jednostavno rečeno, korupcija ugrožava ekonomski i politički razvoj. Ta zabrinutost zbog korupcije mora biti praćena i jednom dubljom analizom fenomena korupcije i kreativnijim i praktičnijim idejama o tome kako možemo kroz zajednički rad da se izborimo sa tom pojavom.

Zašto mnogi pokušaji da se suzbije korupcija propadaju?

Nažalost, dosadašnje antikorupcijske kampanje širom svijeta nisu donijele povoljne efekte. Na nacionalnom i lokalnom nivou, u ministratstvima i organima kao što je policija, čak i naponi ka suzbijanju korupcije kojima je davan veliki publicitet, obično bi posustali, gubili na snazi i na kraju vodili u razočaranje.

Tipičan scenario izgleda ovako: izbije afera; utvrdi se, na primer, da je opštinski odbornik kriv za primanje mita. Ili se otkrije da policija sistematski radi u dosluhu sa kriminalcima. Ili je napravljen program javnih radova sa “naduvanim” cijenama, kao posledica malverzacija i korupcije. Ili je otkriveno da su se učesnici na tenderima za opštinske radove nečasno udružili da bi suzbili konkurenciju i “naduvali” cijene.

Kada izbije afera, javnost je ogorčena. Mediji bruje na sva zvona. Političari izražavaju očaj ili pozivaju na odlučnu akciju. Formira se anketni odbor. Nakon šest mjeseci objavljuju se preporuke anketnog odbora. One obično sadrže zahtjev za većim nadzorom, za većim bužetom za istragu i kažnjavanje

8 Claudio Orego, “Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile’s Municipal Governments,” (Učešće građana i veći stepen odgovornosti u lokalnim samoupravama u Čileu) neobjavljen rukopis, april 1995, str. 5.

9 Latinski glagol *corruptere* odnosi se na korupciju u politici ali i na zavođenje djevice.

10 Noonan, *Bribes*, pp. 599-600, 701-2.

i novim kodeksom ponašanja. Ali za tih šest mjeseci bijes javnosti se stišao, tako da mediji i političari ne obraćaju mnogo pažnje na preporuke. Da ne budemo nepravedni, to je djelimično i zbog toga što sprovođenje preporuka obično dosta košta, a obećava vrlo malo stvarne prevencije.

Može se desiti da, kratkoročno gledano, povećana pažnja dovede do smanjenja korupcije u dotičnom državnom organu. Ali, pokazalo se da je tu pažnju teško održati i institucionalizovati. Kao posljedicu toga imamo cikličnu reformu. Nakon krize, stanje može da se popravi, ali nedugo zatim korupcija se ponovo javlja.¹¹

Kao što je sociolog Amitai Ecioni jednom prilikom istakao,¹² u većini zemalja ne postoji lobi za borbu protiv korupcije. Za razliku od situacije u vezi sa, npr. šećerom, sojom ili cipelama, gde postoji određena interesne grupa koja bi bila pogođena nekom promjenom politike u toj oblasti, troškovi prozrokovani korupcijom se obično raspodijele na veliki broj ljudi, najčešće poreskih obveznika. S obzirom na to da se i koristi od borbe protiv korupcije rasporede na širok krug ljudi, logika kolektivne akcije predviđa da će biti teško mobilisati i održati takvu efikasnu interesnu grupu.

Nedavno formiranje organizacije "Transparency International" (TI)¹³ je ohrabrujući znak koji ukazuje da ova predviđanja ne moraju uvijek da budu tačna. TI je formiran 1993. godine u Berlinu, a danas ima ogranke u 40 zemalja. Očekuje se da će ova organizacija na polju korupcije postići ono što je organizacija "Amnesty International" postigla u oblasti ljudskih prava. Kao što ćemo vidjeti, ključno strateško pitanje, kad su u pitanju antikoruptionske kampanje, je kako mobilisati javnost i održati nivo učesća javnosti u borbi protiv korupcije.

Mnogi naponi za suzbijanje korupcije su propali jer su se zasnivali isključivo na legalističkom pristupu ili su apelovali na moral. U nekim slučajevima, antikoruptionska borba je vođena mlako, zbog "sedam izgovora" prikazanih u prilogu 2. Ponekad i sama antikoruptionska borba postaje korumpirana, sa

¹¹ O takvom, cikličnom javljanju korupcije u policiji u SAD, vidjeti: Lawrence Sherman, *Scandal and Reform (Aferi i reforma)* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979), i Milton Mollen *et al.*, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department*, (Izveštaj Komisije: Komisija za ispitivanje optužbi za korupciju u policiji i antikoruptionske procedure u policiji) City of New York (New York, July 1994). Teorijski model postojanosti korupcije daje Žan Tirol (Jean Tirole) u *Persistence of Corruption, (Žilavost korupcije)* IPR55, Working Paper Series (Washington, DC: Institute for Policy Reform, October 1992).

¹² Amitai Etzioni, *The Fight against Fraud and Abuse, (Borba protiv malverzacija i zloupotreba)* Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 2, No. 4 (Fall 1982).

¹³ Vidjeti *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International in Berlin*, (Javna odgovornost o transparentnost u međunarodnom ekonomskom razvoju: osnivanje „Transparency International“ u Berlinu) May 1993, ed. Fredrik Galtung (Berlin: German Foundation for International Development and Transparency International, 1994).

ciljem da se ocrni i pošalje u zatvor opozicija.

Srećom, postoje i uspješne inicijative za borbu protiv korupcije iz kojih možemo učiti. One nas uče da je ključ uspjeha u formulisanju *strategije* za sprečavanje korupcije.

Prilog 2: Sedam neubjedljivih izgovora za izbjegavanje borbe sa korupcijom

Izgovor 1 “Korupcije ima svuda. Ima je u Japanu, ima je u Holandiji, ima je u Sjedinjenim Državama. Ništa se ne može učiniti sa jednom tako endemskom pojavom.” Ali, pogledajte recimo zdravlje. I bolesti ima svuda, pa ipak niko ne kaže da zbog toga treba smanjiti napore usmjerene na sprečavanje i liječenje bolesti. Poput bolesti, i kod korupcije imamo velike razlike u stepenu i tipovima, a mjere za prevenciju i suzbijanje korupcije itekako mogu imati efekta.

Izgovor 2 “Korupcija postoji oduvijek. Poput grijeha, ona je u ljudskoj prirodi i tu se ništa ne može učiniti.” I u ovom slučaju imamo opasku koja je tačna ali zaključak nije valjan. To što grijeh postoji ne znači da svi grijesimo u istoj mjeri. Isto važi i za korupciju. Možemo ograničiti prilike za korupciju, čak i ako je poriv ka korupciji vječan.

Izgovor 3 “Poimanje korupcije je nejasno i kulturno je određeno. U nekim kulturama, postupci koji nama smetaju ne smatraju se korupcijom. Borba protiv korupcije miriše na kulturni imperijalizam.” Kao što je Džon T. Nunnan u svojoj maestralnoj knjizi pokazao, nijedna kultura ne odobrava mito. Antropološke studije ukazuju da ljudi itekako umiju da razlikuju mito od poklona i da osuđuju mito. Oblici korupcije o kojima se govori u ovoj knjizi smatraju se protivzakonitim u svim gradovima svijeta.

Izgovor 4 “Čišćenje našeg društva od korupcije zahtijevalo bi sveukupnu promjenu stavova i vrijednosti. To se može desiti tek nakon... (polemičar može da izabere: sto godina edukacije, istinske proleterske revolucije, hrišćanske ili muslimanske obnove države i tako dalje). Sve manje od toga bilo bi uzaludno.” Efekti moralizatorskih kampanja u praksi nisu ohrabrujući. Za gradske menadžere važnije su dvije stvari. Prvo, planiranje i sprovođenje tako velikih društvenih promjena nije u njihovom opisu posla. A drugo, u međuvremenu, postoje načini kako da se zatvore rupe u zakonu, donesu razne podsticajne i preventivne mjere, poveća odgovornost i konkurencija i utvrde bolja pravila igre.

Izgovor 5 “U mnogim državama korupcija ne nanosi nikakvu štetu. Ona podmazuje točkove napretka ekonomije i održava politički sistem.” Tačno je da korupcija u nekim slučajevima pomaže održavanju ravnoteže. Ali, mnogo je bolje ako se ta ravnoteža održava uz manje korupcije. Tvrdnje da mito i korupcija imaju svoju funkciju u nekom sistemu nikako ne znači da su te pojave generalno poželjne.

Izgovor 6 “Ne može se ništa učiniti ako su neki čovjek ili žena na vrhu korumpirani, ili ako je korupcija sistemska.” Borba protiv korupcije će biti uspješnija ako su lideri pošteni a korupcija sporadična, a ne uobičajena pojava. Priče o uspješnoj borbi protiv korupcije, međutim, pokazuju da sistemska unapređenja mogu smanjiti mogućnosti za sve, čak i političke snage, da ubiraju korist od korupcije. Sistemska korupcija se može smanjiti.

Izgovor 7 “Briga zbog korupcije je nepotrebna. Sa slobodnim tržištem i višestranačkom demokratijom, korupcije će postepeno nestati.” Demokratija i tržišna privreda jačaju konkurenciju i odgovornost, čime se smanjuje korupcija. U toku tranzicije, međutim, može doći do porasta korupcije. U stabilnim demokratijama, korupcija predstavlja hroničnu prijetnju kad je u pitanju pružanje mnogih javnih usluga na koje država tradicionalno ima monopol (pravosuđe, na primjer).

Poglavlje 2. Formulisanje strategije *Primjer strategije za prevenciju korupcije*

Antikorupcijska borba u Hong Kongu je primjer koji ilustruje glavni argument ove knjige: Borba protiv korupcije ne bi trebalo da bude sama sebi cilj, već rukovodeće načelo u procesu reforme gradske uprave. U Hong Kongu je jedna sjajna inicijativa za iskorjenjivanje korupcije, prevashodno u policiji, postala pokretačka snaga za modernizaciju u oblasti pružanja javnih usluga i pojačano učešće građana u radu lokalne samouprave.

Ovaj primjer je ilustrativan i za druge dvije teze. Prvo, održiva strategija bi trebalo da sagledava korupciju unutar sistema koji je omogućavaju. Drugo, ono što bi se moglo nazvati kulturom cinizma i negonjenja za djela korupcije može da se prekine.

Početak sedamdesetih godina, honkonška policija je bila do guše u sprezi sa trgovcima drogom, kockarnicama i organizovanom prostitucijom, od kojih je uzimala novac da bi ih pustila da “rade na miru”. U policiji su se formirali “sindikati” koji su prikupljali i međusobno dijelili novac od korupcije. Na primjer, u zapadnom dijelu distrikta Koulun jedan takav “sindikata” je preko posrednika ubirao novac od lokala koji su preprodavali drogu i dostavljao ga policijskim funkcionerima srednjeg ranga. Policajci višeg ranga su redovno dobijali novac da bi držali oči zatvorene, a “sindikata” je dobro razradio šemu za distribuciju i upravljanje novcem od primljenog mita. Imali su računovođe, uplaćivali su novac na račune šest banaka, a u nekim slučajevima i slali novac u inostranstvo. Policajci nižeg ranga učestvovali su u “sređivanju” saobraćajnih prekršaja u zamjenu za mito koji su neposredno primali. Policija je “reketirala” i čajdzinice i ulične prodavce. Korupcija je prodrla i u interni sistem nagrađivanja i unapređivanja, a interna policijska Služba za borbu protiv korupcije je i sama bila korumpirana.

Novi guverner je anagažovao jednu komisiju da sačini opsežnu analizu situacije, koja je otkrila šokantne dokaze o bolesnom stanju u ovoj instituciji. Komisija je dala opis stanja koji zaslužuje da ovdje bude naveden u cjelosti, jer ilustruje pojavu od šireg značaja koja se često previđa, a to je – sistemska korupcija.

Najgori oblici predstavljaju ono što je opisano kao... “mreža” korupcije, odnosno čitava grupa policajaca koji učestvuju u prikupljanju i distribuciji novca... Često je to “prikupljanje” daleko više od korupcije u pravom smislu te riječi. To je obično iznuđivanje praćeno uvijenim prijetnjama nasiljem od strane gangsterskih trijada...

Mnogi policajci, kako se pričalo, izgubili su volju da se bave mnogobrojnim "socijalnim" krivičnim djelima i ušli u redove onih koji "pritiskaju" izvršioce umjesto da ih privode pravdi...

Rečeno je da je korupcija u policiji uglavnom organizovana, i da organizatori tih grupa najčešće poprijeko gledaju na individualnu korupciju, tako da svako ko radi samostalno može da bude "sređen." Organizatori su dobri psiholozi. Novajlije u službi se testiraju da se vidi koliko im je jak osjećaj dužnosti. Postoji više načina testiranja: izvjesna svota novca ostavi se na njihovom stolu i sl. Ako policajac ne prijavi prvi pokušaj ove vrste, on je zbilja "upecan" do kraja svog službovanja i bojaće se da prijavi bilo koji slučaj korupcije koji kasnije može primijetiti...

U Hong Kongu se koriste sljedeće izreke:

- 1. "Uđi u autobus," što će reći: ako želiš da prihvatiš korumpirano ponašanje, pridruži nam se;*
- 2. "Trči pored autobusa," što će reći: ako ne želiš da učestvuješ, nema veze, ali nemoj da smetaš;*
- 3. "Nikad nemoj da stojiš ispred autobusa," što će reći: ako pokušaš da prijaviš korupciju, "autobus" će te oboriti i bićeš povrijeđen a možeš i stradati, ili ćeš poslovno biti uništen. Nekako ćemo se već mi osvetiti.*

Može se lako zamisliti reakcija nekog čestitog mladog policajca na ovakve riječi. On ili ulazi u "autobus" ili gleda svoja posla.¹⁴

Korupcija u policiji stvorila je klimu nepovjerenja u cjelokupnu vlast, u vrijeme kad je Hong Kong bio pod pritiskom "nove klase" mladih profesionalaca da uvede demokratskiju vlast sa većim učešćem građana. Povrh toga, korumpirana policija olakšavala je širenje korupcije i na druge organe vlasti. Ugled Hong Konga u svijetu bio je narušen. Jedna tadašnja studija je pokazala da se 70 odsto vesti o Hong Kongu u britanskim medijima u to vrijeme odnosilo na korupciju.¹⁵ Postojao je strah da će zbog rastuće korupcije investicije i trgovina sve više odlaziti na druga mjesta.

Korupcija je cvjetala, ali to svakako nije bilo ništa novo. Niti je zabrinutost zbog korupcije bila nova. Već je bilo brojnih pokušaja da se riješi problem korupcije u policiji, od kojih je svaki insistirao na onome što možemo nazvati "uobičajenim rješenjima", odnosno, strožim zakonima, ulaganjem većih sredstava i davanjem većih ovlaštenja unutrašnjoj službi za borbu protiv korupcije u policiji, kao i stavljanjem naglaska na istragu. Na primjer, vremenom su vlasti dobile odobrenje da vrše uvid u bankovne račune državnih službenika, najprije tokom istrage konkretnog dijela korupcije a zatim i u slučajevima

¹⁴ Excerpts from *Second Report of the Commission of Enquiry under Sir Alistair Blair-Kerr* (Izvodi uz Drugog izvještaja anketne komisije kojom predsjedava Ser Alister Bler-Ker) (Hong Kong, 1973).

¹⁵ Klitgaard, *Controlling Corruption*, str. 100.

kada bi “životni standard” nekog funkcionera i njegova “materijalna sredstva” smatrani previsokim. Naredni korak je bio da se odobri da ovi funkcioneri budu razriješeni na osnovu “neobjašnjivog bogaćenja.” Kada ovo nije urodilo plodom, sljedeća mjera je bilo da se u takvim slučajevima teret dokazivanja prebaci na optužene, tako da su morali da dokažu svoju nevinost. Interna služba za borbu protiv korupcije je dobila nova ovlašćenja za prikupljanje informacija i obavještajce sa punim radnim vremenom, sa zadatkom da vrše istragu nad navodnim slučajevima korupcije, kao i da pomno ispituju stil života državnih službenika.

Uprkos svemu tome, korupcija se nastavila. Kada je korupcija sistemska, uobičajena rješenja obično ne daju rezultate. I zaista, uobičajena prva reakcija da se donesu nova pravila i pojača nadzor može biti kontraproduktivna čak i u gradovima u najbogatijim zemljama na svijetu, što su u slučaju Njujorka tvrdili Frenk Anekjariko i Džejms. B. Džejkobs.¹⁶

Novi guverner Hong Konga Mari Meklihouz (Murray MacLehose), na sreću, nije napao korupciju na uobičajen način. Umjesto toga, on je usvojio jednu novu i hrabru strategiju. Ustanovio je novu Nezavisnu komisiju protiv korupcije (Independent Commission against Corruption – ICAC), koja je za svoj rad odgovorala lično njemu i rasformirao unutrašnju službu za borbu protiv korupcije u okviru policije. Komisija je bila dobro osposobljena za vršenje istrage. Od samog početka, međutim, naglasak je bio na *prevenciji i učešću građana*.

Nezavisna komisija protiv korupcije se sastojala od tri komponente:

1. Operativno odjeljenje, koje je bilo zaduženo za istragu.
2. Odjeljenje za sprečavanje korupcije (Corruption Prevention Department – CPD), koje je procjenjivalo da li su neki državni organi podložni korupciji i pomagalo tim organima u donošenju mjera za popravljavanje stanja.
3. Odjeljenje za odnose sa zajednicom (Community Relations Department – CRD), koje je uključivalo građane Hong Konga u borbu protiv korupcije.

Strategija Nezavisne komisije je prepoznala potrebu da se jednom za svagda raskine sa “kulturom korupcije”. Ono što takođe možemo naučiti iz drugih uspješnih aktivnosti u ovoj oblasti je da je važan korak u suzbijanju sistemske korupcije “uloviti krupnu ribu”, odnosno, pokrenuti krivično gonjenje i kazniti počinioc na visokim položajima. Hong Kong je uspio da se izbori za izručenje jednog bivšeg glavnog inspektora policije, koji je bio pobjegao u Englesku da bi tamo uživao u svom nepošteno stečenom bogatstvu. To izručenje

¹⁶ Frank Anechiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. (Postizanje apsolutnog poštenja: kako suzbijanje korupcije može dovesti do neefikasne vlasti) Chicago: University of Chicago Press, 1996.

je poslalo jasne signale da su se pravila igre promijenila i da će sve velike riječi o sprečavanju korupcije biti propraćene i odgovarajućim djelima.

Odjeljenje za sprečavanje korupcije angažovalo je 65 specijalista, uključujući i eksperte za menadžment, sistem analitičare, kompjuterske stručnjake, revizore, advokate, inženjere i arhitekte. Po riječima jednog njegovog člana, ovo odjeljenje je bilo:

“zaduženo da brižljivo, detaljno ispita način rada i procedure u državnim organima i javnim preduzećima. To radimo putem pažljivog proučavanja i analize sistema, metoda, pristupa radu i regulative. Cilj je da se eliminišu, i gdje god je to moguće ili je poželjno, pojednostave neprimjenjivi zakoni, komplikovane procedure, [i] nejasna ili neefikasna praksa u radu koja pogoduje korupciji.

Odjeljenje za sprečavanje korupcije je formiralo dva odsjeka: “personalni” odsjek koji se bavio uslugama i personalnim pitanjima i “imovinski” odsjek koji je bio zadužen za ugovore, zgrade i zemljište. Nezavisna komisija se nije eksponirala u javnosti i uspostavila je takav odnos sa različitim državnim organima koji je podrazumijevao da ti organi ubiraju sve zasluge za ono što je učinjeno. Ukoliko su neki državni organi bili nevoljni da analiziraju stanje u svojim redovima uz pomoć Nezavisne komisije ili ako nakon sprovedenih analiza neophodne promjene nisu izvršene, otvoreno im se prijetilo guvernerovim gnjevom, objavljivanjem podataka i odlučnom akcijom. Te prijetnje, međutim, nije bilo potrebno ostvariti. Odjeljenje za sprečavanje korupcije je zajedno sa državnim organima identifikovalo oblasti u kojima je postojalo prekomjerno ili neregulisano korišćenje diskrecionih prava, nedovoljni sistemi kontrole i neprimjenjiva pravila i propisi. U godišnjem izvještaju Nezavisne komisije protiv korupcije za 1975. godinu, Odjeljenje za sprečavanje korupcije je sa razumljivom dozom ponosa nazvano “potpuno novim konceptom u javnoj upravi”. Postignuti rezultati nisu bili ograničeni samo na stavljanje korupcije pod kontrolu. Vlada je sada imala jedno novo oruđe za reformu pružanja javnih usluga.

Nezavisna komisija je takođe predstavljala i strateški mehanizam za pokretanje učešća građana i dobijanje njihove podrške. To je postignuto na dva načina.

Prvo, formirano je pet savjetodavnih odbora građana koji su usmjeravali i pratili rad Nezavisne komisije. U njima su sjedjeli ljudi koji su se kritički odnosili prema vlasti, a njihov opis posla se kretao od bavljenja sveukupnom politkom i regulativom, preko funkcija same Nezavisne komisije, pa sve do uloge neke vrste “odbora za pritužbe.” Ideja o nadzornom odboru sastavljaje-

nom od građana je, po našem mišljenju, bila od velikog značaja za obezbjeđivanje transparentnog rada državnih organa, naročito onih koji su imali tako široka ovlašćenja kao Nezavisna komisija.

Drugu novinu u strateškom smislu predstavljalo je Odjeljenje Nezavisne komisije za odnose sa zajednicom. Odjeljenje za odnose sa zajednicom je otvorilo lokalne kancelarije kako bi prikupilo informacije o korupciji od organizacija civilnog društva i sprovelo edukativne aktivnosti na terenu o zlu koje predstavlja korupcija. Ovo Odjeljenje je pripremalo i programe za škole, medijske kampanje, projekcije slajdova, TV drame, kontakt emisije na radiju, specijalne pamflete i izložbe.

Rezultati su bili izvanredni. Sistemska korupcija u policiji bila je razbijena. Štaviše, smanjena je korupcija i širom Hong Konga. Nezavisna komisija je krivično gonila funkcionere iz vatrogasne, stambene, imigracione službe, ministarstava za rad, pomorstvo, zdravlje, uprave za nove teritorije, pošte, zatvorskih uprava, javnih radova, saobraćaja i odsjeka za urbano planiranje. Ova Komisija je takođe vodila istragu i krivično gonila počiniocima korupcije u privatnom sektoru. Uspostavljena je proaktivna saradnja sa rukovodiocima i menadžerima mnogih ministarstava. U periodu od sedam godina, Odjeljenje za sprečavanje korupcije obavilo je gotovo 500 analiza javne politike i regulative, kao i prakse koja se primjenjivala u raznim državnim organima. Mnogi od ovih izvještaja su dopunjeni i kompletnim izveštajima o praćenju sprovođenja datih preporuka u djelo. U toku tih prvih sedam godina, više od 10.000 državnih službenika pohađalo je seminare o korupciji koje je organizovalo ovo Odjeljenje.

Može biti da je glavna korist od djelovanja Nezavisne komisije protiv korupcije upravo nešto što podvlači temu ove knjige: sprečavanje korupcije može biti zamajac za obnovu gradske uprave. U Hong Kongu je, zahvaljujući inicijativama koje je predvodila Nezavisna komisija pružanje gradskih usluga postalo efikasnije, a narod Hong Konga je uvidio nove načine za učešće u vlasti i uticanje na odluke na nivou lokalne samouprave.

Prilog 3 u glavnim crtama prikazuje neke od najvažnijih karakteristika uspješne honkonške strategije za borbu protiv korupcije.¹⁷

Prilog 3: Glavne karakteristike honkonške strategije

1. Kad ste suočeni sa sistemskom korupcijom, treba shvatiti da uobičajeni pristupi koji se oslanjaju na sprovođenje zakona nisu dovoljni. Čak

¹⁷ Za dodatne informacije o napretku u Hong Kongu, vidjeti Melanie Manion, *Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong*, izlaganje na 48. godišnjem sastanku Udruženja za azijske studije, Honolulu, Havaji, 11-14. aprila 1996.

i drakonska ovlašćenja za sprovođenje istrage ne daju rezultate kada je sam mehanizam istrage korumpiran.

2. Formirajte novu, nezavisnu antikorupcijsku agenciju, koju će činiti brižljivo odabrani i talentovani ljudi, sa neustrašivim rukovodstvom i jakom unutrašnjom kontrolom. Oformite pet nadzornih odbora građana koji će usmjeravati i nadgledati rad agencije. Oba ova poteza obezbjediće kredibilitet agenciji.

3. Raskinite sa kulturom cinizma i saučesništva – tako što ćete ”upecati krupne ribe.”

4. Zatim naglasak stavite na prevenciju. Sistematski analizirajte funkcije vlasti. Krenite sa ograničavanjem monopolske vlasti, razjasnite i precizirajte diskreciona prava i promovišite javnu odgovornost. Radite zajedno sa državnim organima, a ne protiv njih. Ove mjere istovremeno suzbijaju korupciju i omogućavaju korjenite promjene u sistemu pružanja javnih usluga.

5. Mobilišite građane za borbu protiv korupcije tako što ćete otvoriti mnoge nove kanale za dobijanje informacija o korupciji od njih i edukovati javnost o korupciji i njenoj štetnosti. Time se u isto vrijeme staje na put korupciji i omogućava sprovođenje korjenitih promjena kad je u pitanju učešće i podrška građana.

6. Da rezimiramo: borba protiv sistemske korupcije zahtijeva sistematski pristup i radikalne promjene. A borba protiv korupcije može biti zamajac za sveukupne reforme lokalne samouprave.

Kako formulisati strategiju

Potreba za *strategijom* se može činiti očiglednom, ali antikorupcijskim kampanjama često upravo to nedostaje. Korupcija ne bi trebalo da se shvata kao obična neregularnost ili djelo nečasnih pojedinaca. Tajna uspješne reforme je u mjenjanju politike i sistema, a ne u ganjanju izolovanih krivaca, uvodenju novih zakona i propisa ili pozivu na moralnu obnovu. Tamo gdje postoji kombinacija monopola i diskrecionih prava državnih službenika, uz manjak odgovornosti, često ćemo naći korupciju. Kada su državni službenici slabo plaćeni, kada nisu nagrađivani ili stimulisani za odličan rad, i kad je kažnjavanje korupcije rijetko i blago, možemo očekivati da ova pojava cvjeta. Uspješne reforme bave se upravo ovim sistemskim problemima.

Po mišljenju nekih ljudi, međutim, nepotrebno je čak i govoriti o antikorupcijskoj kampanji ili nekoj novoj strategiji. Potrebno je samo da vlast radi ono što bi trebalo da radi. Potpredsjednik jedne velike međunarodne agencije nedavno je pisao glavnom autoru ove knjige na tu temu. “Kad su u pitanju

afričke vlade”, kaže on, “ problem nije u tome da se smisli šta da se radi po pitanju korupcije. Vlade bi samo trebalo da rade ono što su obećale, a nisu uradile.”

Ova reakcija sadrži element istine u sebi i taj element ima paralelu u mnogim oblastima života. Kompanija bi bila profitabilnija ako bi svako samo ispunio svoja zaduženja. Mi bismo bili bolji ljudi ako bismo samo podsjećali sami sebe na svoja najdublja ubjeđenja i živjeli u skladu sa njima.

U jednom drugom smislu, međutim, potpredsjednikova reakcija nas prosto nagoni da postavimo jedno zanimljivo pitanje: Zašto *ne* živimo u skladu sa svojim najboljim mogućnostima? Da li postoje neke praktične strategije samokontrole koje bi nam mogle pomoći da živimo bolje? Pune police knjiga za samopomoć nastoje da nam daju neke savjete. Kad su u pitanju kompanije, postoji obimna literatura koja se bavi time kako lideri u poslovnom svijetu mogu da podstaknu svoje službenike da maksimalno obavljaju svoje zadatke. Samim tim što postoji toliko knjiga, znači da odgovori na ova pitanja nisu baš očigledni.

Isto se može reći i za borbu protiv korupcije. Kada bi čovjek mogao jednostavno da kaže: “nemoj da daješ i primaš mito” i da ga ljudi poslušaju, to bi bio kraj korupcije. Ali, stvari nisu tako jednostavne. Praćenje i kažnjavanje je skupo, tako da otkrivanje i kažnjavanje onih neposlušnih nije ni besplatno, ni lako. Mora se stvoriti određena klima, informaciona struktura i skup mjera pomoću kojih će se podložnost raznim vrstama korupcije državnih službenika i privatnih lica svesti na podnošljivu mjeru. Da bi se to postiglo, potrebno je razumjeti šta je to što podstiče različite oblike korupcije i kako ti oblici korupcije prouzrokuju štetu za društvo (a povremeno su i društveno korisni) i koje bi bile koristi, a koja *cijena* raznih antikorupcijskih mjera. Zatim je potrebno imati plan sprovođenja strategije koji treba da nam omogući da stignemo od tačke gdje smo sada do tačke gdje se nadamo da ćemo stići, imajući na umu cijenu svega toga.

Šta je to *strategija* za borbu protiv korupcije? Početak odgovora na to pitanje je da bi strategija trebalo da se fokusira na korumpirane sisteme, a ne (samo) korumpirane pojedince. Drugim riječima, umjesto razmišljanja o korupciji kao djelu nemoralnog pojedinca koji krši zakon i zloupotrebljava povjerenje (što je tačno), treba razmišljati o sistemima koji su manje ili više podložni raznim nezakonitim aktivnostima.

Mnogo toga bi se moglo reći o vrstama vlasti ili, uopštenije, vrstama institucija, bilo da su one javne, privatne ili neprofitne, koje su podložne korupciji. Korupcija se smanjuje raspodjelom moći i sistemom uzajamne kontrole i ravnoteže; transparentnošću; dobrim pravosudnim sistemom; jasno definisa-

nim ulogama, odgovornostima, pravilima i ograničenjima. Korupcija ne cvjeta tamo gdje postoji demokratska kultura, konkurencija, dobar sistem kontrole i gdje ljudi (zaposleni, klijenti, supervizori) imaju pravo na informaciju i obeštećenje. Korupcija uspijeva tamo gdje postoje mnogostruka i složena regulativa i široka, nekontrolisana diskreciona ovlašćenja.

Primijetićete da se većina ovih ideja odnosi kako na poslovni sektor, tako i na državnu upravu. To je slučaj i sa metaforičkom formulom koju smatramo korisnom, a koja glasi:

$$K = M + D - O^{18}$$

Korupcija (K) jednako monopolska vlast (M), plus diskreciono pravo službenika (D), minus odgovornost (O).¹⁹ Ako neko ima monopol na određenu robu ili usluge, diskreciono pravo da odlučuje da li će neko dobiti tu robu ili usluge ili koliko će ih dobiti, i ako ne postoji transparentnost tako da drugi ljudi mogu da vide šta ta osoba odlučuje, onda će se vjerovatno pojaviti korupcija. Ovo važi kako za javni, tako i za privatni sektor, kako za siromašne, tako i za bogate zemlje, bez obzira da li smo u Beiri, Berlinu ili Bejrutu.

Antikorupcijska strategija, stoga, ne bi trebalo ni da počne, ni da se završi sa tiradama o etici ili potrebi za novim obrascima ponašanja. Umjesto toga, trebalo bi hladne glave potražiti načine kako da se smanji monopol, ograniče i jasno definišu diskreciona ovlašćenja i poveća transparentnost, sve vrijeme imajući na umu kako neposredne, tako i posredne troškove svih ovih metoda.

Postoji još jedan ključni element kad je u pitanju osmišljavanje antikorupcijske strategije: korupcija je zločin iz računa, a ne iz strasti. Ljudi će se odati korupciji tamo gde je rizik mali, kazne blage, a dobit velika. Ovaj uvid se poklapa sa naprijed navedenom formulom, jer će dobit rasti s porastom monopolske moći. On, međutim, uvodi i ideju o tome da upravo marginalna vrijednost određene stimulacije igra ključnu ulogu u kalkulisanju korumpiranih i potencijalno korumpiranih zvaničnika i građana. Promijenite nešto u načinu prikupljanja i pružanja informacija, kao i načinu stimulisanja zaposlenih i promijenili ste odnos prema korupciji.

Imati strategiju, takođe, znači da obično ne bi trebalo napasti sve oblike korupcije odjednom. Moramo razgraničiti različite oblike korupcije i priznati da oni nisu svi podjednako štetni, čak i ako to ne kažemo javno. Na primjer, sistemska korupcija u policiji je obično daleko štetnija od korupcije u odjeljenju za izdavanje vozačkih dozvola. Generalno, inspektori svih vrsta moraju

¹⁸ Prim. prev.: Izvorno, formula glasi $C = M + D - A$ (C - corruption; M - monopoly; D - discretion; A - accountability)

¹⁹ Ova formula je po mnogo čemu metaforička, a ne samo po pojmovima sabiranja i oduzimanja. Korupcija proističe iz mnogih faktora, pri čemu je ona "pozitivna izvedenica" stepena monopola i do izvesne mjere diskrecionog prava, a negativna u odnosu na odgovornost. Pošto je svaka od ovih varijabli višedimenzionalna i, s obzirom na to da pouzdani načini mjerenja ne postoje, ova matematička formula je samo heuristična.

biti "čistiji" od pružalaca raznih usluga. Imati strategiju znači stvoriti jasnu ideju o ciljevima i sredstvima, na kratak, srednji i duži rok. Da bi imala kredibilitet, antikorupcijska strategija mora dati rezultate već u ranoj fazi. Mora, međutim, postojati i neka vrsta petogodišnjeg plana strukturisanog po fazama, sa ciljevima koji će biti realni.

Mogli bismo cjelishodno razdvojiti ono što bi se moglo nazvati *ekonomskim* pitanjima od pitanja koja se odnose na *probleme u sprovođenju* mjera sprečavanja korupcije. Kao što ćemo u nastavku teksta vidjeti, ekonomski modeli pružaju korisne putokaze kako da počnemo da se bavimo pitanjima kao što su:

1. Koja je cijena (a i moguća korist) raznih oblika nezakonitog ponašanja?
2. Za svaku vrstu ili oblast korupcije, koje vrste preventivnih mjera mogu dovesti do smanjenja korupcije?
3. Kakve su koristi od preventivnih mjera u smislu smanjenja korupcije i, možda, veće efikasnosti? Koliko koštaju takve mjere?
4. Kakva interakcija postoji, pozitivna i/li negativna, između raznih antikorupcijskih mjera?
5. Na osnovu odgovora na gornja pitanja, kakav redosljed mjera treba usvojiti i na kojim nivoima?

Pitanja koja se odnose na sprovođenje strategije idu dalje od ovoga. Na primjer, kako mobilisati saveznike, kako neutralizovati ili pridobiti protivnike? Kako će izbor mjera u ovoj oblasti pomoći ili odmoći kreatorima politike (ili vladi) u preduzimanju koraka u drugim važnim oblastima? Kako će zvaničnici koji sprovode ovu politiku osjetiti da i oni imaju udjela u onome što se čini? Kako se može promijeniti sistem stimulacije javnih službenika kako bi se povećale šanse za to da ono što je zacrtano zaista bude sprovedeno u djelo?

Naravno, ekonomska pitanja, kao i pitanja koja se odnose na sprovođenje se preklapaju. Borba protiv korupcije ne bi trebalo da se poima kao cilj sam po sebi, i to iz dva razloga. U nekom trenutku, ekonomska cena smanjenja korupcije može da nadmaši koristi koje bi se dobile njenim daljim smanjenjem. Ali, strateški argument za reformatore lokalne samouprave vodi u suprotnom smjeru. Ako je ispravno sačinjena, strategija za sprečavanje korupcije može biti zamajac za finansijski oporavak grada, reforme usluga i uključenje građana. Osim što smanjuje zloupotrebu, ona sa sobom nosi i šansu za obnovu lokalne samouprave.

Poglavlje 3. Korupcija kao sistemska pojava *Ekonomski pristup korupciji*

Kako se može sačiniti strategija za prevenciju korupcije u određenoj sredini? U ovoj knjizi predstavljamo nekoliko koraka u tom pravcu:

1. razumijevanje sistemske korupcije, što zahtijeva korišćenje analitičkih instrumenata (u ovom poglavlju);
2. dijagnoza načina funkcionisanja pojedinih, trenutno postojećih korumpiranih sistema, i to u konkretnom kontekstu (poglavlje 4);
3. savladavanje otpora od strane političara i birokratije i pridobijanje podrške (poglavlja 4 i 5) i
4. priprema plana sa redosljedom aktivnosti u cilju liječenja korumpiranih sistema, raskida sa “kulturom” cinizma, stvaranje političkog raspoloženja za reformu gradske uprave (poglavlje 5).

U ovom dijelu knjige potencira se ekonomski pristup korupciji. Korupcija je zločin iz ekonomske računice. Ako je vjerovatnoća da će se počinio uhvatiti mala, kazne blage a dobit veća u odnosu na pozitivnu stimulaciju za državne službenike, onda će vjerovatno doći i do pojave korupcije. Na svu sreću, ekonomske analize pokazuju da je moguće locirati određene dijelove unutar neke organizacije u kojima postoji najveća vjerovatnoća za pojavu korupcije. Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, heuristična formula glasi: korupcija jednako monopol, plus diskreciona prava javnih službenika, minus odgovornost.

Razmišljajući o prevenciji, trebalo bi da razmišljamo o tome da promijenimo sistem podsticaja za javne službenike, što uključuje povećane kazne, veću vjerovatnoću da budu uhvaćeni, vezivanje plate za postignut učinak na poslu. Trebalo bi da se potrudimo da ograničimo monopol, jasnije definišemo diskreciona ovlašćenja i povećamo javnu odgovornost.

U ovom poglavlju potanko se razmatraju ova načela, iz kojih proističe okvir za analizu politike u ovoj oblasti. Ali prije toga, da bismo pokazali značaj onoga što mnogima liči na apstraktno teoretisanje, gradonačelnik Meklin Abaroa će nam opisati kako je on primijenio ta načela kao putokaz u svojoj reformi gradske uprave La Paza:

“Gdje god bih naišao na probleme sa pružanjem usluga, blagovremenim završavanjem javnih radova ili ubiranjem prihoda, ti problemi nisu bili povezani samo s neefikasnom organizacijom već, skoro uvijek, i sa korupcijom. Što sam

se bolje upoznao sa radom opštine, više sam nailazio na sumnjiva ponašanja. Zato sam počeo da koristim formulu za korupciju $K = M + D - O$ kao organizaciono načelo u mom pokušaju da reformišem gradsku upravu u La Pazu. (U španskom jeziku ne postoji riječ za "javnu odgovornost"²⁰ pa mi koristimo riječ "transparentnost", tako da formula glasi $K = M + D - T$.)

Shvatio sam da su uvođenje konkurencije, smanjenje diskrecionih prava i manevarskog prostora za birokratiju i neregularnost u radu, kao i veća odgovornost od suštinskog značaja za otklanjanje uskih grla i blokada u mojoj instituciji. Zapravo, došao sam do uvjerenja da su u La Pazu kao i, vjerovatno, u drugim opštinama godine i decenije grabežljivog ponašanja javnih institucija dovele do stvaranja sistemske i ukorijenjene korupcije. Darwinovskim rječnikom, ove bolesne institucije kao da su evoluirale u složene i sofisticirane mašine za korupciju, čiji su oblik, veličina i modus operandi, kao i legitimitet bili savršeno "podesni" za korupciju.

Mogao bih da navedem mnogobrojne primjere za to. Dozvolite mi da opišem jedan.

Građevinske dozvole predstavljale su veliki izvor korupcije i frustracije. Prema postojećim gradskim propisima, svaki novi građevinski rad u moralo je da odobri Odjeljenje za urbanizam pri opštini. I ne samo to, odobrenje je bilo neophodno i za bilo kakvu rekonstrukciju, adaptaciju, ili čak samo otvaranje novih vrata na spoljašnjem ili unutrašnjem dijelu neke zgrade. Treba li uopšte reći da je čekanje na dobijanje svih tih dozvola moglo potrajati godinama, ukoliko ne date mito.

Saznao sam za korupciju i primenio formulu. To je dovelo najprije do ponovnog razmatranja toga koje su dozvole zaista neophodne, kao i do promjene postupka izdavanja dozvola. Neke propise smo ukinuli. A za one koji su ostali, pojednostavili smo postupak i sa svim tim upoznali javnost, tako da građani više nisu mogli da budu obmanjivani da u nekom propisu piše nešto što ne piše ili da on nalaže procedure koje ne nalaže.

Počeli smo takođe da razbijamo monopol u izdavanju dozvola, što me je sa svoje strane dovelo do rješavanja jednog strukturalnog problema. Sve i da nije bilo korupcije, "lijek" protiv korupcije sadržan u formuli ispostavio se kao savršeno djelotvoran u mnogim segmentima gradske uprave za izbjegavanje skupe neažurnosti i sporosti, kao i troškova koji su značajno opterećivali gradske resurse.

U Boliviji postoje profesije u koje su proizvodile više stručnjaka nego što je potrebno, a jedna od tih profesija je arhitektura. Stoga sam riješio da predložim da strukovno udruženje arhitekata omogući svojim članovima da nakon dobijanje licence od grada izdaju građevinske dozvole u ime grada, a u skladu sa gradskim normama i propisima i za honorar koji će biti tržišno utvrđen. Arhitekta bi sa svoje strane morale da polože ispit na kome bi pokazale poznavanje gradskih pro-

20 Prim. prev.: engl. *accountability*, ni u srpskom jeziku riječ *javna odgovornost* ne odlikava značenje ovog termina u potpunosti

pisa, pod imenom USPA, i polože depozit koji bi grad mogao da zadrži ukoliko oni svoj zadatak ne bi ispunjavali stručno i pošteno. Udruženje arhitekata je moralo da pristane da pruža pomoć u sprovođenju propisa, praćenju i, po potrebi, sankcionisanju.

Ovu mjeru nismo uspjeli da sprovedemo sve do 1996. godine, kada sam bio ponovo izabran. Više od sto privatnih arhitekata uključeno je u rješavanje ogromnog broja zahtjeva za dobijanje dozvola, što je drastično smanjilo vrijeme čekanja na dozvole. Ovlašćene arhitekate bi samo popunile obrazac sa svim neophodnim podacima i izdavale potpisanu, pečatom ovjerenu i pod rednim brojem zavedenu građevinsku dozvolu. Zatim bi nekoliko dobro plaćenih službenika Odjeljenja za urbanizam obavilo test na uzorku od nekoliko dozvola i detaljno ih provjerilo. Ako bi se pojavile neke neregularnosti, grad bi stupio u akciju, zajedno sa udruženjem arhitekata, koje bi i zastupalo svoje članove u slučaju da su ih službenici grada neosnovano optužili. Ilegalno tržište za korupciju, gde su sporost rješavanja i monopol podizali cijenu usluga, bilo je time ozbiljno potkopano.

Ovo je jedan primjer koji ilustruje opšte načelo. Primjenio sam formulu $K = M + D - O$ kao marco ordenador (načelo kojim sam se rukovodio) u toku trajanja mojih mandata na mjestu gradonačelnika.

Korupcija kao zločin iz računa

Formula koju pominje Meklin-Abaroa polazi od jednog zapažanja koje je po duhu ekonomsko. Tačno je da razni pojedinci različito reaguju kad su suočeni sa iskušenjem korupcije, a mnogi javni službenici i oni u privatnom sektoru klone se korupcije čak i kad je iskušenje veliko. Ali ključna stvar u borbi protiv korupcije je priznati činjenicu da što je veće iskušenje, to je veći nivo korupcije.

Šta je to što navodi na iskušenje? Nikargavanski finansijski revizor Francisco Ramires Tores potanko izlaže faktore kao što su porodica, škola, odnos prema radu, poslovanju ili javnoj službi, državi i međunarodnoj situaciji. Na nivou pojedinca, kao razloge za korupciju navodi pretjerano konzumiranje alkohola, vanbračne aktivnosti, špekulativne gubitke, kocku, "razloge koji su povezani sa taštinom," administrativnu dezorganizaciju, "žed za nezakonitim bogaćenjem," kao i osam drugih razloga.²¹ Hajde da pojednostavimo ovu kompleksnu realnost koju opisuje Ramires Tores.

Kao prvo, navešćemo činjenicu da će državni službenici biti u iskušenju da podlegnu korupciji ako je njihov dobitak ostvaren putem korupcije veći od kazne koja im prijete ako budu uhvaćeni, sve to pomnoženo sa vjerovatnoćom

²¹ Francisco Ramírez Torres, *Los Delitos Económicos en los Negocios (Ekonomska krivična dela u poslovanju)* (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), pp. 22-26, 40-50.

da budu uhvaćeni. Kazna obuhvata platu i ostale stimulacije koje moraju da žrtvuju ako izgube posao, kao i težinu kazne.

Kada će dobit od korupcije biti velika? Javni službenici će imati prilike da steknu dobit putem korupcije koja će predstavljati funkciju stepena monopola koji uživaju u pružanju neke usluge ili obavljanju aktivnosti, diskrecionih prava da odlučuju ko će dobiti i koliko, i stepena do kog su odgovorni javnosti za njihove aktivnosti.

Kako ćemo onda pokušati da stanemo na put korupciji? Jedan pristup je smanjenje monopola, jasno definisanje i ograničavanje diskrecionih prava i jačanje javne odgovornosti.

Smanjenje korupcije nije naravno naša jedina briga. Mogli bismo potrošiti toliko mnogo novca u borbi protiv korupcije, ili stvoriti tako glomaznu birokratiju da bi troškovi i gubici zbog neefikasnosti lako mogli nadmašiti koristi od smanjenja korupcije.

Na ovom mjestu bi bilo uputno poslužiti se jednom ekonomskom metaforom. Pretpostavimo da ste vi na rukovodećoj funkciji, a mi vaši službenici. Gradsku vlast može predstavljati, recimo, gradonačelnik, rukovodilac nekog odjeljenja ili menadžer nekog programa pomoći. Pretpostavimo da vi niste korumpirani i da se vaši ciljevi poklapaju sa javnim interesom. Ali mi kao vaši službenici smo u iskušenju da primimo mito. Vi želite da nas podstaknete da preduzimamo produktivne aktivnosti i da se uzdržimo od korupcije. Stoga, vi razmišljate o tome da ograničite naša monopolska ovlašćenja (ili monopolska ovlašćenja naše organizacije), jasno definišete i možda suzite naša diskreciona prava u odlučivanju ko će dobiti koliko usluga i po kojoj cijeni i pojačate javnu odgovornost. Želite da pojačate našu motivaciju da se uključimo u društveno produktivne aktivnosti i povećate kazne za korupciju.

Svaka od ovih inicijativa, međutim, može biti skupa, i to na nekoliko načina. Može mnogo koštati. Morate uzeti u obzir i potencijalno izgublenu dobit, koju je mogla da donese propuštena prilika da realizujete nešto drugo. Tu su i neplanirane eksterne posljedice. Vaš ekonomski problem bi onda bio mnogo složeniji od “borbe protiv korupcije.” U idealnom slučaju, vi biste pribegli *cost-benefit* analizi – izvagali biste koristi koje biste imali ako biste se odlučili za suzbijanje korupcije (u smislu veće produktivnosti i smanjenih troškova koji su u vezi sa korupcijom, koje biste morali da procijenite), u odnosu na cijenu takve akcije.

Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije

Na osnovu ovih faktora moguće je odrediti “okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije” (vidjeti prilog 4). To nije gotov recept, već samo sred-

stvo koje bi trebalo da podstakne kreativne i analitičke sposobnosti onih koji su zainteresovani za suzbijanje korupcije.

Prema ovom okviru, lokalna vlast može da pravi selekciju zaposlenih, promjeni sistem nagrađivanja, prikuplja informacije u cilju lakšeg otkrivanja i kažnjavanja korupcije, promjeni odnos između službenika i korisnika usluga i poveća moralnu cijenu korupcije. Razmatranje ovog okvira sa najvišim funkcionerima, poslovnim sektorom i građanima pokazalo se veoma korisnim u mnogim zemljama i pomoglo je ovim ljudima u razmišljanju i iznalaženju alternativnih rješenja.

Prilog 4: Prevencija korupcije: Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije

A. Napravite selekciju zaposlenih

1. Isključite one nepoštene (na osnovu evidencije o ranijem ponašanju, testova i pokazatelja poštenja).
2. Forsirajte zapošljavanje prema kvalitetu i izbjegavajte nepotizam.
3. Koristite spoljne “garancije” poštenja (uz pomoć socijalnih mreža pronađite pouzdane službenike, sa dobrim preporukama, i postarajte se da oni takvi i ostanu).

B. Uvedite sistem nagrađivanja i kažnjavanja zaposlenih

1. Promjenite sistem nagrađivanja.
 - a. Povećajte plate kako biste smanjili potrebu da se prihodi uvećavaju primanjem mita.
 - b. Nagradite konkretna djela i službenike koji suzbijaju korupciju.
 - c. Poboljšajte sistem unapređivanja tako što će unapređenje zavisiti od zalaganja na radu.
 - d. Koristite ugovore sa uslovnim klauzulama za nagrađivanje na osnovu eventualnog uspjeha u radu (npr., dodatno uplaćivanje u penzioni fond, izdavanje obveznica za izuzetan doprinos na poslu).²²
 - e. Ustanovite sistem nenovčanog nagrađivanja za uspjeh na poslu (obuke, premještaj, davanje raznih pogodnosti, putovanja, javna promocija, ili pohvale)
2. Kažnjavajte korupciju.
 - a. Pooštrite formalne kazne.
 - b. Povećajte ovlašćenja najviših rukovodilaca da izriču disciplinske mjere.
 - c. Odmjerite kazne tako da imaju i efekat zastrašivanja i razbijaju “kulturu” korupcije.

²² Prim. recenzenta.: primjeri koji su ovde dati ne moraju biti primjereni uslovima BiH, već ih treba shvatiti samo kao prikaz mogućih mehanizama.

d. Primenjujte raznovrsne kazne (obuku; premještaj; javnu osudu; isključenje iz društva; gubitak profesionalnog ugleda, pogodnosti i privilegija, poput putovanja).

C. Pribavljajte informacije o njihovom trudu i rezultatima rada.

1. Unapredite informacione sisteme za finansijsku reviziju i upravljanje.
 - a. Prikupljajte dokaze o mogućoj korupciji (uz pomoć signala upozorenja, statističke analize, slučajnog uzorka rada i inspekcije).
 - b. Sprovedite “procjenu podložnosti korupciji” – vidjeti prilog 11.
2. Pojačajte sistem za prikupljanje informacija.
 - a. Povećajte broj specijalizovanog osoblja (revizora, kompjuterskih stručnjaka, istražitelja, supervizora i radnika unutrašnje bezbjednosti).
 - b. Stvorite klimu u kojoj će postojati osobe koje “zvone na uzbunu” i ukazuju na nedolične radnje.
 - c. Oformite nova tijela (ombudsmane, specijalne istražne odbore, antikorupcijske agencije ili anketne odbore).
3. Prikupljajte informacije od trećih lica (medija i banaka).
4. Prikupljajte informacije od klijenata i javnosti (uključujući strukovna udruženja).
5. Izmenite pravila o teretu dokazivanja tako da oni koji su optuženi za korupciju (npr. javni službenici koji posjeduju veliko bogatstvo) moraju da dokažu svoju nevinost.

D. Redefinišite odnos između lokalnih rukovodilaca, službenika i klijenata kako biste oslabili monopolsku vlast, ograničili diskreciona prava i pojačali javnu odgovornost.

1. Podstičite konkurenciju u oblasti roba i usluga (kroz privatizaciju, konkurenciju između javnog i privatnog sektora i konkurenciju između javnih službi).
2. Ograničite diskreciona prava službenika.
 - a. Preciznije definišite ciljeve, pravila i procedure i upoznajte javnost sa njima.
 - b. Navedite službenike da rade timski i da njihov rad bude podložan ocjeni nadređenih.
 - c. Velike odluke podijelite na zasebne zadatke.
 - d. Razjasnite i ograničite uticaj službenika na ključne odluke (promijenite pravila odlučivanja, donosiocje odluka i izmijenite sistem nagrađivanja).
3. Rotirajte službenike po funkcijama i geografskim lokacijama.
4. Izmijenite misiju organizacije, proizvod ili način rada kako biste učinili manje podložnim korupciji.²³

²³ Prim. recenzenta: Kada je u pitanju lokalna samouprava, misli se na njenu izmjenjenu ulogu sa primarnom misijom da služi svojim građanima i stvara bolje uslove života u ekonomskom i drugom smislu; da pruža odgovarajuće usluge, na profesionalan, efikasan i ekonomičan način, kroz unapređenje procedura i uvođenje savremenih tehnologija. Na primjer, kvalitet ponuđenih usluga i stepen korupcije je bitan momenat u odlučivanju investitora da li će uložiti svoj novac u jednu lokalnu zajednicu ili ne.

5. Grupišite klijente, kako biste ih učinili manje podložnim nekim oblicima korupcije, podstakli protok informacija i stvorili antikorupcijski lobi.

E. Povećajte “moralnu cijenu” korupcije.

1. Koristite obuke, edukativne programe i lični primjer.
2. Proklamujte etički kodeks (u javnoj službi, profesiji ili agenciji).
3. Izmijenite kulturu organizacije.

Nekoliko komentara za opštinske rukovodioce koje se odnose na najvažnije kategorije sadržane u prikazanom okviru:

Selekcija zaposlenih. Pod zaposlenima, naravno, podrazumijevamo opštinske službenike, ali primijetićete da službenici koji obavljaju poslove u nadležnosti opštine ne moraju nužno biti zaposleni u opštinskoj upravi. Mnogi gradovi su preuzeli na sebe isuviše mnogo zadataka i postali *de facto* monopolisti. Ako bi se, umjesto toga, pružanje usluga ponudilo na tržištu i ako bi kvalitet pružanja usluga bio podložan pažljivoj ocjeni (i od strane građana – vidjeti “Jačanje javne odgovornosti i transparentnosti” u nastavku ovog poglavlja), povećala bi se efikasnost, a smanjila korupcija. Kao i kod svih ostalih nivoa vlasti, jedna od najvažnijih antikorupcijskih mjera može biti povjeravanje različitih zadataka i funkcija privatnom sektoru.

Bolji sistem pozitivnih podsticaja za opštinske službenike. U mnogim gradovima, plate su se toliko srozale da službenici jedva mogu da prehrane svoje porodice ako ne rade i neki drugi posao ili uzimaju novac sa strane. Još važnije je uspostaviti direktnu vezu između plate i zalaganja na radu, unapređenja i zalaganja na radu, što u mnogim gradovima odavno nije slučaj.

Pooštrite kazne za korupciju. Zbog neefikasnosti istražnog postupka, krivičnog gonjenja i sudskih procesa, optužbe za korupciju se rijetko dokazuju. Ako se i dokažu, kazne su u praksi često minimalne (otkaz, na primjer). Stoga, očekivana kazna za korupciju (šansa da se bude uhvaćen i osuđen pomnoženo kaznom u slučaju osuđujuće presude) nema preventivnu snagu. Ključni korak u tom smislu bilo bi jačanje sposobnosti i motivacije policije, tužilaštava i sudija. Ali gradske vlasti, naravno, nemaju vlast nad ovim institucijama. Bez obzira na to, lokalni čelnici mogu biti kreativni u smišljanju destimulativnih mjera, kao što je otpuštanje ili suspenzija službenika, korišćenje medija za iznošenje slučajeva korupcije u javnost, pozivanje profesionalnih udruženja da prijave korumpirane službenike, premještaj ljudi na manje poželjne poslove i tako dalje.

Ograničite monopol. Podstičite konkurenciju u javnom i privatnom sektoru. Kad god je moguće, izbjegavajte donošenje propisa koji omogućavaju monopol.

Jasno definišite diskreciona prava. Pojednostavite pravila i propise. Definišite jasne granice zaduženja i diskrecionih prava. Pomozite građanima da saznaju kako bi javni sistemi trebalo da funkcionišu (putem brošura i priručnika, info-pultova, propisa i pravila napisanih jednostavnim jezikom, javnih kampanja, tako što ćete koristiti građane kao pružaoce usluga itd.). Pojačajte nadzor građana nad radom gradske vlade.

Povećajte javnu odgovornost i transparentnost. Postojanje jasnih standarda ponašanja i pravila igre omogućava lakši uvid javnosti u rad institucija. To isto se može reći i za postupke javnih nabavki, dodjelu novčanih sredstava i projekte pomoći. Javna odgovornost zavisi od sposobnosti internih revizora, finansijskih revizora, ombudsmana, inspektora, specijalizovanih elemenata u okviru policije i specijalizovanih tužilaca. Ali tu bi trebalo uključiti i građane, sindikate, nevladine organizacije (NVO), medije i poslovnu zajednicu i to kroz različite forme angažovanja, kao što su nadzorni odbori građana, posebne telefonske linije, eksterna revizija, anketni odbori i slično. Gradske vlasti mogu pomoći ovim spoljašnjim akterima tako što će prikupljati i objavljevati više informacija o efektivnosti u radu javnih službi. I na kraju, gradovi bi trebalo da ohrabruju privatni sektor da bolje kontroliše korupciju u sopstvenim redovima – naročito kada su u pitanju javne nabavke, dodjele ugovora, regulativu itd.

Primjena datog okvira na primjeru Hong Konga

Mnogi od ovih podnaslova mogu nam poslužiti da ukratko predstavimo strategiju honkonške Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije. To, naravno, ne znači da su se Džek Kejter i njegovi saradnici eksplicitno oslanjali na prilog 4, već da je njihova vlastita analiza problema korupcije takođe naglašavala značaj sistemskih reformi. Pogledajte, na primjer, prilog 5. Na njemu se vidi kako podnaslovi iz priloga 4 odgovaraju mnogim ključnim inicijativama koje je preduzela Nezavisna komisija.

Prilog 5: Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije na primeru Hong Konga

A. Napravite selekciju zaposlenih

1. Isključite one nepoštene (na osnovu evidencije o ranijem ponašanju, testova i podataka na osnovu kojih se može predvideti poštenje određene osobe). Nakon pažljive selekcije, samo neki od članova bivše interne službe za borbu protiv korupcije u policiji imenovani su kao članovi Nezavisne komisije

2. Forsirajte zapošljavanje prema kvalitetu i izbjegavajte nepotizam. Strogo

se pridržavajte načela kvaliteta pri zapošljavanju finansijskih revizora, sistemskih analitičara i drugih stručnjaka.

3. Koristite spoljne “garancije” poštenja. Hong Kong je, kao kolonija, mogao da “uvozi” visoke policijske službenike.

B. Uvedite sistem nagrađivanja i kažnjavanja službenika

1. Promjenite sistem nagrađivanja.

a. Povećajte plate kako biste smanjili potrebu za korupcijom. Članovi Nezavisne komisije dobili su poseban dodatak od 10% na platu.

b. Nagradite konkretna djela i službenike koji suzbijaju korupciju.

c. Poboljšajte sistem unaprjeđivanja tako što će unaprjeđenje zavisi od uspjeha u radu. Pravilnici o unaprjeđivanju u javnim službama nisu važili za Nezavisnu komisiju, tako da su bila moguća brza unaprjeđenja njenih članova.

d. Koristite ugovore sa uslovnim klauzulama za nagrađivanje na osnovu eventualnog uspjeha u radu (npr. dodatno uplaćivanje u penzioni fond, izdavanje obveznica za izuzetan doprinos na poslu). Većina zaposlenih u Nezavisnoj komisiji potpisala je dvoipogodišnji ugovor o radu, a njihov rad je pažljivo ocjenjivan prije obnove ugovora.

e. Povežite davanje nenovčanih nagrada sa zalaganjem na radu (obuke, premještaj, davanje raznih pogodnosti, putovanja, javna promocija, ili pohvala)

2. Kažnjavajte korupciju.

a. Pooštrite formalne kazne. Vlada Hong Konga je odmah na početku ulovila neke „krupne ribe” i njihovo hvatanje i kažnjavanje je dobilo veliki publicitet.

b. Povećajte ovlašćenja najviših rukovodilaca da izriču disciplinske mjere. Nezavisna komisija je imala ovlašćenje da u bilo kom trenutku otpusti bilo kog službenika.

c. Odmjerite kazne tako da imaju i efekat odvraćanja i razbijaju “kulturu” korupcije.

d. Primjenjujte raznovrsne kazne (obuku; premještaj; javnu osudu; isključenje iz društva; gubitak profesionalnog ugleda, pogodnosti i putnih privilegija);

C. Pribavljajte informacije o njihovom trudu i rezultatima rada.

Ovo je bilo, možda, najzaslužnije za uspjeh Nezavisne komisije.

1. Unaprijedite informacione sisteme za finansijsku reviziju i upravljanje.

a. Prikupljajte dokaze o mogućoj korupciji (uz pomoć signala upozorenja, statističke analize, slučajnog uzorka rada i inspekcije). Nezavisna komisija je koristila mnoge od ovih tehnika da izmjeri nivo korupcije, uključujući i ljude koji su radili na tajnim zadacima.

b. Sprovedite “procjenu podložnosti korupciji”. Nezavisna komisija je

analizirala mnoge javne institucije, radeći u saradnji sa njima i bez ikakvog neprijateljskog stava prema njima. Čelnicima tih institucija dozvoljeno je da sebi pripišu zasluge za reforme koje su spriječile korupciju i povećale efikasnost rada, a ljudi iz Nezavisne komisije su se tu pojavljili manje-više kao konsultanti za menadžment.

2. Pojačajte sistem za dobijanje informacija.

a. Povećajte broj specijalizovanog osoblja (revizora, kompjuterskih stručnjaka, istražitelja, supervizora i radnika unutrašnje bezbjednosti). Nezavisna komisija je insistirala na prevenciji i angažovala veliki broj stručnjaka u toj oblasti u okviru Odjeljenja za sprečavanje korupcije.

b. Stvorite klimu u kojoj će postojati osobe koje “zvone na uzbunu” i ukazuju na nedolične radnje. Otvorene su mnoge mogućnosti, od anonimnih pritužbi do lokalnih kancelarija u kojima su građani mogli da se žale. Nezavisna komisija je imala telefonsku liniju koja je bila 24 sata otvorena za pritužbe građana.

c. Oformite nova tijela (ombudsmane, specijalne istražne odbore, antikorupcijske agencije ili anketne odbore). Odjeljenje za odnose sa zajednicom stvoreno je delimično i zbog toga da bi prikupljalo informacije od građana. Nadzorni odbori građana koje je organizovala Nezavisna komisija pomogli su u dobijanju informacija i predstavljali neku vrstu pouzdanog osiguranja protiv mogućnosti da Nezavisna komisija zloupotrebi svoja veoma široka ovlašćenja.

3. Prikupljajte informacije od trećih lica (medija i banaka). Honkoška Nezavisna komisija je primjenjivala propise koji su joj omogućavali da sprovodi istrage o nezakonito stečenom bogatstvu državnih službenika, uključujući i uvid u njihove bankovne račune.

4. Prikupljajte informacije od stranaka i javnosti (uključujući strukovna udruženja). Odjeljenje za odnose sa zajednicom je upravo od građana dobilo mnogo informacija o korupciji i neefikasnosti. Nadzorni odbori su bili sastavljeni od stručnjaka iz oblasti koje su relevantne za rad Komisije.

5. Izmijenite pravilo o teretu dokazivanja, tako da oni koji su optuženi za korupciju (npr. javni službenici koji posjeduju veliko bogatstvo) moraju da dokažu svoju nevinost. To je upravo ono što je Nezavisna komisija sprovela u djelo.

D. Redefinišite odnos između glavnih rukovodilaca, službenika i klijenata kako biste oslabili monopolsku vlast, ograničili diskreciona prava i pojačali javnu odgovornost.

1. Podstičite konkurenciju u u oblasti roba i usluga (kroz privatizaciju, konkurenciju između javnog i privatnog sektora i konkurenciju između javnih službi).

2. Ograničite diskreciona prava službenika.

a. Preciznije definišite ciljeve, pravila i procedure i upoznajte javnost sa njima.
b. Navedite službenike da rade timski i da njihova rad bude podložan ocjeni nadređenih.

c. Velike odluke podijelite na zasebne zadatke.

d. Razjasnite i ograničite uticaj službenika na ključne odluke (promijenite pravila odlučivanja, donosioce odluka i izmijenite sistem nagrađivanja). Nezavisna komisija je uspostavila sistem jake interne kontrole, kojim su, između ostalog, organična diskreciona prava i pojačana javna odgovornost.

3. Rotirajte službenike po funkcijama i geografskim lokacijama.

4. Izmijenite misiju organizacije, proizvod ili način rada kako biste učinili manje podložnim korupciji. Nezavisna komisija je postala mnogo više od istražne agencije. Ona je insistirala na prevenciji i saradnji sa zajednicom kao svojoj ključnoj dugoročnoj strategiji.

5. Organizujte grupe klijenata kako biste ih učinili manje podložnim nekim oblicima korupcije, podstakli protok informacija i stvorili antikorupcijski lobi. Odjeljenje za odnose sa zajednicom osnovalo je kancelarije u lokalnoj zajednici, koje su pomagale građanima da se odupru korupciji, prijave pojavu korupcije i lobiraju protiv korupcije.

E. Povećajte "moralnu cijenu" korupcije.

1. Koristite obuke, edukativne programe i lični primjer. Odjeljenje za odnose sa javnošću uključilo se u mnogobrojne programe građanskog vaspitanja, od škola, do medija.

2. Proklamujte etički kodeks (u javnoj službi, profesiji ili agenciji). Nezavisna komisija je uvela strog kodeks ponašanja.

3. Izmjenite kulturu organizacije. Nezavisna komisija je upostavila moralna načela maksimalnog poštenja i kroz transparentnost koja je bila obezbjeđena postojanjem nadzornih odbora građana, formirala strukture koje su obezbjeđivale da to tako i ostane.

Javne nabavke

I na primjeru javnih nabavki može se vidjeti koliko ono što je prikazano u prilogu 4 može biti od koristi. Ovo je oblast opštinskog rada gdje vjerovatno ima najviše korupcije, u smislu visine novčanih iznosa. Korupcija poprima različite forme u oblasti javnih nabavki, a među najvažnijima su:

1. neprincipijelno udruživanje ponuđača, što vodi do povećanih cijena za grad, a ta razlika se može i ne mora dijeliti sa korumpiranim službenicima;

2. firme podmićuju gradske funkcionere da bi "sredili" konkurenciju;

3. davanje mita gradskim funkcionerima koji regulišu ponašanje izvođača koji su dobili posao. Ova vrsta korupcije može da ohrabri ponuđače da daju neuobičajeno niske ponude kako bi dobili posao, a da zatim, pošto su

troškovi bili niži od objektivno procijenjenih, naknadno “popravljaju” ugovore i prekoračuju ponuđenu cijenu i unose primamljive izmjene u specifikacije navedene u ugovoru, što podmićeni funkcioner koji reguliše izvršenje ugovora odobrava.

U prilogu 6 prikazano je kako okvir za analizu politike sprečavanja korupcije nudi korisne sugestije za rješenje svakog od ova tri problema.

U Dodatku se daje detaljniji pregled onoga što je sadržano u dole datom prilogu, i razmatraju komplikacije do kojih može doći, kao i mogućnosti za smanjenje korupcije putem boljeg i efikasnijeg sistema javnih nabavki.

Prilog 6: Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije na primjeru sprečavanja neprincipijelnog udruživanja ponuđača u postupku javne nabavke

A. Selekcija ponuđača

1. Provjerite poštenje ponuđača (nadzorom se može utvrditi da nisu upleteni u neprincipijelno udruživanje; proverite profil izvođača kao i to kako su se ponašali na prethodnim poslovima).
2. Potražite garancije o ponuđačima sa strane o njihovom poštenom nadmetanju i korektnom izvršenju ugovora.
3. Ukoliko dozvolite samo jednoj firmi da se nadmeće, žestoko se pogađajte.

B. Promijenite sistem nagrađivanja i kažnjavanja ponuđača.

1. Utvrdite sistem plaćanja koji favorizuje poštene ponude (plaćanje po obavljenom poslu, u zavisnosti od troškova i kvaliteta; stimulatívni ugovori)
2. Uvedite penale kako biste destimulisali neprincipijelno udruživanje ponuđača (diskvalifikujte firme koje su se nečasno udružile, posegnite za krivičnim sankcijama, narušite ugled firme koje se nekorektno ophode, tako što ćete javno navesti njihova imena).

C. Koristite informacione strategije kako biste olakšali otkrivanje i kažnjavanje neprincipijelnog udruživanja.

1. Koristite sisteme za otkrivanje neprincipijelnog udruživanja.
2. Pojačajte metode za prikupljanje informacija (imenovanje povjerenika, nadzor, analiza tržišta i procjena vrijednosti javnih nabavki).
3. Uključite treća lica kako biste dobili pouzdane informacije (privredni bilteni, konsultanti, nezavisna procjena troškova, revizori)
4. Koristite same ponuđače kao izvor informacija (nezadovoljne radnike,

ponuđače koji nisu dobili ugovor, one koji su odlučili da ne učestvuju u javnoj nabavci).

D. Redefinišite odnos između naručilaca i ponuđača.

1. Podstičite konkurenciju među ponuđačima (pozovite nove firme, idite na veći publicitet; snizite kriterijume za učešće, koristite ugovore sa klauzulom o podjeli rizika, i izađite u susret zahtjevima za uvid u podatke iz ugovora).

2. Smanjite diskreciona prava svojih službenika (uvedite pravila o promjeni uslova iz ugovora, ugovaranju dodatnih radova/usluga ili isporuke dobara, "hitnim, slučajevima" zapečaćenim ponudama, pravila o izboru ponuđača i hijerarhijski pregled odluka).

3. Rotirajte svoje službenike.

4. Redefinišite "proizvod/usluge" organizacije; standardizovanije specifikacije u skladu sa ispitivanjem tržišta i načina plaćanja koji svodi korupciju na manju mjeru; pružajte pojedine usluge sami, umjesto da ih nabavljate.

E. Promijenite stavove prema neprincipijelnom udruživanju ponuđača.

1. Razgraničite neprincipijelno udruživanje od prihvatljivih načina udruživanja (kao što su izvozni konzorcijumi) i ciljeva (kao što je maksimizacija deviznih prihoda).

2. Edukujte izvođače o tome kako nadmetanje funkcioniše u drugim sredinama.

3. Podstičite ponuđače da se identifikuju sa društvenom ili javnom svrhom posla za koji konkurišu.

Poglavlje 4. Procjena korupcije

Ekonomska analiza može biti od pomoći pri utvrđivanju tendencija ka pojavi korupcije i kako te tendencije mogu da se smanje. Kako se u konkretnoj sredini može koristiti okvir za analizu politike koji smo upravo predstavili?

Participativna dijagnoza

Naše iskustvo pokazuje da će isti oni ljudi koji rade u sistematski korumpiranim institucijama pomoći u analizi toga gdje i kako dolazi do korupcije. To može izgledati čudno, ali je obično tačno, sve dok su u središtu pažnje korumpirani sistemi, a ne konkretni pojedinci. Na seminarima o korupciji koje je glavni autor ove knjige vodio u desetinama zemalja, ljudi poslije izvjesnog vremena počinju izuzetno otvoreno da govore o postojećoj korupciji, o tome kako ona funkcionira i kako se može spriječiti, čak i onda kad njihova analiza prikriva neko lično saznanje koje bi moglo biti prozivajuće.

U sredinama gde postoji sistemska korupcija, mnogi političari i zvaničnici imaju složena i pomiješana osjećanja kad je u pitanju korupcija. Oni mogu da se iskreno gnušaju ove pojave i da žele da je iskorijene, a da u isto vrijeme učestvuju u njoj ili dozvoljavaju njenu pojavu. Psiholozi i policija se očito suočavaju sa sličnim fenomenima. Kako iskoristiti ta pomiješana osjećanja da bi se dijagnostifikovali korumpirani sistemi?

Šta je participativna dijagnoza

Jednostavan odgovor bi bio: omogućiti ljudima da razgovaraju o takvim sistemima na analitičan način i bez straha od osvete. Mi ponekad koristimo metaforu *terapijskog pristupa bolesnoj instituciji*. Pošto je korupcija koncept koji podrazumijeva jake emocije, sramotu i odbrambeni stav, prvi zadatak je da se ona demistifikuje. Na našim seminarima o korupciji, na početku zamolimo učesnike da se pozabave analizom nekog konkretnog slučaja uspješne antikorupcijske kampanje u nekoj drugoj zemlji. Učesnici na taj način vide da se problemi mogu analizirati hladne glave i da se efikasno mogu riješiti. Iako je situacija u drugoj zemlji neizbježno drugačija od one u njihovoj zemlji, sama činjenica da je moguće napraviti uspješnu analizu i uspješnu akciju već slabi njihovu sumnjičavost i podstiče njihovu kreativnost.

Zatim im se predoče **okviri za analizu** koji im pomažu da shvate da korupcija nije (samo ili primarno) problem pokvarenih ljudi, već korumpiranih

sistema. Predstavlja se formula po kojoj je korupcija monopol plus diskreciona prava minus odgovornost. Za članove korumpiranih organizacija ovaj uvid često ima terapijski efekat.

Kao i u dobroj psihoterapiji, učesnici zatim prelaze na **samodijagnozu i samoliječenje**. Rezultati mogu biti izvanrdeni. Dijagnostikuju se korumpirani sistemi što je dobar početak za razmišljanje o tome kako da se stanje popravi. Dvije stvari mogu da proisteknu iz ovakve participativne dijagnoze: dublje, zajedničko razumijevanje korumpiranih sistema i plan akcije za njihovu reformu.

Kako se može sprovesti participativna dijagnoza?

Slične radionice mogu da se organizuju i možda bi trebalo da se organizuju na mnogim nivoima opštinske vlasti, ali je bitno da na prvim radionicama učestvuju najviši rukovodioci. Idealno bi bilo da gradonačelnik ili predsjednik skupštine sazovu radionicu. U nekim slučajevima radi se interno samo sa izvršnim organima opštine, a u drugim slučajevima mogu se pozvati i ljudi sa strane, kao što su: direktori, menadžeri, odbornici, policijski funkcioneri, vođe sindikata, lideri poslovnih grupa, organizacija civilnog društva pa čak i poglavari vjerskih organizacija. Idealan broj učesnika je 20-25, a idealan format je jednodnevna ili dvodnevna radionica u formi "ritrita" (na nekom mestu gde bi grupa imala privatnost i mir za rad – prim. prev). Druga mogućnost je petodnevna radionica sa radom od po dva sata dnevno.

Na prvoj sesiji analizira se primjer uspješne antikorupcijske borbe u nekoj drugoj zemlji. Taj slučaj se predstavi u dva dijela. Prvo se predstave problemi uz pomoć slajdova. Zatim se učesnici podijele u podgrupe od oko osmoro ljudi. Od svake podgrupe se zatraži da opiše vrste korupcije u prikazanom primjeru, prodiskutuju oko toga koja je vrsta korupcije najozbiljnija a koja najmanje ozbiljna, nabroje alternativne antikorupcijske mjere i njihove pozitivne i negativne strane i sačine okvirne preporuke. Nakon toga, podgrupe predstavljaju svoja razmišljanja svim učesnicima. Nakon plernarne diskusije, predstavlja se drugi dio primjera: šta su dotična zemlja ili grad uradili i kakve su rezultate postigli. Učesnici zatim razgovaraju o tome šta je urađeno i zašto. Iako se prikazani kontekst nužno razlikuje od njihovog, pažljiva analiza, kao i činjenica da su reforme uspjele podsticajno djeluju na učesnike.

Nakon pauze, slijedi predavanje o ekonomskom aspektu korupcije, sa naglaskom na podstreke i prilike za korupciju, kao i na jednačini $K = M + D - O$. Učesnici se podstiču na diskusiju. Predstavlja se okvir za analizu politike iz priloga 4.

Zatim grupa analizira drugi, takođe uspješan primjer borbe protiv korup-

cije. Ovaj primjer ne zahtijeva od njih samo ono što bi se moglo nazvati ekonomskom analizom korupcije i metoda za suzbijanje iste, već i političku i administrativnu strategiju. Na osnovu ovog slučaja, mogu se naučiti tri lekcije. Prvo: kako bi se raskinulo sa “kulturom” korupcije i cinizma, moraju se uhvatiti “krupne ribe”, korumpirani visoki funkcioneri, uključujući i one iz vladajuće partije. Drugo: nakon što su uhvaćene krupne ribe, borba protiv korupcije bi trebalo da se usredsredi na prevenciju. To obuhvata selekciju službenika, promjene u sistemu stimulacija, jačanje javne odgovornosti, uvođenje strukturnih promjena kako bi se suzio monopol i jasnije definisala diskreciona ovlašćenja, nastojanje da se poveća “moralna cijena” korupcije. Treće: antikorupcijska borba mora da uključi i građane, i to na mnoge načine. Narod zna gde ima korupcije. Dajte im priliku da to i kažu. To se može učiniti putem posebnih telefonskih brojeva za prijavu korupcije, nadzornih odbora građana, grupa građana i NVO koji bi kontrolisali i nadzirali rad institucija, organizacija građana po selima ili gradskim naseljima koje bi pomno kontolirale javne radove, učešće revizorskih i pravničkih grupa, itd.

Pošto se završi analiza drugog slučaja, učesnici se okreću ka situaciji u njihovoj sredini. Moderator seminara, a to je osoba sa strane, onda ih zamoli da se vrate na prethodna pitanja, a to su: koje vrste korupcije postoje, koje od njih su više a koje manje ozbiljne, šta su alternative i koje su njihove dobre i loše strane, i kakve bi provizorne preporuke dali. Podgrupe zatim odlaze da proanaliziraju ova pitanja da bi potom predstavile rezultate do kojih su došle cijeloj grupi. Nakon toga slijedi živa diskusija, koja rezultira provizornom dijagnozom vrsta korupcije, stepena korupcije i njene cijene, kao i prijedlozima za rješenje tog problema.

Prije kraja radionice, moderator postavlja pred učesnike posljednji izazov. „Ovo je bila fantastična vježba, ali mi ne želimo da to bude samo još jedan od seminara na kojima ste učestvovali. Šta mora da se desi u narednih šest meseci, koje konkretne korake ova grupa mora da preduzme kako bi se stvari promjenile na bolje?”

Naše iskustvo pokazuje da ovo daje izvanredne rezultate i da se obično dođe do izvrsnih praktičnih planova. Ono što ponekad nedostaje su resursi, stručno znanje, i poluga za sprovođenje tog plana. Ovdje opštinski čelnici, možda uz pomoć sa strane, mogu predložiti poseban projekat koji bi uslijedio nakon tog seminara, ili neki novi seminar na različitim nivoima javnog i privatnog sektora. Ta inicijativa bi trebalo da iskoristi neke od preporuka formulisanih na seminaru, pridobije njegove ključne učesnike kao svoje aktiviste i lica za nadzor, i da, koristeći princip štapa i šargarepe, poboljša izgleda za uspjeh antikorupcijske borbe.

U prilogu 7 sažeto je prikazano ono što možemo nazvati „grubom” analizom raznih vrsta korupcije u La Pazu 1985. godine. Ta analiza je nastala kao rezultat nekoliko sminara za gradske zvaničnike i političare. Ovakav način rada je pomogao da se na otvoren način analiziraju politički osjetljiva pitanja i doveo do predlaganja čitavog niza mjera za rješavanje problema koje niko sa strane ne bi mogao da smisli.

Prilog 7: Participativna analiza u La Pazu, 1985
Rezultati sastanaka za dijagnozu korupcije krajem 1985. sa zvaničnicima gradske vlade u La Pazu u Boliviji

Vrsta	Šteta	Kome se pomaže	Ko je oštećen	Uzroci	Rješenja
Izbjegavanje plaćanja poreza (sve vrste)	20-30 miliona USD	Ljudima koji izbjegavaju da plate porez	Korisnici gradskih usluga; uredne platiše; budući građani La Paza	Nemogućnost plaćanja; porezi su previsoki; niske kazne; nema kontrole	Olakšati plaćanje; niže por. stope; povećati kazne i izvršenje kontrola
Poreski “aranžmani” (sve vrste)	5-10 a miliona USD	Korumpirani poreski obvez. i drž. službenici	Korisnici gradskih usluga; uredne platiše; budući stanovnici La Paza	Sistem nije kompjuterizovan; blage kazne; nema kontrole; plaćanje opštini niske plate;	Kompjuterizacija; pooštriti kazne; veća kontrola; plaćanje preko banaka; veće plate; veće stimulacije za prikupljanje
Iznuđivanje	0,5-1 milion USD	Korumpirani drž. službenici	Neposredne žrtve	Komplik. pravila, stope, i procedure; iznuđivanje se teško prijavljuje blage kazne; nema kontrole; niske plate	Jednostavnija, Pravila, stope, i procedure; tel.br. za prijave građana; pooštriti kazne; veća kontrola; plaćanje preko banaka; veće plate
“Podmazivanje”	0,5-1 milion USD	Neki poreski obveznici; korumpirani služb. grada; Kompenzacija za male plate	Većina poreskih obveznika; zbog sporosti; ugled gradske vlade	Komplikovane procedure; sistem nije kompjuterizovan; plaćanje se vrši opštini; blage kazne; nema nadzora; niske plate	Jednostavnije procedure; kompjuterizacija; plaćanje preko banaka; pooštriti kazne, pojačati nadzor i prijavljivanje; veće plate

Krada (gradska imovina, Rez. dijelovi, keš)	0,5-1 milion USD	Kradljivci	Korisnici gradskih usluga	Nema popisa imovine; traljava decentralizacija; blage kazne; nema kontrole ni nadzora	Kompjuterski popisi imovine; decentralizacija zaduženja; nenajavljene kontrole i nadzor
Javne nabavke	0,5-1 milion USD	Korumpirani službenici i dobavljači koji pobjede na tenderu	Korisnici gradskih usluga	Nema informacija o cijenama; nema kontrole; niske kazne; niske plate	Proveriti cijene; pregledati odluke; efikasne kazne; veće plate za one koji odlučuju
Izostanci i kašnjenja na posao	0,1-0,2 miliona USD	Lažni bolesnici	Radni elan i ugled gradske vlade	Nema nadzora; blage kazne	Nadzor; veće kazne i bolje izvršenje

Tehničke studije i eksperimenti

Participativna dijagnoza bi trebalo da podrazumijava seminare na kojima će učestvovati ljudi sa raznih nivoa gradske vlasti (i da uključuje različite tačke gledišta, klijenata i relevantnih aktera). Razna istraživanja takođe mogu biti korisna za pokretanje i usmjeravanje reformi. Posebno interesantne su studije sistema za informisanje i evaluaciju (obim, kvalitet, upotreba i zloupotreba), analize postojećih i eksperimentalnih sistema stimulacija i studije relativno nekorumpiranih institucija ili odjeljenja u okviru gradske vlasti, ili možda negdje drugdje u dotičnoj zemlji.

Konsultanti mogu biti od pomoći na nekoliko načina (videti prilog 8). Ipak, često angažovanje skupih eksperata često je nepotrebno. Studije o opštinskoj vlasti često polaze od tri pretpostavke koje umanjuju njihovu djelotvornost. Prvo, one često polaze od pretpostavke da bi svaka reforma koja zaslužuje da se tako nazove trebalo da podrazumijeva velike promjene u cijelom sistemu javne uprave. Druga pretpostavka je da je za takve reforme neohodno obaviti opsežne studije i sačiniti detaljne i sveobuhvatne planove. I kao treće, s obzirom na tehničku kompleksnost takvih studija, opštinski zvaničnici smatraju da je za njihovo obavljanje potrebno angažovati skupe stručnjake, uključujući strane eksperte za tehničku pomoć.

Prilog 8: Neke prednosti angažovanja spoljnih konsultanata

Koristi od angažovanja konsultanata su sljedeće: daje se signal da je rukovodstvo nezadovoljno "uobičajenim" načinom rada; rasterećenje rukovodstva koje onda može da se posveti drugim zadacima; infuzija novih ideja; konsultanti mogu da posluže kao "gromobran"; rukovodioci dobijaju osobu od povjerenja van organizacije.

Druge tri koristi odnose se na prevenciju korupcije.

1. Stručno znanje. Konsultant može ponuditi stručno znanje koje možda ne postoji u gradskoj vlasti i to iz oblasti kao što su, na primer: kompjuterski sistemi za otkrivanje i prevenciju malverzacija, specijalne istražne tehnike, sistemi upravljanja i proces javnih nabavki.
2. Facilitacija. Participativna dijagnoza je od ključne važnosti. S obzirom na osjetljivost tog pitanja, facilitator iz redova same organizacije nije adekvatno rješenje. Osim što posjeduje stručno znanje potrebno za facilitaciju, spoljni konsultant se ne može optužiti da pokušava da prigrabi veću moć unutar organizacije.
3. Saradnja. U borbi protiv korupcije, potrebno je da se uspostavi saradnja između mnogih ogranaka opštinske vlasti. Osobu sa strane ljudi će vjerovatno doživjeti kao dovoljno neutralnu, a izabrana osoba treba da posjeduje dovoljan stepen stručnosti za facilitaciju procesa razmjene i saradnje.

Naše je uvjerenje da je korisniji pristup onaj po kome bi “studije” obavljali službenici gradske vlasti zajedno sa klijentima, nakon čega bi uslijedili eksperimenti. Iskustvo nam je pokazalo da službenici gradske vlasti i klijenti dobro razumiju način funkcionisanja korumpiranih sistema. Oni se mogu ohrabriti da podijele svoje znanje sa drugima bez straha od kontraoptužbi, i to putem anonimnih anketa, na primjer, ili kroz grupni rad koji bi uključivao davanje anonimnih komentara u pisanoj formi na temu o kojoj se diskutuje. Naša je preporuka da se zaposleni u gradskoj vlasti uključe u sam proces izrade (i kasnije procjene) eksperimenata sa novim sistemima informisanja, nagrađivanja i javne odgovornosti. To predstavlja drastičnu razliku u odnosu na njihovo obično periferno učešće u velikim studijama koje obavljaju eksperti sa strane.

Razmislite, na primjer, o reformisanju sistema nagrađivanja kako bi se razriješila dva ključna faktora koja doprinose korupciji, a to su male plate i nepostojanje uzročno-posljedične veze između nagrađivanja i zalaganja na radu. Opština bi za to mogla da izabere nekoliko ključnih funkcija, kao što je ubiranje prihoda, finansijska revizija i javne nabavke. U svakoj od ovih oblasti od opštinskih zvaničnika bi se zatražilo da prorade šematski prikaz dat u prilogu 9.

Rezultati bi se zatim analizirali na radionicama. U zavisnosti od zaključaka analize, opština bi zatim mogla da započne sa eksperimentima zasnovanim na prijedlogu (prijedlozima) prikazanim u prilogu 9. Stimulacije mogu obuhvatati plate, ali i obuku, putovanja, profesionalna priznanja, premještaj,

unapređenje, bolje uslove rada, veću samostalnost u radu, itd. Neke od ovih stimulacija bi se primijenile na pojedince, ali bi većina vjerovatno važila za timove (kancelarije, biroe, odjeljenja). Takvi radikalni eksperimenti bili bi potkrijepljeni tehničkim studijama, kao što je prikazano u prilogu 10.

Primjer studije koju bi bilo poželjno uraditi je ono što je danas poznato pod imenom "procjena podložnosti korupciji." Kod ove procjene, sami zaposleni ili eksperti sa strane, ili i jedni i drugi, sistematski prouče neku organizaciju, postupke kao što su javne nabavke ili angažovanje konsultanata, ili aktivnosti kao što su radovi u gradu. Na slici 11 dat je sažet prikaz kako bi takva studija treba da izgleda.

Prilog 9: Model memoranduma za zaposlene, kao osnov za eksperiment sa sistemom nagrađivanja

1. Kvantitativni rezime trenutne nezadovoljavajuće situacije. Zbog nedostataka x , y , z (resursi, stimulacije, osposobljenost), trenutno smo u stanju da obradimo samo $A\%$ predmeta koje bi trebalo da obradimo; i zbog toga je samo $B\%$ predmeta adekvatno obrađeno. Usljed toga gradska vlast i građani se odriču _____ koristi i ostvaruju _____ troškova.

2. Primjeri. Tri skorašnja primjera onoga što nismo bili u stanju da uradimo a što je nesumnjivo dovelo odricanja od koristi i stvaranja dodatnih troškova za društvo.

3. Mjerila uspjeha. Nakon razmatranja naših ciljeva i glavnih zadataka naše organizacije, predlažemo nekoliko mjerila učinka rada za koje smatramo da će omogućiti pravičnu ocjenu našeg rada. Na primjer:

- kvantitativna mjerila (a) preduzetih aktivnosti i (b) postignutih rezultata;
- procjene kvaliteta uzorka aktivnosti od strane grupa kolega, lica sa strane ili klijenata, pod uslovom da ocjene uključuju stvarno gradiranje, a ne da sve osobe i aktivnosti budu po automatizmu ocijenjene "odlično";
- statističke kontrole pomoću kojih se mjerila učinka rada "koriguju" tako da uzmu u obzir relativnu težinu ciljne grupe sa kojom lice radi (na primjer, za lica koja rade na ubiranju taksu: koji dio grada, vrsta privredne aktivnosti, vrsta takse, itd. što sve utiče na visinu zarađenog iznosa);
- takmičenje među zaposlenima ko će bolje raditi; i
- mjere za podizanje radnog morala i zadržavanje ljudi u organizaciji.

4. Prijedlog. Kad bismo imali x , y , z (dodatne resurse, stimulacije, obuku) u roku od K mogli bismo da postignemo sljedeće koristi (u kvantitativnom smislu) i smanjenje troškova: 1, 2, 3, 4, itd. Voljni smo da uvedemo te i te

stimulacije koje će biti uslovljene postizanjem tih i tih ciljeva rada, što će biti nadgledano na sljedeće transparentne načine: *I, II, III, IV*, itd.

Prilog 10: Primjeri tehničkih studija koje su korisne u pripremi reforme sistema stimulacija

1. Dajte sažet prikaz podataka o postojećim platnim razredima i uslovima rada, naročito za ključna stručna radna mjesta i rukovodeća radna mjesta. Primjeri podataka koje bi bilo relativno lako prikupiti: broj ljudi koji napuštaju posao, broj upražnjenih radnih mjesta, broj ljudi koji rade na radnim mjestima za koja nisu dovoljno kvalifikovani; uporedite plate i dodatne povlastice u privatnom i javnom sektoru za ljude približno istih kvalifikacija koji su nedavno zaposleni. Obratite posebnu pažnju na ključna radna mjesta u oblasti ubiranja prihoda, revizije, računovodstva, upravljanja, javnih nabavki i unutrašnje kontrole. Uporedite to sa uslovima zapošljavanja u drugim javnim institucijama i u privatnom sektoru.

2. Analizirajte kontraproaktivne efekte do kojih dolazi usljed “mahinacija” sa dnevnicama, putnim troškovima i drugim dodacima, recimo za obuku, članstvo u odboru, radnoj grupi i sl. Predložite kako da se tome stane na put. Moguć metod: razgovor sa 25 najviših rukovodilaca; analiza detaljnih budžeta kako bi se procjenila potrošnja po organizacionoj jedinici i zaposlenom na ime dnevnica, putnih troškova, obuke, raznih dodataka i sl.

3. Sakupite podatke o postojećim ugovorima o radu na nivou grada, i u javnim preduzećima, podatke o visini na taj način utrošenih sredstava, povišicama usljed dobre ocjene rada, kako je izbjegavano zalaganje u ostvarivanju ciljeva, kao i o negativnim reakcijama na političare (uključujući i nezadovoljstvo zbog njihove visoke plate). Izvucite pouke za eksperimente u vašoj opštini.

Prilog 11: Sažet prikaz “procjene podložnosti korupciji”

A. Da li sistem kontrole generalno dopušta pojavu korupcije?

1. U kojoj mjeri upravljačka struktura podržava sistem stroge unutrašnje kontrole?

2. Da li postoje odgovarajući odnosi između organizacionih jedinica u smislu hijerarhijske odgovornosti?

3. Do koje mjere u organizaciji rade ljudi od stručnosti i čvrstih moralnih načela?

4. Da li su ovlašćenja pravilno delegirana i – ograničena?

5. Da li su zaposlenima jasna pravila i procedure rada?
6. Da li su budžetski proces i izvještavanje precizno utvrđeni i da li se uspješno sprovode u praksi?
7. Da li su finansijska kontrola i kontrola upravljanja – uključujući i korišćenje kompjutera – precizno utvrđene i obezbjeđene?
 - B. Do koje mere ta aktivnost po sebi nosi rizik od pojave korupcije?
 1. Do koje mjere je opis posla neprecizan ili složen; stepen uključenosti trećih lica kao korisnika; poslovanje s gotovinom; ili rad sa prijavama, licencama, dozvolama i potvrdama?
 2. Koliki je budžet? (Što je veći budžet, to je veći mogući gubitak.)
 3. Koliki je finansijski efekat van same organizacije? (Što su iznosi “zakup” veći, to je veći podsticaj za korupciju.)
 4. Da li je program nov? Da li radi u vremenskoj stisci ili mu rok trajanja odmah ističe (u tom slučaju, pojava korupcije je vjerovatnija)?
 5. Da li je stepen decentralizacije adekvatan za tu aktivnost?
 6. Da li je već ranije bilo dokaza o nezakonitom ponašanju?
 - C. Nakon preliminarne procjene, u kojoj je mjeri postojeći sistem obezbjeđenja i kontrole pogodan za spečavanje korupcije?

Izvor: Prerađeno iz Office of Management and Budget (OMB), *internal Control Guidelines* (Washington, D.C.: OMB, December 1982), poglavlje. 4.

Uključenje privatnog sektora i građana

Privatni sektor ima značajnu, mada često zanemarenu ulogu u suzbijanju korupcije. Na kraju krajeva, “za tango je potrebno dvoje”: na svakog državnog službenika koji prima mito dolazi neko iz privatnog sektora koji to mito nudi. Privatni sektor i građani mogu pomoći tako što će dati informacije o prekršajima, dijagnostikovati neefikasne i korumpirane sisteme i biti od pomoći u nadziranju njihovog ponašanja.

Grupe građana su sve aktivnije u borbi protiv korupcije. Primjer za to je Transparency International (TI), nevladina organizacija osnovana u Berlinu 1993. godine “da bi na polju korupcije postigla ono što je ‘Amnesty International’ postigao na polju ljudskih prava.” TI je sačinio jasan kodeks ponašanja (zabrana mita, poštene ponude itd.), koji se nadovezuje na ono što su prethodno radile Međunarodna privredna komora i Ujedinjene Nacije. U Ekvadoru su TI i vlada Ekvadora uveli taj kodeks ponašanja kako za državne funkcionere, tako i za privatne firme koje konkurišu za izvođenje javnih radova. Firme su obećale da neće nuditi mito, a državni službenici su obećali da ga neće tražiti ni primati. Primijetite da je firmama u interesu da neko drugi

ne ponudi mito. Dakle, firme koje su potpisale ovaj kodeks ponašanja mogu da se udruže zarad svog sopstvenog interesa i normiraju svoje ponašanje, a uvođenje kazni i istražnih mehanizama takođe dolazi u obzir.

Ovo donosi jednu zanimljivu ideju za gradske vlasti. Pretpostavimo da grad zahtijeva od svih firmi sa kojima radi da potpišu takav kodeks ponašanja. U tom slučaju, ako neka firma smatra da je neka druga firma dobila posao uz pomoć mita, ta oštećena firma može da pozove ostale firme potpisnice kodeksa ponašanja i gradsku vlast da istraže taj slučaj. Paralelno sa istragom navodnog prekršaja, može se sprovesti jedna šira studija o vrsti aktivnosti u kojoj je došlo do prekršaja. Na primjer, ako je do navodnog slučaja primanja mita došlo u procesu javne nabavke, u okviru studije će se obaviti razgovori povjerljive prirode sa čitavim nizom privatnih firmi i na osnovu toga sačiniti opis toga kako trenutno funkcioniše sistem javnih nabavki i da li tu ima korupcije. Studija će takođe sadržati preporuke za promjenu stanja. Rezultati oba ova istraživanja bili bi objavljeni, mada ne bi imali snagu zakona.

Usvajanje jednostavnog kodeksa ponašanja, koji će zaista biti razumljiv javnim službenicima, medijima i javnosti, može biti dragocjen element u kampanji protiv korupcije. On može biti naročito koristan ukoliko postoje mehanizmi pomoću kojih će privatni sektor donijeti obavezujuće norme i obezbijediti njihovo poštovanje.

Konačno, građanstvo može pomoći u borbi protiv korupcije na mnogo načina. Najveći neprijatelj korupcije je – narod. Građani su izvanredan izvor informacija o tome gde se javlja korupcija. Mehanizmi za prikupljanje tih informacija su ankete sa građanima, fokus grupe, specijalne telefonske linije, kontakt programi, odbori građana u selima i gradskim naseljima, odbori građana za nadzor rada javnih institucija, uključenje strukovnih organizacija, programi edukacije i tako dalje.

U prilogu 12 prikazan je primjer Bangalora u Indiji. Tamo je jedna nevladina organizacija primijenila niz različitih mehanizama za dobijanje povratne informacije od građana, od anketa i fokus grupa do pravljenja tzv. „izveštaja o radu” opštinskih službi. Studija i prateće aktivnosti pomogli su da se poboljša efikasnost rada opštine i lociraju legla korupcije.

Prilog 12: Ocjena o radu opštinskih službi u Bangaloru

Jedna nevladina organizacija u indijskom gradu Bangalor nedavno je sastavila inovativan “izvještaj” o tome kako građani ocjenjuju rad različitih opštinskih službi. Informacije su prikupljane uz pomoć raznih instrumenata, od anketa i razgovora sa odgovarajućim osobama, do studija o objektivnim

pokazateljima rezultata rada tih organa. Jedna od tema bila je korupcija. Na primjer, u kom procentu slučajeva su građani morali da daju mito za neku opštinsku uslugu? Potvrđeno je da postoji raširena korupcija; a godišnji troškovi prouzrokovani korupcijom, koje je doduše teško utvrditi, bili su sedam puta veći od ukupnog godišnjeg budžeta opštine.

Iako su rezultati bili kontroverzni, oni su ipak pokrenuli dotične opštinske čelnike i službe na akciju. Ono što je možda još važnije je da je ova studija poslužila kao osnov za dalje uključivanje građana koji su zatim davali tim službama povratnu informaciju o tome koliki je napredak postignut.

Izvor: a. Samuel Paul., "Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India," *New Directions for Evaluation*, American Evaluation Association, no. 67, Fall 1995.

Ronald Meklin-Abaroa opisuje jedan primjer kako je učešće naroda dovelo do donošenja boljih odluka i smanjenja korupcije u La Paz:

Svake godine, gradonačelnik je u obavezi da gradskim odbornicima predstavi operativni budžet grada. U budžetu su utvrđeni prioritetni javni radovi za narednu godinu. Svaki od tih radova, naravno, ne samo da donosi dobrobit građanima koji žive u području gde se gradi, već i podižu cijenu nekretnina i zemljišta u tom naselju.

Ubrzo sam saznao da fondovi kojima grad raspolaže za poboljšanje infrastrukture nikako ne mogu da zadovolje mnogobrojne potrebe u različitim dijelovima grada. Stoga mi je bila potrebna strategija za utvrđivanje prioriteta među mnogobrojnim zahtjevima. Tokom prvih godina moje uprave, moje tehničko osoblje je napravilo i predstavilo mi svoju selekciju javnih radova i lokacija. Većina građana je bila nezadovoljna tim izborom, naročito oni siromašniji koji su živjeli daleko od centra grada i kojima je nedostajalo gotovo sve. Ti ljudi nisu bili spremni da godinama pasivno čekaju na to da im se obećani infrastrukturni radovi izvedu.

U toku prvog ljeta mog mandata, i svakog ljeta nakon toga, angažovao bih grupu studenata viših godina, uglavnom sa univerziteta Harvard ili Instituta za tehnologiju u Masačusetsu u Sjedinjenim Državama da dođu u La Paz i rade sa mnom. Predstavio bih im problem i onda bismo zajedno sačinili model odluke, koristeći nekoliko provjerenih varijabli kako bismo utvrdili prioritete u oblasti javnih radova koji bi najviše dobrobiti donijeli gradu. Po tom modelu, na primjer, veći značaj je (u smislu veće težine, analitičkim rječnikom rečeno) dat projektima koji su korisni za veći broj ljudi, siromašne i djecu. Iznenadilo me je to što su projekti koji su bili prilično nisko na listi prioriteta mog tehničkog odjeljenja drastično odskočili po modelu multivarijantne procjene. Činilo se da grad može

da, bez povećavanja troškova, podmiri potrebe mnogo većeg broja ljudi, obezbijedi im više pogodnosti i poveća njihovo blagostanje.

Nekoliko mjeseci nakon stupanja na dužnost gradonačelnika otpočeo sam sa ispitivanjem javnog mnjenja širom grada kako bih utvrdio koje su, po mišljenju samih građana, najhitnije potrebe u gradu. Rezultati su, generalno, bili u nekoj korelaciji sa onim što je utvrđeno po modelu harvardskog instituta, ali sam ja i dalje smatrao da mi je potrebno još informacija, prije nego što finalno utvrdim prioritete i odobrim fondove za izgradnju. Stoga smo sačinili jedan upitnik u kome su bili pobrojani svi konkretni javni radovi koje je predložilo opštinsko tehničko odjeljenje i distribuirali te upitnike po gradskim naseljima, zamolivši njihove stanovnike da označe prioritete po svom nahođenju i daju komentare na te ili druge projekte, za koje smatraju da bi bili značajni za dio grada u kome žive.

Da bismo obezbijedili anonimnost, svuda po gradu smo postavili "kutije za prijedloge". Iako nismo dobili ono što smatram "zadovoljavajućim" brojem sugestija, ono što smo dobili nije uvijek odgovaralo ni listi prioriteta koju je predložilo tehničko odjeljenje opštine, ni prioritetima koje smo utvrdili uz pomoć modela "cost-benefit" analize. Mnogi skupi radovi koji su bili na listi tehničkog odjeljenja opštine, a kojima je u našem modelu dat manji prioritet, nisu čak ni spomenuti ili su dobili veoma niske ocjene u upitniku koji su građani anonimno popunjavali.

Zbog toga sam riješio da lično odem u inspekciju lokacija na kojima su se odvijali ti sumnjivi radovi. Bio sam nemalo iznenađen kad sam vidio da su oni uglavnom locirani u nekim slabo naseljenim oblastima, a činilo se i da je njihova svrha prije dalje širenje grada, nego pružanje usluga postojećim gradskim naseljima. Štaviše, tokom nekih nenajavljenih inspekcija otkrio sam da opštinska građevinska mehanizacija i radnici rade na izgradnji novih ulica koje nisu bile obuhvaćene opštinskim programom izgradnje. Tek mi je tada postalo jasno da opštinski službenici srednjeg ranga, koji obično imaju neposrednu kontrolu nad građevinskim mašinama i radnicima, imaju neke svoje planove i prioritete i da izvode javne građevinske radove koji od građana nisu bili ocijenjeni kao prioritete, niti su dobili dobre ocjene po modelu koji rangira projekte u odnosu na troškove i koristi.

Ovi radovi su se izvodili u zamenu za "usluge" – drugim riječima mito, koji su davale grupe stanovnika nekog dijela grada ili pojedinci koji su špekulisali sa zemljištem i koji bi se udruživali sa službenicima grada i tehničkim licima koje bi isplaćivali davanjem zemljišta u nekom dijelu grada gdje su sprovedeni projekti unapređenja gradske infrastrukture. U nekim slučajevima su stanovnici siromašnih naselja morali da sami sakupe novac za neku investiciju koja je bila hitno potrebna u tom dijelu grada, bez obzira na to što je grad imao formalno odobren budžet za javne radove. Često bi tehnička lica – birokrate srednjeg ranga – odlučivale gdje i kada da obave javne radove, u zamjenu za usluge, mito, ili

plaćanje u naturi (najčešće zemljištem). Opštinski inženjeri i tehničari upleteni u ovu vrstu korupcije, ovakve šeme su vidjeli kao kompenzaciju (i to kakvu!) za svoje plate od kojih su jedva preživljavali (mesečno 15-30 američkih dolara). A zapravo su, služeći se takvim šemama, postali bogati veleposjednici i špekulanti sa nekretninama.

Ovaj korumpirani sistem je eliminisan tako što su angažovani izvođači radova sa strane, po sistemu “korak po korak”, zasnovanom na stimulaciji – plaćanju po situacijama, odnosno, okončanju ključnih etapa projekta”. Upravo je učesće građana, kroz popunjavanje upitnika i neposredne kontakte sa njima na licu mjesta, u naseljima u kojima žive, omogućilo otkrivanje korupcije u formi izvođenja javnih radova u zamjenu za nekretnine ili mito.

Tako je uvođenje pouzdane razmene informacija, analiza i utvrđivanje pravila rada dobavljača i izvođača radova s jedne strane, i podsticanje i ohrabrivanje učesća građana kao primalaca roba i korisnika radova, kako bi se korigovali rezultati rada dobavljača i izvođača radova, s druge strane, dovelo do mnogo boljeg sistema za snabdjevanje dobrima i pružanje javnih usluga.

Poglavlje 5: Sprovođenje reforme

Organizovanje borbe protiv korupcije

Nakon primjene različitih tehnika procjene izloženih u 4. poglavlju, pretpostavimo da sada jasno razumijemo vrste i nivoe korupcije sa kojom se suočavamo. Zatim ćemo sa svojim osobljem proraditi okvir predstavljen u 3. poglavlju (prilozi 4 i 5) kako bismo stekli ideje o mogućim troškovima i koristima od različitih akcija. Počeli bismo sa lociranjem oblasti gde su troškovi korupcije veliki, a troškovi mjera za njeno suzbijanje mali, i upravo tu bismo željeli da započnemo našu akciju.

Ali prije toga moramo proanalizirati i probleme i alternative sa stanovišta sprovođenja takvog projekta. Moramo da prođemo kroz političke, birokratske i personalne aspekte borbe protiv korupcije. Kako iskoristiti borbu protiv korupcije kao polugu za transformisanje gradske vlasti, a ne da ona postane generator još veće birokratije i neažurnosti, jedno je od pitanja koja imaju političku dimenziju.

Ko vodi glavnu reč je iz raznoraznih razloga važno pitanje za vlast. Sprečavanje korupcije zahtijeva zajednički kvalitetan rad mnogih državnih organa. Svaki segment gradske vlasti, naravno, ima svoja vlastita zaduženja u oblasti upravljanja, stimulisanja zaposlenih i kontrole. Ali nekoliko funkcija koje imaju važnu ulogu u suzbijanju korupcije ukršta se sa svima ostalima. Mnoge od njih nisu u nadležnosti grada (kao što je slučaj sa policijom u mnogim zemljama), ili su, da tako kažemo, iznad nivoa grada, na nivou prefektura, okruga, pokrajina ili države. Razmislite o tome koje funkcije se moraju dobro obavljati da bi se spriječila korupcija. To su računovodstvo i revizija, za koje je u većini latinoameričkih zemalja zadužena tzv. "Contraloria". Tome treba dodati policiju (najčešće lokalnu a ponekad i nacionalnu, u nadležnosti ministarstva unutrašnjih poslova), tužilaštva, razne sudske instance i ministarstvo zaduženo za javnu upravu. Tom spisku bi se mogla dodati i gradska skupština i možda državna ili savezna skupština. Funkcije ubiranja prihoda su važne kao i organi zaduženi za javne radove kao i razne regulatorne funkcije. Ovaj spisak bi mogao da se nastavi, pri čemu između svih ovih oblasti ne postoji jasna granica. Ono što je, međutim, očigledno je da se ne mogu uspješno obaviti istraga i krivično gonjenje i doći do osuđujuće presude ako brojne organizacije ne rade zajedno na ovom poslu. To važi i za mnoge preventivne mjere. Hajde da nazovemo to problemom koordinacije.

Iskustvo nam ukazuje na to da je potrebno imati još nešto u antikorupcijskoj kampanji, a to je fokusna tačka. Neko lice ili neki zvanični organ trebalo bi da vodi antikorupcijsku kampanju; neko ko ima politički autoritet, ko je poznat u javnosti i krasi ga velika lična odgovornost. Ali u isto vrijeme, i s obzirom na to da u borbi protiv korupcije jedan organ nije u stanju da uradi sav posao, već je potrebno usklađeno djelovanje, taj organ ili lice bi, prevashodno, koordinisao zajedničke akcije i bio u stanju da mobilise resurse većeg broja državnih organa. Drugim riječima, ne bi mogao da bude šef.

Ključno političko pitanje kad je u pitanju sprovođenje antikorupcijske strategije jeste kakvo bi to koordinaciono tijelo trebalo da bude.

Postoji nekoliko odgovora na to pitanje i ni jedan od njih se ne može primijeniti na svaku sredinu. Jedan od prototipa je honkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije, koja je opisana u 2. poglavlju. To je neka vrsta *agencije višeg ranga* za borbu protiv korupcije. Ona spaja funkcije istrage (poput policije), prevencije (recimo, konsultantske agencije za menadžment) i učešća naroda (na primjer, kancelarije za odnose sa zajednicom). Njena ovlašćenja su ogromna, kao i njen budžet i mogućnost da zaposli veoma kvalitetno osoblje – ne samo istražitelje i lica zadužena za sprovođenje zakona, već i računovođe, ekonomiste, stručnjake za menadžment, analitičare sistema, pravnike i druge.

Postoje i primjeri opštinskih tijela koja imaju široka ovlašćenja, doduše ne u toj mjeri kao Nezavisna komisija. U prilogu 13 prikazan je jedan zanimljiv primer iz Njujorka.

Prilog 13: Nezavisna kancelarija za borbu protiv korupcije u oblasti izgradnje škola u gradu Njujorku

1989. godine, novoosnovana njujorška Uprava za izgradnju škola bila je suočena sa sveprisutnom korupcijom u toj oblasti, vrijednosti od više milijardi dolara (nezakonito udruživanje ponuđača, utvrđivanje jedinstvene cijene, nelegalni konzorcijumi, „reketiranje”, mito, iznuđivanje i malverzacije) u gradskoj građevinskoj industriji. Uprava je reagovala formiranjem Kancelarije generalnog inspektora. Kroz institucionalnu reformu načina poslovanja Uprave, Kancelarija je „ulovila neke krupne ribe”, među kojima su bili i zaposleni u odboru za obrazovanje i samoj Upravi; donijela je zabranu za 180 firmi da učestvuju na tenderima za izgradnju škola; uštedjela Upravi milione dolara i čak pokrenula neke interne reforme kod samih građevinskih firmi.

Njeni glavni organizacioni principi su:

1. Odgovornost za suzbijanje korupcije nije samo na policiji i organima

gonjenja. Menadžeri i službenici zaduženi za javne nabavke moraju postati proaktivni i raditi zajedno sa organima gonjenja. Nesudske administrativne sankcije bez krivičnog gonjenja jesu djelotvorne.

2. Potrebno je da mnoge profesije sarađuju da bi se u prvom redu spriječila pojava korupcije, a ako do nje ipak dođe, da bi se korupcija razotkrila, da bi se pokrenuo krivični postupak i počinioci priveli pravdi, jer se time obezbjeđuje kredibilitet. Te profesije obuhvataju pravnike, istražitelje, računovođe, analitičare, inženjere i eksperte za teoriju menadžmenta i javnu upravu.

3. Organizacija (u ovom slučaju Kancelarija inspektora) mora biti nezavisna u odnosu na Upravu za izgradnju škola kako bi se obezbijedilo njeno autonomno i nezavisno djelovanje. Komunikacija sa Upravom bi se odvijala putem neformalne svakodnevne saradnje i formalno, kroz kontakte sa višim funkcionerima Uprave. Važno je reći da se davanjem ovlašćenja za suzbijanje korupcije jednoj organizaciji izbjegava zamka u koju se mnogo puta upadalo prilikom sprovođenja akcija za suzbijanje korupcije, a to je uvođenje dodatnih pravila, propisa i nivoa nadzora, što sa svoje strane dovodi do „paralize organizacije i disfunkcionalnog sukoba a, da ironija bude veća, to pruža još veći podsticaj korupciji (i pruža više prilika za nju)...”

Onemogućavanje (uključujući i finansijski oporavak) i blokiranje prilika za korupciju predstavljale su glavne medološke ideje kojima se Komisija rukovodila u svom radu.

1. Onemogućavanje

Krivično gonjenje, uz korišćenje tajnih agenata, naloga za pretres, prisluškivanja i uz tajnu prismotru, stroge novčane i zatvorske kazne, kao predvidive rezultate.

Građanski postupak, uz stroge finansijske kazne (oduzimanje, nadoknada za štetu u trostrukom iznosu, izricanje privremenih mjera).

Administrativne sankcije, prije svega zabrana firmama da učestvuju na tenderima za izgradnju škola i kažnjavanje firmi tamo gdje najviše boli – po džepu. (Na sreću, i druge javne agencije uglavnom poštuju te sankcije i isključuju te kompanije iz tendera).

2. Smanjenje prilika za korupciju

Zabrane, upozorenja, sertifikati. Zabranama se firme onemogućavaju da učestvuju na tenderima za građevinske radove. Putem upozorenja projektni menadžeri se upozoravaju na neke nepravilnosti za koje se sumnja da postoje kod ponuđača. Sertifikati, koje zahtijevaju rukovodioci nekih firmi, omogućavaju ništavost ugovora i punu novčanu nadoknadu ako događaji nakon potpisivanja ugovora pokažu da je dodjela ugovora bila zasnovana na prevari.

Nezavisna revizorska firma ili privatni generalni inspektor. Finansiraju ih

firme u onim slučajevima gdje postoje valjani dokazi za krivično gonjenje ali javno dobro nalaže da se ugovor ne suspenduje ili kompaniji zabrani rad; ta nezavisna tijela, koja bira Komisija, nadgledaju ponašanje izvođača.

Druge inicijative. One obuhvataju: procjenu podložnosti korupciji, kako bi se otkrile slabe tačke u načinu rada Uprave i postupku dodjele ugovora; odredba o poštenom i etičnom poslovanju prilikom ugovaranja; privatizacija tijela koja se brinu za poštovanje ugovora o radu, koja bi plaćali oštećeni ponuđači za nadgledanje kršenja važećih propisa o visini dnevnica.

Ono što je najviše doprinijelo uspjehu rada Komisije bio je detaljno utvrđen **proces predkvalifikacije**. Svaki izvođač koji želi da se nadmeće za dobijanje ugovora za izgradnju škola dužan je da popuni obiman upitnik (na 40 stranica), koji sadrži tradicionalna pitanja koja se odnose, na primjer, na finansijsku imovinu i sredstva, kao i najvažnije ljude koji su povezani sa kompanijom ili su na njenom čelu. Putem predkvalifikacije Komisija je dobila pristup informacijama koje tradicionalno nisu dostupne, osim putem mukotrpnih i dugotrajnih procedura preko policije.

Druga ideja odnosi se na međuagencijsko *koordinaciono tijelo*. Gradovi naravno nisu države, a opštinski čelnici nemaju kontrolu nad mnogim agencijama koje su bitne. Ipak, postoji mogućnost da se važne agencije okupe na jednom mjestu kako bi se poboljšala koordinacija njihovog rada.²⁴

1992. godine Robert Klitgaard je proveo neko vrijeme u Venecueli radeći sa mnogobrojnim organima za subijanje korupcije na državnom nivou: policijom, agencijom poznatom pod nazivom *Contraloria*, tužilaštvima, vrhovnim sudom (koji upravlja sudskim sistemom), i na kraju kabinetom šefa države. Razni državni organi štitili su svoju autonomiju i nisu željeli da su-

24 Koje aktivnosti moraju da se kordinišu? Profesor prava Filip Heyman (Philip Heymann) formulisao je idealne preduslove za kampanju protiv korupcije, koji se mogu parafrazirati na sljedeći način:

Interna inspekcijaska jedinica. Specijalizovana jedinica sa kombinovanim stručnim sposobnostima i iskustvom, čiji rad treba da bude koncentrisan u skladu sa jedinstvenim funkcionalnim potrebama organizacije u okviru koje je formirana.

Specijalizovane policijske jedinice. Uloga policije je od ključne važnosti kako bi gonjenje korupcije imalo snagu, odnosno da bi se okončalo sudskom presudom. Zbog dugog trajanja istražnog postupka u krivičnom postupku intrinzične prirode i osjetljivosti istrage u kojoj istrage u kojoj nema konkretne žrtve, postoji velika potreba za edukacijom i obukom policije o metodama antikoruptionske borbe.

Sposobni i čestiti tužioci. Kao javni predvodnici borbe protiv korupcije, tužioci moraju biti dobro obučeni i objektivni u podizanju optužnica protiv onih koji rade mimo zakona zarad lične dobiti. Kredibilitet i pravičnost čitavog policijskog sistema u očima javnosti često zavise upravo od tužioca/tužiteljke i njegovog, odnosno njenog tima.

Adekvatan sudski sistem. Pravosudni sistem je finalni arbitar u krivičnim postupcima. Taj sistem mora biti nepristrasan u svojim presudama, nezavisan od političkih uticaja i djelotvoran u slučajevima suđenja «krupnim ribama». (Izvor: Phillip Heymann «Dealing with Corruption: The United States as an Example», neobjavljen rad, Pravni fakultet Univerziteta Harvard, 1995).

Omve možemo dodati i peti faktor: *eksternu jedinicu za inspekciju*. Ona ne mora da bude velika, samo je bitno da bude eksterna i nezavisna od agencije i da je opremljena interdisciplinarnim metodama kako bi djelovala kao kočnica korumpiranog ponašanja.

djeluju na zajedničkim radionicama, već su htjeli da se za svaki organ organizuje zaseban seminar. Zaposleni u tim organima iznijeli su na svojim radionicama najvjerojatnije priče o tome kako su njihovi napori bili osujećeni nekompetentnošću – i, da – korupcijom u drugim organima. Navodili su kako bi predmeti nestajali u pukotinama na teoretskom putu od prikupljanja informacija, preko istrage i krivičnog gonjenja do sudske presude. Iako su označavali različite krivce, svi su se složili oko dva uzroka tih pojava: raširene korupcije i strašne demoralisanosti u svakom od tih organa.

Prije i nakon radionica, Klitgard se sastajao sa rukovodiocima tih organa – ministrima, predsjednikom vrhovnog suda i generalnim kontrolorom, a sastao se i sa članovima venezuelanskog kabineta. Oni su se složili sa dijagnozom koju su dali funkcioneri državnih organa. Takođe su se složili oko toga da se oforme dva tijela za koordinaciju rada različitih organa, jedno na ministarskom nivou i drugo na nivou generalnih direktora ili najviših funkcionera. Jedan od zadataka ovog drugog tijela bilo je praćenje bitnih predmeta kroz sistem. Oba ova odbora su radila i na sistemskim pitanjima: preventivnim mjerama, na primjer, i tijesnoj koordinaciji svojih antikorupcijskih aktivnosti.²⁵

U roku od godinu dana, ova koordinaciona tijela postigla su ogroman uspjeh. Pojedinačni državni organi naučili su kroz uzajamnu saradnju ne samo kako da unaprijede koordinaciju već i svoje pojedinačne aktivnosti. Kroz razgovor o svom radu sa drugim organima, bili su primorani da se suoče sa tuđim viđenjem svog rada. Vidjeti sebe očima drugih može predstavljati šok, ali i krajnji motiv da postanemo bolji. Uskoro je bilo još mnogo slučajeva korupcije koji su obrađivani kroz ovaj sistem. Jedan od optuženih je bio zaista vrlo krupna riba: i sam predsjednik Karlos Andres Peres pozvan je na odgovornost.

1995. godine Kolumbija je primijenila neku vrstu koordinacionog modela, koji je imao neke zanimljive odlike u teoriji. Postojalo je jedno koordinaciono tijelo u okviru vlade i drugo, koje je podsjećalo na honkonšku ideju nadzornih odbora sastavljenih od građana. U ovom potonjem, sedam uglednih građana imalo je funkciju neke vrste posrednika u dijalogu između javnosti i vladinog koordinacionog tijela. Oni su prenosili žalbe i dijagnostičke studije iz privatnog sektora i civilnog društva vladinom koordinacionom tijelu, a zatim je trebalo da prate šta se dešavalo sa tim žalbama. Osim toga, trebalo je da vrše nadzor nad vladinim antikorupcijskim aktivnostima, od strategija pa sve do konkretnih akcija. Rezultati koje su željeli da postignu bili su: veća efikasnost, transparentnost i kredibilitet u borbi protiv korupcije.

Desilo se, međutim, da koordinaciono tijelo nije bilo na visini zadatka. Predsjednik Ernesto Samper lično bio je izložen optužbama za korupciju, i u

²⁵ 1995. U Venezueli je oformljena specijalna kancelarija za borbu protiv korupcije, koja djeluje nezavisno od koordinacionog odbora i čija je funkcija očigledno edukativna.

tom haosu koordinaciono tijelo se pokazalo potpuno neupotrebljivim. Kada je predsjednik Andres Pastrana stupio na dužnost 1998. godine, obećao je da će se boriti protiv korupcije. Ali koordinaciono tijelo još uvijek ništa nije radilo.

U ljeto 1999. godine, vlada je najavila „predsjednički program za borbu protiv korupcije.”²⁶ Program kojim se rukovodi iz kabineta potpredsjednika države, nastoji da koordiniše aktivnosti nekoliko kolumbijskih državnih organa i uspostavi saradnju sa poslovnim grupacijama i organizacijama civilnog društva. Sam program ima jedinice za uspostavljanje moralnih vrijednosti, za jačanje učešća građana u društvenoj kontroli, za efikasnost i transparentnost, za istragu i sankcije. Nigdje se ne spominje nadzorni odbor građana.

Prvi problem je, dakle, kako organizovati vladinu borbu protiv korupcije. Načela borbe su naoko protivrječna: njihov zadatak da istovremeno koordinišu rad i budu fokusna tačka. Naime, neko mora da vodi inicijativu za borbu protiv korupcije, ali ta inicijativa će uspjeti samo ako je rad mnogih državnih organa koordinisan.

Sljedeće pitanje je kako početi. I gdje bi taj rad trebalo da počne?

Krenite od lako ostvarivih ciljeva

U odgovoru na ovo pitanje, pretpostavimo da su opštinski čelnici pratili korake navedene u 3. i 4. poglavlju. Primenili su formulu $K = M + D - O$, kao i okvir za analizu politike (prilog 4) da bi podstakli razmišljanje o tome kakve bi se antikorupcijske mjere mogle primijeniti na različite vrste korupcije. Obavili su procenu svoje organizacije i procijenili stepen i uticaj različitih vrsta korupcije. Priznali su da nisu svi tipovi korupcije podjednako štetni ili laki za prevenciju. Kombinovali su ekonomsku analizu sa političkom procjenom. Postavili su pitanja: „Koje vrste korupcije nanose najviše štete i kome? Koji su najdjelotvorniji načini za suzbijanje korupcije i koliki su njihovi neposredni i posredni troškovi?”

Takve analize bi trebalo da se fokusiraju na spoljašnje faktore i stimulacije koje stvaraju razne vrste korumpiranog ponašanja, a ne na količine novca koje su promijenile vlasnika. Kao što se ranije govorilo za vladine zvaničnike u Meksiku, „oni potroše milion da bi ukrali hiljadu.” Od posebnog je značaja ona korupcija koja podriva finansijski, bankarski ili pravosudni sistem. Posredni negativni efekti korupcije tu mogu biti ogromni. To isto važi i za korupciju koja dovodi do izvrtanja politike. Značaj osnovnih usluga je takav da one zaslužuju posebno proučavanje, posebno zato što su one pod uticajem sistema javnih nabavki, kriterijuma za davanje pogodnosti i raspodjelu.

Nakon cijele te analize, postoji jednostavno pravilo koje kaže gdje treba

²⁶ *De Frente Al País: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción* (Santafé de Bogotá, Colombia, Presidencia de la República, 1999).

početi, a koje glasi: „Berite voćke sa niskih grana.” To znači, izaberite onu vrstu korupcije gde može brzo doći do vidljivog napretka, a bez prevelikih troškova. Ovaj savjet je protivan instinktivnoj reakciji nekih reformatora da urade sve odjednom, ili da napadnu onu vrstu korupcije koja najviše košta (što može biti najteža i nadugotrajnija bitka, i samim tim nije mjesto od koga treba početi).

Ponekad će pravilo biti malo drugačije. Iz političkih razloga ili prosto da bi se zadobila podrška, možda ćemo poželjeti da prvo napadnemo one vrste korupcije koje su građanima najočiglednije i koje oni najviše mrze, ili za koje im se čini da ih je neophodno hitno riješiti. Iz političkih razloga, dobro je započeti antikorupcijsku kampanju tamo gde građani misle da je korupcija najočiglednija i gdje ih najviše iritira, ili u oblasti kojoj je političko rukovodstvo dalo poseban značaj, ili tamo gdje se smatra da korupcija direktno podriva ekonomsku reformu.

Gradonačelnik Meklin-Abaroa opisuje jedan primjer „voćke sa niske grane” u La Pazu 1985. godine.

Možda je najočiglednija i najrasprostranjenija korupcija bila ona koja se odvijala po hodnicima i u glavnom holu opštinske zgrade. Stotine građana se tu vrzmalo, pokušavajući da završe neku papirologiju ili plate porez. Usljed totalne dezorganizacije i neinformisanosti građana, pojavili su se tzv. „tramitadores”, odnosno, ljudi koji su nudili svoje usluge građanima oko „završavanja” papirologije ili problema oko dobijanja dozvola.

Prvi put se građanima iznuđivao novac kad bi predavali svoja dokumenta „tramitadorima”. A zatim kad bi posao bio obavljen, najčešće nezakonito, građanin je trebalo da plati nešto u ime „zahvalnosti”, povrh zvanične cijene te usluge. Priznanice su rijetko izdavane, čak i za zvanična plaćanja, i bilo je sasvim jasno da su veliki dio tog novca krali korumpirani službenici. Ono što su građani dobijali za uzvrat bila je zapravo neka vrsta privremene «zaštite» od toga da ih uznemiravaju razni inspektori i sl.

Prvi korak koji smo preduzeli sastojao se u tome da izolujemo lica koja rade sa dokumentima od građana. Zabranili smo da tramitadori ili bilo ko drugi slobodno šeta od šaltera do šaltera nudeći da im srede potpise i pečate. Svi dokumenti su morali da se predaju na jednom mjestu, prilikom čega se dobijao kontrolni broj. Nekoliko dana kasnije, građani bi dolazili da podignu gotova dokumenta i to na drugom mjestu. Službenici koji su obrađivali zahtjeve građana bili su praktično skriveni na drugom spratu zgrade gde nikako nisu mogli da «konverziraju» sa strankama.

Kao dopuna ovoj mjeri, otvorili smo račune kod banaka tako da se porez plaćao direktno na te račune i opštinski blagajnici nisu više mogli da profitiraju od

spekulacija sa novcem na crnom deviznom tržištu, što je tada bilo uobičajeno.

Ove jednostavne mjere nisu sasjekle korupciju velikih razmjera, ali su eliminisale jedan značajan izvor zloupotreba i diskrecionih ovlašćenja koji je pogadao mnoge građane. Nakon nekoliko nedjelja mogli ste da hodate hodnicima gradske skupštine bez sudaranja sa stotinama zabrinutih i zbunjenih građana, žrtvama iznuđivanja i uvijenih prijetnji. Građani su lakše mogli da pronađu svoj predmet u sistemu uz pomoć kompjuterizovanog centralnog registra predmeta. Mogli su svojim očima da vide da su se stvari promijenile na bolje.

Udružite se sa snagama koje vam mogu biti saveznici

Gradski čelnici moraju potražiti saveznike i načine kako da povežu svoje napore za suzbijanje korupcije sa nekim drugim snagama u društvu. Sljedeća tri primjera će poslužiti kao ilustracija za to.

Prvo, pretpostavimo da vlada neke zemlje forsira tržišne reforme i privatizaciju. U tom slučaju bilo bi korisno naglasiti te momente u antikorupcijskoj strategiji, kako bi se dobila podrška s vrha vlasti i finansijska sredstva. Ili, ako savezna vlada, recimo, insistira na borbi protiv organizovanog kriminala, opštinska vlast bi mogla da posebnu pažnju posveti onim oblicima korupcije u opštini za koje se sumnja da u njima organizovani kriminal igra glavnu ulogu.

Drugo, u privatnom sektoru i među organizacijama civilnog društva možda već postoje gotovi saveznici u antikorupcijskoj brobi. Možda postoji ogranak organizacije Transparency International od koga se može zatražiti podrška i stručna pomoć. Možda su lokalna udruženja računovođa, pravnika, ili rukovodećih ljudi poslovne zajednice već pokrenula pitanje korupcije. Možda su se lideri civilnog društva, nevladinih organizacija, studentskih grupa, ili sindikata nedavno žalili na malverzacije ili iznuđivanje novca ili mito, tako da se oni mogu odmah pozvati da uzmu učešće u kampanji. Možemo da odaberemo gdje ćemo početi, u zavisnosti od toga koje vrste korupcije su ti saveznici označili kao prioritete u svojim programima i u kom segmentu oni mogu biti od najveće koristi u borbi za smanjenje korupcije.

Treće, međunarodne organizacije mogu igrati važnu ulogu u opštinskim radovima ili pokretu za decentralizaciju vlasti. Mnoge od njih su borbi protiv korupcije dale visoko mjesto na svojim listama prioriteta, i možda su ti specijalni izvori podrške dostupni ako ih opštinski čelnici potraže. Na primjer, neka agencija za međunarodnu pomoć može biti zainteresovana za finansijski menadžment, a naš grad se može ponuditi da volontira u pilot projektu reformi. Agencije za međunarodnu pomoć mogu imati specifična stručna znanja koja bi se mogla mobilisati, npr. iz oblasti javnih nabavki, poreskog sistema ili sprovođenja sistematskih anketa sa klijentima.

Raskid sa praksom nekažnjavanja

Raskid sa praksom nekažnjavanja, koja dovodi do apatije i defetizma kod građana, predstavlja još jedan aspekt sprovođenja borbe protiv korupcije. Navodimo primer iz jednog novinskog članka objavljenog u Gvatemali:

Kada u jednom društvu besramnici trijumfuju; kada su oni koji čine zloupotrebe predmet divljenja; kada nema više principa već postoji samo oportunistički; kada bezobzirni vladaju a narod to toleriše; kada korupcija prodre svuda ali većina čuti ... (Ovaj lament se nastavlja kroz čitav članak, koji završava rečima.) Kada se sakupi tako mnogo «kada», možda je to trenutak da se čovek sakrije; trenutak da obustavi borbu; trenutak da prestane da bude Don Kihot; to je trenutak za preispitivanje naših aktivnosti, ponovnu procenu onih koji nas okružuju i povratak samima sebi.²⁷

Kad korupcija postane sistemska, moramo napasti štetnu predstavu u javnosti, po kojoj postoji *imunitet od kažnjavanja*. Bez toga, naši naponi za suzbijanje korupcije i unapređenje načina sprovođenja vlasti možda neće biti ozbiljno shvaćeni. Javnost je postala cinična po pitanju korupcije. I građani i birokrate su već čuli sve te riječi ranije. Čak su bili svjedoci i nekoliko krivičnih gonjenja sitnijih prekršilaca. Uprkos tome, kultura korupcije je opstala, a naročito osjećanje da su ljudi na visokim položajima imuni od kažnjavanja.

Ulovite krupne ribe

Iskustvo govori da je od suštinskog značaja za razbijanje kulture korupcije da se *ulovi krupna riba*. Veliki, korumpirani igrači moraju se imenovati i kazniti da bi cinično građanstvo povjerovalo da se ova antikorupcijska inicijativa ne svodi samo na riječi. Takođe je bitno da se antikorupcijska kampanja ne pobrka sa političkom kampanjom ili kampanjom protiv opozicije. Stoga je bitno i poželjno da jedna od tih prvih krupnih riba bude neko iz političke stranke na vlasti.

Evo nekoliko primjera. U slučaju Hong Konga, nova Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije stekla je kredibilitet kada je bivši šef policije u Hong Kongu bio izručen od strane Britanije, gde je uživao svoje penzionerske dane, i kažnjen u Hong Kongu. Nezavisna komisija je takođe uhvatila bivšeg, drugog po rangu, čovjeka policije i još mnogo visokih policijskih funkcionera. Skeptičnoj javnosti i oguglalom državnim službenicima to je poslalo vjerodostojan signal: „Pravila igre su se zaista promijenila.” Jedan bivši član komisije je napisao:

Važna stvar koju smo morali (i još uvijek moramo) da imamo na umu je položaj ljudi koje krivično gonimo. Javnost je sklona da mjeri efikasnost prema položaju! Da li će to sve biti mali, nevažni ljudi, ili će među njima biti srazmjerni

²⁷ Marta Altolaguirre, “Cuando Sucede...” (Kada..) *La Prensa* (Guatemala City), 22. 02. 1990, pre-
vod DCG.

broj ljudi visokog položaja? Ništa ne ubija povjerenje javnosti brže nego stav da je antikorupcijska borba usmjerena samo na one koji se nalaze ispod određenog ranga u društvenoj hijerarhiji.²⁸

Uspjeh bez presedana koji je postigla Italija u borbi protiv korupcije privukao je pažnju cijelog svijeta. Ključni korak u toj borbi bilo je hvatanje jednog čovjeka iz vrha mafije, mnogo direktora kompanija i nekoliko istaknutih političara iz vladajuće partije. Time se građanima stavilo do znanja da će to, ako se odvaži i prijave korupciju, itekako promijent stvari.

U slučaju La Paza, gradonačelnik Meklin-Abaroa brzo je stupio u akciju protiv korumpiranog blagajnika.

U gradskoj vladi 1985. godine taj blagajnik je predstavljao neku vrstu mješavine Robina Huda i „kuma”. Pozajmljivao je novac službenicima grada i vjerovatno im pomagao da na nezakonit način dopune svoja oskudna primanja. Čuo sam da je čak „nudio” novac gradonačelniku kad bi, recimo, iskrslao neko neodložno putovanje a uobičajeni postupak za dobijanje sredstava je bio isuviše spor. Kao što sam već spomenuo, sam blagajnik je živio kao kralj. Mislilo se da je nedodirljiv zbog usluga koje je činio opštini i odličnih veza koje je imao u ministarstvu finansija.

Shvatio sam da je potrebno da pošaljem vrlo jasan signal da je sa starim poretkom gotovo i da nova, demokratski izabrana vlast nije spremna da trpi korupciju. Najistaknutiji predstavnik starog poretka korupcije bio je taj ozloglašeni blagajnik, koga smo otpustili po kratkom postupku, na zaprepašćenje i uz ne baš mlako protivljenje mnogih funkcionera koji su me uvjerovali da grad nije mogao da funkcioniše bez skoro „magične” moći koju je imao blagajnik.

Otpuštanje blagajnika bila je prva u nizu mnogobrojnih mjera koje su uslijedile u borbi protiv korupcije.

Iako je „hvatanje krupnih riba” neophodan korak u razbijanju prakse nekažnjavanja, ne bi trebalo previše naglaska stavljati na pojedinačne počiniocce iz prošlosti. Tu se može napraviti analogija sa zdravstvenom politikom. Pojedinačni slučajevi teških bolesti moraju da budu liječeni, ali dugoročno gledano, ono što zaslužuje prioritet je preventiva. Stoga, nakon hvatanja krupnih riba, gradski zvaničnici se moraju okrenuti prevenciji i institucionalnoj reformi.

Privucite pažnju javnosti

Antikorupcijska borba može i na mnoge druge načine da dobije na kredibilitetu i publicitetu. Gradonačelnik može da sazove „sastanak na vrhu”, o sprečavanju korupcije. Uz brižljive pripreme, on zatim može da najavi siste-

²⁸ Peter Williams, *Concept of an Independent Organization to Tackle Corruption*, (Koncept nezavisne organizacije za borbu protiv korupcije), rad predstavljen na Međunarodnoj konferenciji o korupciji i ekonomiji protiv vlasti, Washington, D.C., oktobar 1983., str. 23.

matski program koji će obuhvatati ubiranje prihoda, javne radove, beneficije, izdavanje licenci i dozvola i policiju. Može pozvati građane da prijavljuju slučajeve korupcije i ponuditi im različite načine kako to da urade. A u nedjeljama i mjesecima nakon toga, opet uz brižljivu prethodnu pripremu, može najaviti hapšenje „krupnih riba”.

Evo i nekoliko drugih primjera koji ilustruju privlačenje pažnje u cilju sticanja kredibiliteta. Svi oni se zasnivaju na stvarnim primjerima aktivnosti na državnom nivou, koji se ovdje razlažu na nivo lokane samouprave:

1. Gradonačelnik organizuje uvodni seminar za gradske zvaničnike najvišeg ranga i vodeće ljude privatnog sektora i civilnog društva na temu korupcije i kako se boriti protiv nje. Na ovim skupovima će se iznijedriti neke ideje, kao i šestomjesečni akcioni plan. Nakon toga se mogu organizovati drugi seminari za najvažnija odjeljenja, organe zadužene za javne radove i policiju.

2. Gradonačelnik najavljuje da će svi javni službenici potpisati standarde ponašanja koji isključuju primanje mita. Tom prilikom on kaže da niko ko nije potpisao slične standarde ponašanja koji zabranjuju nuđenje mita neće moći da učestvuje na tenderima za javne radove. Privatni sektor će biti uključen u formiranje nezavisnog tijela za ispitivanje žalbi. Trebalo bi zatražiti podršku i od organizacija kao što je Transparency International.

3. Gradonačelnik najavljuje eksperimentalni program u gradskim upravama prihoda, po kome će njihovi službenici dobiti bonus na ime dodatnih prihoda ostvarenih od taksi u naredne dvije godine. Bonus će se kretati u iznosu od 25-50 procenata trenutne plate i dobiće se jedino ako prihodi premaše određeni projektovani rast (od, recimo, 25 %). U isto vrijeme, sačinice se sistem za ocjenu učinka rada, po kome će projektovani prihodi uzeti u obzir region i delatnost, i koji će uključivati i pokazatelje koji se ne odnose na prihod, već na uspjeh rada i nepostojanje zloupotreba.

4. Gradonačelnik najavljuje formiranje jedinice za sprečavanje korupcije. Uz pomoć stranih konsultanata, ova jedinica će preispitati sve administrativne procedure u cilju smanjenja prilika za korupciju i zloupotrebe. To je zapravo ono što honkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije naziva „procjenom podložnosti korupciji.” Najprije će biti analiziran rad onih organa u kojima po mišljenju javnosti postoji sistemska korupcija – na primjer, organa zaduženih za izdavanje dozvola i licenci, poreske uprave, službe za javne nabavke, itd.

5. Gradonačelnik traži načine kako da uključi javnost u borbu za dobru vlast, uz pomoć gore navedenih metoda.

6. Gradonačelnik imenuje tim sastavljen od poštenih javnih službenika višeg ranga i mladih odličnih svršenih studenata sa zadatkom da ispita prijavljene

slučajeve korupcije kao i da izvrši procjenu nekih nasumice odabranih važnijih poreskih predmeta i izuzimanja od plaćanja poreza, javnih nabavki itd.

7. Pružaocima usluga na nivou grada se daje zadatak da definišu mjerila za ocjenjivanje uspjeha koja će služiti za mjerenje učinka, a zatim da sačine eksperimentalni program po kome će povećana naknada za rad zavisiti od učinka. Takvo stimulisanje bi se sprovodilo po grupama, i kretalo bi se negdje između 25-50 procenata od plate – za izuzetan učinak. Održivost ovog eksperimenta bi zavisila od stepena naplate od korisnika usluga.

8. Gradonačelnik javno izjavljuje da će grad sprovesti jedan broj akcija postavljanja „klopki” u oblasti javnih nabavki tokom sljedeće godine. Čak i ako se sprovede samo nekoliko takvih akcija, ova mjera, kao dio paketa destimulirajućih mjera, može da odvraća potencijalno podmitljive službenike od uzimanja mita.

Prilog 14: Neki novi propisi koji bi mogli pomoći u smanjenju korupcije

Bolji zakoni imaju značajan uticaj. Ovdje dajemo četiri primjera, koji izlaze iz okvira nadležnosti lokalne samouprave ali mogu biti posticajni za lokalne kampanje za smanjenje korupcije.

1. Finansiranje političkih stranaka i kampanja

U mnogim zemljama finansiranje kampanja podrazumijeva i iznuđivanje novca pa čak i čisto mito. Kada to postane sistematska pojava, čak i neka “poštena” politička stranka može se osjetiti primoranom da iznuđuje novac od firmi uz implicitna obećanja ili prijete zbog korumpiranosti svojih protivnika. Stranke mogu uz pomoć svojih predstavnika u opštinama da usmjeravaju javna sredstva u svoje političke crne fondove. U nekim zemljama stranke i političari sa lokalnog nivoa formiraju “fondacije” i nevladine organizacije u koje se mogu slivati fondovi za “lokalni razvoj” bez uobičajene državne revizorske kontrole.

Pritisci za pojavu ove vrste korupcije mogu se smanjiti postavljanjem strogih ograničenja za aktivnosti u okviru kampanja i finansiranje političkih stranaka, uz eksternu reviziju, javno finansiranje kampanja, i obavezu da se strankama da podjednaka satnica na televiziji i radiju. Sve fondacije koje primaju novac iz javnih fondova moraju biti podvrgnute finansijskoj reviziji.

2. Nezakonito bogaćenje

U nekim zemljama javni službenici mogu doći pod istragu ne samo onda kad postoje neposredni dokazi za to da su primili mito – dokazi koji se uvijek teško pribavljaju, već i ako poseduju imovinu za koju se ne može dokazati da je stečena na zakonit način. Neke države su izmijenile pravilo o teretu doka-

zivanja: od državnog službenika se može zahtijevati da dokaže da je njegovo bogatstvo, a možda i bogatstvo njegove najuže porodice, stečeno na zakonit način. U nekim državama nije potrebno da se dokaže da je to lice počinilo krivično delo.²⁹

Zakoni koji se odnose na nezakonito bogaćenje nose svoj rizik. Zahtjev za dokazivanjem porijekla bogatstva može biti zloupotrebljen. Eventualna obaveza javnog otkrivanja podataka o imovinskom stanju i imovinskom stanju svoje porodice može odvratiti neke potencijalne, kvalitetne kandidate od obavljanja javne funkcije. Tamo gdje postoji raširena korupcija takav zakon može da nagna korumpirane funkcionere da kriju svoje bogatstvo na sigurnom, van zemlje. Uprkos tome, promjena propisa koji se odnose na nezakonito bogaćenje u Hong Kongu poslužila je kao zamajac koji je preokrenuo tok borbe protiv korupcije, kao dio jednog šireg paketa mjera koji je obuhvatao prevenciju i učešće javnosti.

3. Otkrivanje

Sankcije od strane administrativnih organa ne samo da mogu da nose prijetnju krivičnim gonjenjem, već i one same mogu da predstavljaju ozbiljniju prijetnju. Na primjer, ako se uvede obaveza za regulatorne i poreske organe da prijavljuju pokušaje davanje mita, izgledi za uspjeh se mjenjaju. U poređenju sa policijom, ovi organi često imaju pristup važnijim informacijama i veću stručnost. Za njih je srazmjerno lakše da sprovedu sankcije. Ti organi mogu da igraju i na kartu razmimoilaženja interesa unutar korporativnih struktura (na primjer, revizori i članovi odbora koji mogu biti reformski orijentisani ili samo štititi sebe).

4. Strukturisanje antikorupcijske borbe

Neke opštine i ministarstva formirali su jedinice za suzbijanje korupcije; takve jedinice na nivou države mogu biti podrška aktivnostima samih gradova. U manjem obimu i uz manje troškove, antikorupcijska regulativa može u isto vrijeme da (1) definiše ko će koordinirati aktivnosti različitih postojećih jedinica (2) omogućiti i naložiti različite mehanizme za koordinaciju i nadzor kako bi se artikulisali različiti aspekti tih aktivnosti i kako bi javnost imala mogućnost praćenja toga šta se radi na suzbijanju korupcije.

Postoje i mnogi drugi primjeri za to kako bolji zakoni mogu da pomognu u kontroli korupcije, kao što je, recimo, paušalna poreska stopa, ili kako jednostavniji zakon o licencama mogu smanjiti obim nezakonitih aktivnosti.

²⁹ Jedan koristan međunarodni presedan je *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv nedozvoljene trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama* (The United Nations, E/CONF.82/15 and Corr. 1 and 2., vidjeti, naročito član 5 odjeljak 7.) Na optužene se primjenjuje načelo konfiskacije imovine i tereta dokazivanja. Zbog mogućih zloupotreba optužbi za korupciju, ovo promijenjeno načelo tereta dokazivanja bi vjerovatno trebalo ograničiti samo na dokaze, kao i da ono bude neosporivo.

Izmjenite sisteme

Korupcija sama po sebi podrazumijeva neizvjesnost. „Da bi se upustili u korupciju,” primećuje Filip Hejman, „i javni službenik i privatna stranka moraju da se uzajamno prepoznaju kao potencijalni partneri za korupciju i pronađu način kako da se sporazumiju a zatim isporuče ono što je svako od njih obećao, a da pritom ne budu otkriveni. Svaki ovaj korak može biti izuzetno komplikovan, jer u svakom postoji opasnost od otkrivanja.”³⁰

Korupcija podrazumijeva:

1. *pronalaženje korumpiranih partnera*
2. *plaćanje*
3. *isporuku predmeta “kupovine”*
4. *skriveno radnje*

Kad korupcija postane sistemska, znači da su prilike već prepoznate, odnosi uspostavljeni, da postoje mehanizmi za plaćanje i da se isporuka obavlja rutinski. Tu rutinu je teško uspostaviti. Udruživanje ponuđača u koaliciju takođe zahtijeva mnoge preduslove, kao što ova analiza javnog nadmetanja pokazuje:

*Kako članovi takve koalicije znaju za koji predmet da se nadmeću na glavnom javnom nadmetanju? Koliko visoke ponude da daju? Ako jedan član koalicije dobije taj predmet, da li je to njihovo zajedničko vlasništvo? Da li moraju da prebace novac članovima koalicije? Ako je neki predmet koji je kupio član koalicije pripada cijeloj koaliciji, kako se utvrđuje krajnje vlasništvo? Kako se dobit ostvarena kroz udruživanje dijeli među članovima neprincipijelne koalicije? Koji su motivi za varanje u koalicionim sporazumima? Kako koalicija može da odvrati i/ili nadzire članove kako bi spriječila varanje?*³¹

Jedna taktika za suzbijanje korupcije podrazumijeva analizu ovih korupcijskih ponašanja i njihovo razbijanje. Korupciji više pogoduje stabilno, tajnovito okruženje. Stvaranjem diskontinuiteta, neizvesnosti i nepovjerenja, korupcija se, nadamo se, može smanjiti.

Šta je potrebno da bismo razbili takvo ponašanje? Neki bi automatski odgovorili: “novi zakoni». A zapravo, sistemska korupcija često postoji paralelno sa veoma dobrim zakonima. Ponekad dodatna pravila i propisi ne samo da mogu da uguše efikasnost već i sami da stvore prilike za korupciju. Novi zakoni i pravila su više nego dobrodošli kada mogu da dovedu do promjene sistema stimulacija i destimulacija, suze monopolska ovlašćenja, jasnije definišu ili ograniče diskreciona ovlašćenja, poboljšaju informisanost i dovedu do većeg

³⁰ Heymann, *Dealing with Corruption: The United States as an Example*, 1995, str. 14.

³¹ Robert C. Marshall and Michael J. Meurer, *Should Bid Rigging Always Be an Antitrust Violation?* (Da li udruživanje ponuđača uvijek predstavlja kršenje zakona koji štite konkurenciju?) neobjavljeni rukopis, jun 1995, str. 59.

stepena javne odgovornosti. Neki primjeri korisnih novih zakona prikazani su na slici 14, ali mi, generalno, smatramo da novi zakoni nisu automatsko rješenje.

Pristup koji ima više izgleda za uspjeh je prevencija korupcije promjenom uslova na kojima se baziraju nadmetanje, diskreciono odlučivanje, javna odgovornost i stimulacije. To podrazumijeva pažljivo razmatranje faktora kao što su:

1. Privatizovanje radova ili angažovanje nekog van gradske vlasti za obavljanje radova, a oskudni opštinski resursi bi se onda usmjerili na inspekciju i nadzor nad ostvarivanjem dogovorenih, mjerljivih rezultata.
2. Usvajanje pravila i propisa o postupanje sa "drugim na listi", koji možda teoretski nisu optimalni, ali mogu da posluže za ograničavanje diskrecionih prava i učine pravila igre razumljivim. Upoznavanje građana sa pravilima igre tu može biti najvažniji korak (pogledati prilog 15).
3. Novi izvori informacija o rezultatima, uključujući uzajamnu ocjenu rada među kolegama, ocjene građana, objektivne pokazatelje i pažljivu ocjenu uzoraka rada. Kultura nerada vodi do niskih, nepromjenjivih plata, koje onda rađaju korupciju i neefikasnost.
4. Inovativno korišćenje kompjutera da bi se otkrile zloupotrebe beneficija, nezakonito udruživanje ponuđača, premali iznosi obračunatog poreza na imovinu i sumnjivo visoki troškovi ili predugo trajanje javnih radova.
5. Primjena mehanizama samonadzora u privatnom sektoru, kao što je opisano ranije u tekstu.
6. Radikalni eksperimenti sa stimulacijama, takođe opisani ranije.

Prilog 15: Priručnik za građane pomaže u prevenciji korupcije

Gradska vlast u La Pazu bila je preplavljena korupcijom djelimično i zbog toga što su opštinske norme i propisi bili istovremeno izuzetno komplikovani i netransparentni za građane. Bilo je bukvalno nemoguće saznati šta vam je potrebno za dobijanje, recimo, određene dozvole. Rutinske nabavke vrijednosti do 2000 dolara podrazumijevale su dvadeset šest koraka koji su morali da se obave u opštini. Opštinski službenici su mogli da iskoriste kako odugovlačenje tako i netransparentnost procedura da bi tražili da budu podmazani ili iznuđivali novac od građana lažno se izgovarajući na propise.

Od opštinskih službenika je zatraženo da precizno opišu šta svaki postupak uključuje. Oni su se tome žestoko opirali i rad na dokumentovanju svih opštinskih metoda trajao je više od godinu dana. Onda su dvije mjere sve drastično promjenile. Najpre su postupci bili pojednostavljeni. Dvadeset šest

koraka je svedeno na šest. A umjesto navodne kontrole i pregleda svakog predmeta ponaosob (koji su nužno bili površni ili ih uopšte nije ni bilo) uveden je pažljiv pregled nasumice odabranih predmeta.

Drugo, grad je objavio priručnik za građane u kojem su opisane sve opštinske procedure. Za mnoge građane to je bila prva prilika da dobiju jasne, objektivne informacije o opštinskim procedurama i propisima.

La Paz je uveo plaćanje poreza i taksi preko privatnih banaka umjesto blagajnika. Drastično je smanjen broj službenika da bi oni koji su ostali mogli da dobiju veoma velike povišice. Da bi se radikalno sasjeklo šurovanje oko obračuna poreza na imovinu, razvijen je jednostavan model koji se temeljio na tržišnim cijenama nekretnina. Građani su zatim morali da sami izvrše procjenu vrijednosti sopstvene imovine, uz indirektnu pretnju da bi njihove kuće mogla da otkupi država ako bi im prikazana vrijednost bila preniska. Građani su dobili uputstva kako to da urade, s obzirom na karakteristike njihove kuće i lokacije na kojoj se nalaze. I građani su saradivali: prihodi od poreza u La Pazu su skočili upravo u trenutku kad su dogovori putem korupcije bukvalno eliminisani.

Drugi primjer je angažovanje privatnih agencija od strane bolivijske vlade za procjenu ponuđača na tenderima za javne radove. I sam taj proces se zapleo u optužbe za korupciju. Ali argument za to je da međunarodne firme, koje moraju da paze na svoju reputaciju, možda imaju veću motivaciju da kontrolišu potencijalno korumpiran odnos između naručilaca i ponuđača nego nedovoljno razvijene državne agencije.

Radite zajedno sa birokratijom, a ne protiv nje

Da bi došlo do systemske promjene, opštinska birokratija mora biti uključena u proces, mobilizovana i nadzirana.

Počnite s nečim pozitivnim

Iskustvo nas uči da nije pametno da opštinski čelnici krenu s napadom na svoje sopstvene službenike i organe, čak i ako se zna da su oni iskvareni. Po riječima sudije vrhovnog suda Efrena Plane, koji je uspješno suzbio systemski korupciju u okviru svoje dalekosežne reforme filipinske Uprave prihoda: „Ne možete se pojaviti u nekoj organizaciji kao kralj bijelih figura i reći da su svi loši i da ćete im zavrnuti šije.” On je preduzeo neke pozitivne mjere da najprije pomogne svom osoblju – usput razvijajući nova mjerila rezultata rada.

Ako se oni ne zalažu na svom poslu ili stavljaju u džep pare koje bi trebalo da idu državi, nećete imati efikasnost. Tako da nam je bio potreban sistem za nagrađivanje efikasnosti... Stoga sam uveo nov sistem za ocjenjivanje rezultata rada.

Uključio sam te ljude u osmišljavanje tog sistema, one koji su direktno radili na procjeni i naplati poreza i nekoliko supervizora/ispitivača.

Prije toga zaposleno osoblje je ocjenjivano od strane supevizora, prije svega one osobe koja je zapravo odlučivala o unapređenjima. Umjesto toga, sada sam uveo sistem koji se zasniva na stepenu procjena koje je jedan ispitivač napravio, koliko njih je bilo potvrđeno, realnim prikupljenim iznosima – sve to u zavisnosti od obima i vrste nadležnosti ispitivača.³²

Stavite naglasak na informacije i stimulacije

Ključni faktori za pokretanje birokratije na akciju su obezbjeđivanje novih informacija i nove stimulacije koje će biti povezane sa tim informacijama.

Isviše mnogo menadžera usredsređuje se na administrativne reforme u smislu (a) reorganizacije ili (b) novih nadležnosti. Mi osporavamo taj pristup jer kada već postoji sistemska korupcija, nijedan od tih koraka nema velike šanse da uspije, osim ako se radikalno ne izmijeni ono što nazivamo informacijsko okruženje i transformiše sistem stimulacija i destimulacija. Po našem mišljenju, i kao što smo već napomenuli, najbolji način za postizanje tih ciljeva je putem eksperimentalnog pristupa, koji uključuje i učešće zaposlenih kojih se sve to tiče kao i povratne informacije od klijenata i građana.

Izgradnja bolje vlasti prostim jačanjem birokratije u zapadnjačkom stilu nije uspjela u mnogim zemljama u razvoju. Upravo *kontekst* u mnogim zemljama u razvoju ne pogoduje stvaranju uspješnih državnih institucija. Na primjer:

1. Informacije i sistem evaluacije su oskudni i mnogo koštaju, što onemogućava internu i eksternu kontrolu.
2. Nedovoljna osposobljenost za obradu informacija, kako na individualnom, tako i na institucionalnom nivou, zbog nedovoljne obučenosti i malog broja kompjutera, kao i zbog relativno malog broja stručnjaka kao što su računovođe, revizori, statističari, itd.
3. Slabo stimulisanje, u smislu da je dobar rad relativno nepriznat, a loš rad prolazi relativno nekažnjeno. U prilogu 16 dati su neki praktični savjeti za reformisanje sistema nagrađivanja.
4. Politički monopoli dominiraju, ponekad praćeni nasiljem i zastrašivanjem.
5. Institucije protivteže su slabe, djelimično i zbog problema sa informacijama i evaluacijom, ali i zbog neprijateljskih akcija države.
6. Prema tome, valjani ekonomski razlozi objašnjavaju zašto državne institucije ne rade uspješno svoj posao. Ne treba odmah navoditi kulturne ili političke faktore, i tu posezati za rješenjima.

³² Fragmenti iz Klitgardovog razgovora sa Planom, 1982. godine

U skladu sa tim, reforma korumpirane birokratije baziraće se na sljedećim načelima:

1. Unaprijedite sistem informisanja i ocjenjivanja. Neka to bude posao za klijente, zakonodavce i lica koja vrše zvaničnu nadzornu funkciju (regulatorni organi, revizori, sudije itd.).

2. Poboljšajte sistem stimulacija. Povežite stimulaciju sa informacijama o postizanju dogovorenih ciljeva.

3. Forsirajte konkurenciju i sile protivteže – uključujući civilno društvo, medije, parlament, sudove i političke stranke – i procedure koje će omogućiti da ti različiti interesi i mišljenja daju svoj doprinos u politici i upravljanju.

Ovakav pristup suprotan je pristupu koji se zasniva na pojmu „više”: više obuke, više sredstava, više zgrada, više koordinacije, više centralnog planiranja i više tehničke pomoći. Argument za to je da bez sistemskih refomi „više” neće riješiti problem neefikasne, korumpirane javne uprave u okolnostima kakve se mogu naći u mnogim zemljama u razvoju. U tom smislu, borba protiv korupcije može postati prethodnica u revolucionisanju rada gradske vlasti.

Prilog 16: Neki praktični savjeti za reformu sistema nagrađivanja

Prvo pitanje je: Gde da nađemo pare za povišice plata? Gradonačelnik Meklin-Abaroa drastično je smanjio broj zaposlenih; mnogi gradonačelnici neće imati toliku krizu koja bi opravdala ovakav korak. Eksperimenti koji počinju sa porastom prihoda i uštedom na troškovima u opštini mogu sami sebe da finansiraju, i čak da stvore prihode koji se onda mogu koristiti za finansiranje druge runde eksperimenta sa stimulacijama u drugim segmentima gradske vlasti. Prihodi od taksi mogu se podijeliti sa zaposlenima. Novac od strane pomoći može se ponekad koristiti za povećanje plata ključnom osoblju.

Reforme sistema stimulacije zahtjevaju učešće samih zaposlenih u definisanju ciljeva svakog pojedinačnog organa, definisanju mjerila rezultata rada i strukture nagrađivanja.

Mogu se koristiti kvantitavna i kvalitativna mjerila, kao i međusobno ocjenjivanje kolega, pod uslovom da ocjene moraju biti „na krivulji” (odnosno da svi ne budu ocjenjeni ocjenom „odlično”).

Timske stimulacije su obično izvodljivije i poželjnije od individualnih stimulacija.

U utvrđivanju mjerila učinka, korisno je definisati „ključne zadatke” – drugim rječima, bolje proanalizirati „proizvodnu funkciju” organizacije.

Uzmite u obzir i informacije dobijene od klijenata.

Dajte klijentima veću ulogu. Potražite analogije sa tržišnom moći ili za-

jedničkim upravljanjem. U sprovođenju ovakvih reformi, stalno mislite na „informacije i stimulacije”.

Eksperimentišite sa prihodima od taksi i sličnim izvorima prihoda koji se mogu iskoristiti za povećanje plata i nagrada za zaposlene.

Ne zaboravite na načelo uzorka: stimulacije se mogu zasnivati na uzorku rezultata rada. U eksperimentu, naročito, nema potrebe za sveobuhvatnim mjerenjem rezultata svakog pojedinačnog rezultata pojedinačnih akcija.

Izbjegavajte pravljenje nekog glavnog plana koji bi važio za sve organe u svakom trenutku. Učite kroz djelatnost. Obavezno uključite u evaluaciju eksperimenata sa nagrađivanjem i one na koje se taj eksperiment odnosi.

Počnite sa najlakšim slučajevima. Posebno je važno da pokušate sa reformama tamo gdje se učinak relativno lako i objektivno može izmjeriti i gdje povećani prihodi ili uštede na troškovima mogu obezbijediti samofinansiranje eksperimenta.

Stimulacije obuhvataju novac ali i druge stvari, kao što su: unapređenje, obuka, putovanja, davanje specijalnih zadataka, premještaj, nagrade, priznanja ili jednostavno pohvale. Čak i informacija o tome kako neko dobro radi može ponekad da funkcioniše kao stimulacija.

Njeguajte atmosferu političke podrške, prije svega sa sindikatima i stranim donatorima. Sama ideja sprovođenja ovog eksperimenta smanjuje njihovu zabrinutost i dovodi do njihovog uključenja u izradu i evaluaciju.

Usprotivite se učesću stranaca u tehničkoj pomoći. Na primer, iskoristite fondove iz tehničke pomoći za finansiranje eksperimenata u okviru kojih će lokalni eksperti ili, čak, državni službenici obavljati neophodne „studije”, koje se zasnivaju na participativnoj dijagnozi onoga što se već zna o problemima i mogućim rješenjima.

Budite kreativni u privatizaciji. To može značiti eksperimentisanje sa hibridnim formama javnog i privatnog sektora koji zajedno rade na pružanju usluga.

Poglavlje 6. Zaključci i dodaci

U ovom, posljednjem, poglavlju naći ćete pregled najbitnijih tema kojima smo se bavili u knjizi, kao i prijedloge koje opštinski rukovodioci mogu razmotriti u smislu smanjenja korupcije. Zatim ćemo se ponovo vratiti na primjer La Paza kako bi saznali šta se dogodilo do 1996. godine. Korupcija koju smo oštro sasjekli sredinom osamdesetih, ponovo je počela da cvjeta. Šta nam ovo govori o održivosti inicijativa koje se tiču korupcije?

Razotkrivanje korupcije

Korupcija je zloupotreba javnih sredstava u privatne svrhe. Katalog korupcije obuhvata mito, iznuđivanje, prisilu, nepotizam, prevaru, “podmazivanje”, pronevjera, itd. Iako je najčešće vidimo kao “griješ” javnih institucija, naravno, ona postoji i u privatnom sektoru. Zapravo, privatni sektor je, najčešće, saučesnik vlasti u korupciji. U tome smo svi zajedno i moramo naći zajednički izlaz.

Različiti oblici korupcije nisu podjednako štetni. Korupcija koja propisuje pravila igre – na primer, pravosuđe, ili svojinska prava, ili bankarstvo i kreditni sistem – pustoše ekonomiju i sprečavaju politički razvoj. Korupcija koja dozvoljava zagađivanje rijeka ili ucjenjivanje bolesnika od strane ljekara može imati pogubno dejstvo na okolinu i društvo. U poređenju sa tim, “kupovina” usluga i blaži oblici korupcije tokom finansiranja kampanja imaju manje štetno dejstvo.

Naravno, mora se uzeti u obzir i koliko je korupcija uzela maha. Većina sistema može opstati uz određenu količinu korupcije, a moguće je da ona i pozitivno utiče na neke zaista loše sisteme. Ali, kada korupcija postane norma – njeni efekti su pogubni.

U tom smislu, iako sve opštine i sve zemlje imaju iskustva sa korupcijom, njeni oblici i njen stepen se razlikuju. Sistemska korupcija koja diktira pravila igre je ubitačna. To je jedan od razloga što nerazvijene zemlje ostaju takve.

Šta možemo učiniti sa sistemskom korupcijom? Participativna demokratija i reforme u pravcu slobodnog tržišta će biti od velike pomoći. I jedno i drugo povećavaju konkurenciju i javnu odgovornost, a ove dvije stvari, za uzvrat, smanjuju korupciju. Ali, demokratija i slobodno tržište svakako nisu dovoljni. Korupcija se rukovodi sljedećom formulom: $K = M + D - O$. Korupcija je jednaka kombinaciji monopola i diskrecije, uz odsustvo javne odgovornosti. Bez obzira na to da li se ova aktivnost odvija u javnom, privatnom

ili neprofitnom sektoru, bili mi u La Pazu, Lilongveu ili Los Angelesu, kad god neko ima monopol na vlast, robu ili uslugu, diskreciju u odlučivanju da li će nešto nekome biti omogućeno i u kojoj mjeri, a nema odgovornost prema javnosti – naići ćemo na korupciju.

Korupcija je zločin iz računa, a ne strasti. Tačno je da postoje “sveti” koji mogu da se odupru svim iskušenjima, kao i pošteni službenici koji joj se, uglavnom odupiru. Ali, ako su mogućnosti podmićivanja velike, šanse da vas uhvate male, a kazne blage, mnogi će podleći iskušenju.

Rešenje je, dakle, da počnemo od sistema. Monopol se mora smanjiti ili onemogućiti. Diskreciona prava se moraju jasno definisati. Javna odgovornost se mora povećati. Mora se povećati mogućnost da počinioci budu uhvaćeni, kao i kazne za sve učesnike u korupciji (kako za one koji daju, tako i za one koji je primaju). Sistem nagrađivanja se mora povezati sa kvalitetom obavljanja posla.

Sve gore ponuđene mogućnosti mogu biti predmet beskrajnog razmatranja, ali obratite pažnju da se nijedna od njih ne zasniva na onome što će svako od nas prvo pomisliti pri pomenu korupcije – novi zakoni, povećana kontrola, promjena mentaliteta, etička revolucija. Zakoni i kontrola nisu dovoljni, ako nemate izgrađen sistem unutar koga ćete ih primjenjivati. Moralno prosvjetljenje je moguće, ali rijetko kada na inicijativu rukovodstva u javnom sektoru.

Čak iako nismo u stanju da “proizvedemo” službenike i građane koji ne podliježu korupciji, ono što možemo učiniti jeste da njeđujemo konkurenciju, promjenimo sistem nagrađivanja, povećamo javnu odgovornost: ukratko, možemo popraviti sisteme koji omogućavaju korupciju.

Ne kažemo da će to biti lako. Ali, potrebno je istaći tri stvari. Prvo, postoje primjeri o uspješnom smanjenju korupcije na nivou firmi, gradova, projekata, ministarstava i čitavih zemalja. Drugo, mnoge od ovih priča o uspjehu sadrže zajedničke teme, kojima ćemo se ovdje pozabaviti. Treće, borba protiv korupcije može biti zamajac za mnogo šire i dublje reforme lokalne samouprave. I, na kraju ovog poglavlja, želimo da vam ukažemo da će se korupcija, ukoliko ne dođe do ovih širih i dubljih reformi, ponovo javiti.

Jedan uspješan primjer odigrao se u La Pazu, Bolivija, početkom 1985. godine.

Prva bitka iz La Paza

Većina posmatrača će se složiti da je situacija u La Pazu bila veoma teška. Grad samo što je obavio prve demokratske izbore poslije 40 godina, a Ronald Meklin Abaroa postao je gradonačelnik. Hiperinflacija u Boliviji je zaustav-

ljena jednim izuzetnim, veoma rigoroznim programom. Ali, ove dugo očekivane promjene desile su se u isto vrijeme sa krizom u samom gradu. Kada je Roland Meklin Abaroa došao na vlast, plate službenika činile su 120 gradskog prihoda. Uprkos tome, plate su bile mizerne i jela ih je inflacija: gradski inženjer je mogao da zaradi najviše 30 dolara, a gradonačelnik je zarađivao bijednih 100 dolara. Prethodni gradonačelnici su zapošljavali sve više i više ljudi iz političkih razloga. U 1985. godini grad je zapošljavao 5700 osoba, od toga 4000 radnika.

U gradskoj upravi, korupcija je cvjetala. Javni radovi, koje je uglavnom izvodio grad, obuhvatali su sve i svašta, od krađe dijelova i goriva, do raznih prevara kojima su zanemarivani standardi kvaliteta, uz totalnu neefikasnost u radu. Proces prikupljanja gradskih taksi obilovao je „muvanjem” (manja procjenjena vrijednost kuće, u zamjenu za mito) i „podmazivanjem” da bi se stvari ubrzale (grad je sam prikupljao takse, pa se ponekad moralo čekati u dugim redovima. Rješavanje zahtjeva za dozvole i licence često se odugovlačilo, ukoliko se to ne bi ubrzalo novcem, a konačno dobijanje dozvole često je podrazumijevalo i dodatno podmićivanje. Javne nabavke podrazumijevale su mnoge „mutne” radnje i nedovoljno transparentnosti, mito i iznuđivanje bili su neophodni da bi se dobio ugovor, a zatim novim podmićivanjem, da bi se izvršeni ugovor platio. Personalni sistemi često su se zasnivali na prijateljskim odnosima ili političkom uticaju, sa malo tradicije profesionalizma. Revizije i istrage su bile slabe i, kao takve, i same podložne korupciji. Konačno, visoki rukovodioci su koristili svoj položaj da „proguraju” svoje favorizovane ponude i dobavljače kroz sistem, u zamjenu za novac ili neku drugu prigodnu nadoknadu.

Nepotrebno je reći da je pod ovakvim uslovima grad doživljavao neuspjehe na svim poljima. Kada se suoče sa sistematskom korpucijom, u većini slučajeva, ljudi prosto odustaju. Ili se pribjegava institucionalnom jačanju, onome što mi zovemo „traženju pomoći sa strane” – drugim rječima, uvodi se *pojačanje*: više obuke, više stranih eksperata, više kompjutera, više pisanih pravila – i, naravno, kodeks etike i preispitivanje stavova.

Strategija Ronalda Meklina-Abaroe bila je drugačija, iako je podrazumijevala i uvođenje pomoćnih elemenata sa strane. On je razumio da je suština institucionalnog propadanja bila u nefunkcionalnim sistemima informisanja i nagrađivanja. On je bukvalno prihvatio formulu $K = M + D - O$.

Dijagnoza

Njegov prvi korak bio je da se pozabavi dijagnozom. Gdje je bilo korupcije, koliko je ona bila prisutna, šta su bili njeni uzroci i moguća rešenja? Semi-

nari koje je održao sa rukovodiocima, koje smo ranije nazvali „participativna dijagnoza” nisu mu samo omogućile da dođe do korisnih informacija (prilog 12), već su i motivisale ove službenike da i sami razmišljaju o strategijama reforme. Pomogle su i posebne studije, koje su se kretale od onih neformalnih (intervju sa sekretaricama, pretraga institucionalne evidencije o počinjenim prekršajima), do sistemskih analiza u domenu javnih nabavki.

Strategija

Pošto je odlučio da se usredsredi na ove zastrašujuće probleme, gradonačelnik Meklin-Abaroa primijenio je ranu verziju okvira za analizu politike (prilog 4), na sve ključne aktivnosti grada (na primjer, radove, prikupljanje prihoda, izdavanje dozvola i licenci, javne nabavke, reviziju i računovodstvo, evaluaciju). Gradska vlada preduzela je nekoliko impresivnih koraka ka poboljšanjima.

Javni radovi. Gradonačelnik je iskoristio finansijsku krizu grada da otpusti veliki broj zaposlenih, naročito fizičkih radnika u oblasti izvođenja radova. Iskoristio je ovu priliku da redefiniše misiju grada u smislu izvođenja hitnih popravki, bez sprovođenja krupnih projekata. U ovom drugom slučaju, uloga grada je izmijenjena tako da vrši nadzor nad radovima, ali ih sam ne izvođi. Gradonačelnik Meklin-Abaroa posegao je za međunarodnom pomoći u izvođenju radova i reformi gradske uprave. Iskoristio je nešto od tog novca da podigne plate ključnih gradskih rukovodilaca. To je omogućilo dovoljno visoke plate da bi se privukli zaista talentovani ljudi na važna radna mjesta kao što je planiranje i nadgledanje javnih radova.

Kojih radova? Gradonačelnik Meklin-Abaroa uveo je niz tehnika za utvrđivanje vrijednosti različitih vrsta radova u prigradskim naseljima i samom gradu. Ove tehnike sastojale su se od anketa koje su sprovedene među lokalnim grupama, do proučavanja cijene u odnosu na korist (cost-benefit), uz pomoć kompetentnih spoljnih savjetnika.

Prikupljanje prihoda. Prikupljanje prihoda povjereno bankama, a ne gradskim službenicima kao do tada, što je smanjilo mogućnost podmićivanja i iznuđivanja od strane gradskih službenika. Komplikovani sistem procjene vrijednosti imovine zamijenjen je samoprocjenjivanjem, tako da su građani mogli sami da prijave vrijednost svoje imovine, rukovođeni prikrivenom prijetnjom da bi grad mogao da otkupi njihovu imovinu po cijeni koju su prijavili. Kao rezultat, došlo je do primjetnog porasta gradskih prihoda.

Dozvole i licence. Gradonačelnik je prekinuo neke aktivnosti koje su predstavljale prethodnu praksu, tako da za neke stvari dozvole nisu bile potrebne, pa tako nije bilo ni potrebe za mitom. Ukinuo je službu kontrole cijena.

Uveo je jedinstveni registar svih zahtjeva za izdavanjem dozvola i licenci.

Podnosioci zahtjeva bi došli na šalter na kome su radili službenici registra, a ne osobe koje su direktno zadužene za ocjenu zahtjeva i izdavanje dozvola i licenci. Svaki zahtjev unosio se u sistem koji je omogućavao da se prati njegovo kretanje. Sužena je mogućnost za primanje mita, a informacije koje su se prikupljale putem tog sistema mogle su se koristiti za ocjenu rada službi i pojedinačnih službenika. Taj sistem nikada nije u potpunosti zaživio, ali je uveo drugačiji pristup.

Učinio je veliki napor da pojednostavi proceduru izdavanja dozvola i licenci. Zatim je objavio Pravilnik o radu (Manual for Papeños) koji je opisao postupak do detalja, tako da su građani mogli da se upoznaju sa onim što mogu da očekuju i da ne daju mito zbog neobaviještenosti.

Za građevinske dozvole, smislio je plan da uključi arhitekte kao privatna lica pod okriljem Arhitektonskog fakulteta. Oni bi preuzeli dio odgovornosti za stručnu ocjenu, davanje garancije kvaliteta i legalnost projektne dokumentacije. Uključivanje preko 100 arhitekata kao privatnih lica ubrzalo bi davanje saglasnosti i poboljšalo kvalitet stručne ocjene.

Javne nabavke. Sistemi koji su se ranije sastojali od velikog broja koraka koje je bilo teško pratiti, pojednostavljeni su kroz manji broj koraka, a uloženi je veći napor da se oni pažljivije prate.

Ljudski resursi. Krenulo se ka tome da se gradski službenici profesionalizuju kroz zapošljavanje i napredovanje prema zaslugi i učinku. Dovedeni su mladi ljudi, pod kapom plana nazvanog „Mladost Bolivije” (Bolivia Jóven). Zahvaljujući smanjenju broja zaposlenih, povećanju prihoda i stranoj pomoći, omogućeno je povećanje plata, tako da su se one u roku od dvije godine mogle porediti sa platama u privatnom sektoru. Radikalno je povećan broj obuka, a poseban program koji je omogućila Svjetska banka usredsredio se naročito na unapređenje kapaciteta zaposlenih u gradskoj upravi. Otvoren je novi Institut za obuku opštinskih službenika.

Revizija i računovodstvo. U saradnji sa jednom ozbiljnom konsultantskom kućom osmišljen je i primijenjen sveobuhvatan sistem finansijskog upravljanja, koji je obuhvatao sve od zahtjeva za materijalnim dobrima i radovima, do njihove nabavke, magacinskog poslovanja i nadzora. Nažalost, ovaj sistem nije u potpunosti uveden do kraja mandata Meklin-Abaroe.

Primjena strategije

Gradonačelnik Meklin-Abaroa se, takođe, čvrsto držao unaprijed definisane strategije primjene. Napravio je savezništvo sa poželjnim domaćim i međunarodnim snagama. Na početku je „uhvatio neke krupne ribe”, a zatim se služio tim primjerima da bi svima prenio poruku da je sa starim, korumpira-

nim sistemima svršeno. Odlučio se da ne napada svoju birokratiju, već da joj prvo pomogne, a zatim je krenuo da napada korupciju koristeći se preventivnom strategijom, koja se zasnivala na reformi informacionih sistema, sistema nagrađivanja i povećanju konkurentnosti. Svom gradu je povratio pamćenje. Na primjer, ponovo je iznio na svjetlo dana jednu veliku, prethodno pripremljenu studiju dugoročnih potreba u oblasti infrastrukture. Ovaj plan koji je bio obilato finansiran sredstvima francuske vlade, stajao je u zapećku osam godina. Plan je sadržao sveobuhvatne studije koje su mogle biti od velike pomoći u odlučivanju o neophodnim radovima i uslugama.

Rezultati su bili izvanredni. Za samo tri godine, ulaganja u infrastrukturu su povećana deset puta. Prihodi su vrtoglavo rasli. Za dvije godine plate gradskih službenike mogle su se porediti sa platama u privatnom sektoru. Svi izvještaji su ukazivali na smanjenje korupcije. A gradonačelnik Meklin-Abarroa je još dva puta dobio izbore.

Kratak pregled koraka koje treba sprovesti u borbi protiv korupcije

U prilogu 17 dat je kratak pregled koraka koje treba sprovesti u cilju sprečavanja korupcije. Ne postoji nikakav striktan recept – ovo je više skup predloga koji bi mogli da pobude nova razmišljanja kod opštinskih rukovodilaca.

Prilog 17: Predlog koraka koje treba sprovesti u borbi protiv korupcije

1. Utvrdite dijagnozu – odredite sve vrste korupcije i njihovu rasprostranjenost.
 - a. Participativna dijagnoza: radionice za sve one koji su dio korumpiranog sistema.
 - b. Sistematsko anonimno anketiranje zaposlenih i klijenata.
 - c. Posebne studije, posebno one koje se tiču „podložnosti korupciji”.
2. Pripremite strategiju uz fokusiranje na sistem. Koristite okvir za analizu politike (prilog 4) da razmotrite sve mogućnosti, njihov efekat, kao i direktne i indirektno troškove. Možete se široko rukovoditi sljedećim:
 - a. Izbor zaposlenih.
 - b. Uspostavljanje sistema nagrađivanja i kažnjavanja.
 - c. Dobar protok informacija o rezultatima.
 - d. Redefinišite odnos između rukovodilaca – zaposlenih – klijenata: smanjite monopol, pojasnite i ograničite diskreciona prava i pojačajte javnu odgovornost.
 - e. Povećajte “moralnu cijenu” korupcije.
3. Usvojite strategiju primjene.

- a. Organizujte se u okviru lokalne samouprave: odredite koordinate i centralnu tačku.
 - b. “Uberite prvo plodove koji su najlakše dostupni”: Pozabavite se prvo relativno lakim problemima.
 - c. Udružite se sa poželjnim snagama (državnim, međunarodnim, privatnim sektorom, nevladinim organizacijama).
 - d. Razbijte kulturu “nedodirljivosti” tako što ćete upecati “nekoliko krupnih riba”.
 - e. Podignite borbu protiv korupcije na visoki nivo, tako što ćete redovno obavještavati javnost putem medija.
 - f. Učinite neko dobro za opštinske službenike, da ne bi izgledalo da ih direktno napadate.
 - g. Jačajte snagu institucije ne samo kroz “dodatne mjere sa strane” (više obuka, više eksperata ili više kompjutera) već, naročito, kroz izmijenjene sisteme razmjene informacija i podsticaja.
- Razmotrite kako kampanja protiv korupcije može da izazove veće i dublje promjene u opštinskoj upravi (kao što su, na primjer, opštinske usluge, plaćanje prema zaslugama ili privatizacija sa kvalitetnom regulativom).

Kako održati reforme

Pošto je pripremio prvu verziju ove knjige, u avgustu 1995. godine, Ronald Meklin-Abaroa je odlučio da se ponovo kandiduje za gradonačelnika La Paza – u ovom slučaju, kao i drugde, između ova dva događaja nije postojala uzročno-posljedična veza. Na novembarskim izborima nijedan kandidat nije imao većinu. U drugom krugu, Meklin-Abaroa pobijedio je kandidata koji je bio gradonačelnik u prethodnom sazivu, i dobio najviše glasova od jedanaest izabраниh gradskih vijećnika. Kada je zvanično uspostavio vlast 1996. godine, pozvao je Roberta Klitgarda da dođe i obavi procjenu finansijske situacije La Paza i da se pozabavi cjelokupnom strategijom grada. (Lindzi Paris nije mogao da dođe.) Prošle su četiri godine otkako je Meklin-Abaroa izašao iz gradonačelničkog kabineta, a u međuvremenu su dva gradonačelnika odslužila mandate. Bilo je neverovatno koliko je korupcija ponovo procvjetala.

Jedan stariji član gradonačelnikovog tima je rekao: “Znam koliko su veliki bili problemi koje ste zatekli 1985. godine, stvari su tada bile veoma loše, ali mislim da sada treba ponovo da počemo od nule. Situacija je toliko loša.”

“Evo jednog primjera. Pretpostavljam da 95 procenata automobila Alkaldije ima odometre i brzinometre, ali su starteri pokvareni. Zašto? Da bi benzin mogao da se krade. Trošimo čitavo bogatstvo na gorivo. Ponekada su odobrene sume toliko velike, da je smješno. Na primjer, za potrebe obavljanja

mog posla, imao sam prava na 600 litara mjesečno. Smanjili smo količinu na 200 litara, ali je i to previše. Pravi se privid da se gradska vozila neprestano koriste. Svi traže da im se plati prekovremeni rad, kao i obroci, jer, navodno, toliko rade.”

Bilo je, čak, i gorih primjera institucionalnog propadanja.

Javni radovi. Građevinska komora, grupa privatnih firmi, uložila je javni protest zbog iznuđivanja od strane prethodne gradske uprave. Niko se nije obazirao na to. Neki ljudi iz gradske uprave su otvoreno govorili da mito za dodjelu ugovora iznosi 10 do 15 posto. Kada se radovi obave i dođe vrijeme za plaćanje, traži se dodatnih 10 procenata “za partiju”. Ukoliko se to ne učini, postojala je realna opasnost da izvođači radova ostanu bez uplate, s obzirom da su dugovanja grada prema njima znatno narasla u posljednje dvije godine. Do 1996. godine, grad je imao manjak od oko 20 miliona dolara.

Ubiranje gradskih taksi. Sistem „samoprocjene” se urušio onog trenutka kada je postalo jasno da grad nema mehanizme kažnjavanja u slučaju da se navede niža vrijednost imovine od realne. (Opasnost od otkupa imovine po nekoliko puta većoj vrijednosti od procijenjene se pokazala nelegalnom i poslije nekoliko godina to više niko nije uzimao za ozbiljno.) 1995. godine, ustanovljen je novi sistem koji je omogućavao „automatsku” procjenu, u zavisnosti od karakteristika nekretnine, koje bi vlasnici sami navodili. Kao rezultat, takse su procjenjivane u znatno uvećanom iznosu za siromašne slojeve i pripadnike niže srednje klase. Uslijedili su veliki protesti, pa je trebalo odgovoriti na hiljade žalbi pojedinaca, obično tako što bi se takse poslije toga umanjile. Javnost je nastavila da negoduje, a jedan od pripadnika prethodne gradske vlade istakao je da smatra da je upravo to razlog poraza prethodnog gradonačelnika na sljedećim izborima. U svakom slučaju, takva vrsta izbjegavanja plaćanja taksi putem nerealne procjene umanjila je prihod grada od taksi na imovinu gotovo stoprocentno.

Izdavanje dozvola i licenci. Objedinjeni registar zahtjeva za izdavanje dozvola i drugih transakcija u potpunosti je prestao da funkcioniše. Zaduženi službenik je u jednom dopisu iz februara 1996. godine naveo „beskrajnu listu” razloga, koji su se uglavnom svodili na kruženje službenika kako bi se našao način da se zaštite partijski interesi i omogući primanje mita. Da bi se „dokumenta revidirala”, sada je podmazivanje od oko B 200 (oko 40 dolara) bilo „svakodnevna rutina”.

Sistem koji je podrazumijevao da arhitekta pregledaju građevinske planove konačno je zaživio, poslije četvorogodišnje pripreme. Arhitekta su još uvijek dobijale svoj dio od uplate uz podnošenje zahtjeva za izdavanje dozvola, ali se njihov posao, očigledno, svodio na provjeru da li je tačno naveden broj

kvadrata (i da li je uz zahtjev uplaćen odgovarajući iznos). Kada je od njih zatraženo da postupaju prema prvobitnom dogovoru i vrše kontrolu kvaliteta i legalnosti planova, Koledž arhitekata se pobunio, uz obrazloženje da ne žele da se korupcija prisutna u gradskoj upravi preseli kod njih. (Međutim, i dalje nisu imali ništa protiv da dobijaju svoj dio.)

Javne nabavke. Neprincipijelno udruživanje ponuđača bilo je sasvim uobičajeno. Korumpirani opštinski službenici su odbijali „autsajdere” koji su nudili niže cijene, rukovodeći se loše definisanim standardima kvaliteta. Kao što je ranije pomenuto, namještanje ponuda je i dalje bilo prisutno, uz obavezno davanje mita prilikom dodjele ugovora i plaćanja.

Ljudski resursi. Plate su ostale relativno visoke, ali nagrađivanje i unapređenja se nisu zasnivala na kvalitetnom obavljanju posla. Umjesto toga, politička postavljanja bila su tako uobičajena da je prethodna uprava zamjenila oko 40 procenata rukovodećeg i stručnog kadra, a ona prije nje je zamijenila čak 70 procenata osoblja iz vremena kada je Abaroa bio gradonačelnik. Čak i sekretarice su dobile poruku da neće dobiti povećane plate ukoliko se ne učlane u gradonačelnikovu političku partiju. Zašto se niko nije usudio da javno reaguje? Jednostavno, zato što bi to ugrozilo svako napredovanje u karijeri. Jedna sekretarica je to ovako opisala: „Četiri godine smo živjeli sa kontrolisanim umovima i zatvorenim ustima. Ako bi se iko pobunio (zbog nezakonitih radnji), izgubio bi posao. Ali, u potaji, svi su komentarisali to što se dešavalo.”

Štaviše, unutrašnji sistemi za razmatranje žalbi i kontrolu i sami su postali žrtve uticaja i neznanja. Konta i podaci iz integrisanog sistema finansijskog upravljanja na kome je radio tim eksperata, su postali potpuno besmisleni. Ni poslije četiri godine, taj sistem nije zaživio. Iako taj sistem nije bio u potpunosti završen, još jedan razlog što nije primjenjivan (po riječima menadžera programa) nađen je u „otpora gradskih službenika koji imaju svoje sopstvene razloge što ne žele da budu dio sistema finansijskog upravljanja”.

Centralizovana korupcija je, takođe, bila prisutna. “Prethodni gradonačelnik ustanovio je Službu za planiranje, koordinaciju i kontrolu”, objasnio nam je njen novi direktor. “Služba je centralizovala sve, svaku odluku. Na kraju, svaka dozvola, licenca i svaki ugovor su se ovdje morali odobriti. Tu je bilo mnogo prostora za zloupotrebu. Mi smo tu službu podrugljivo nazivali Služba za planiranje i ubiranje mita.”³³

Na neki način, situacija je bila mnogo bolja nego 1985. godine. Neke od tadašnjih reformi su ukočene. Deregulacija nekih oblasti gradske ekonomije su trajno uklonila korupciju, koja je ranije pratila izvršenje te regulative. Ukida-

33 Prim. prev.: Ovdje je prisutna igra riječi: Služba za planiranje, koordinaciju i kontrolu na engleskom jeziku je Office of Planning, Coordination, and Control - skraćeno OPCC. Podrugljivo ime koje je bilo dato ovoj službi, Office of Planning and Collection of *Coimas* (mito), na španskom ima istu skraćenicu – OPCC.

nje nadležnosti gradskih vlasti u nekim drugim oblastima takođe je pomoglo. Na primjer, grad se nije vratio ranije ustaljenoj praksi da obavlja ulogu glavne građevinske firme, iako je njegova oprema poboljšana putem jednog projekta inostrane pomoći. Ali, nažalost, proces povjeravanja i nadgledanja radova se pogoršalo, tako da su se bitni vidovi korupcije ponovo pojavili.

U jednoj anketi iz 1996. godine, 50 procenata građana La Paza se izjasnilo da je “nivo korupcije porastao u odnosu na prethodni period”, a 43 procenta ispitanih građana je smatralo da je nivo korupcije ostao nepromijenjen. Niko nije smatrao da je situacija bolja – preostalih 7% je odgovorilo da “ne zna”. (Anketa se odnosila na sve nivoe vlasti, ne samo na grad). 74% ispitanika je vjerovalo da su bolivijski političari manje poštene od političara u drugim zemljama Latinske Amerike. Na pitanje šta smatraju osnovnim motivom za takvo ponašanje političara: javni položaj, “ekonomsku potrebu” ili “potrebu za vlašću”, 84% muških ispitanika i 52% žena je smatralo da su se rukovodili isključivo “ekonomskim motivima”. Samo 9% od ukupnog broja ispitanika je smatralo da je u pitanju javni položaj.”³⁴

Nije iznenađujuće bilo ni saznanje da su nezakonito ponašanje i korupcija u La Pazu bili praćeni i alarmantnim trendovima u oblasti gradskih finansija. Posljednja cijela godina kada je gradonačelnik Meklin-Abaroa bio na vlasti bila je 1990. (prema bolivijskim zakonima, morao je da napusti položaj do polovine 1991. godine, da bi mogao da bude kandidat na ponovnim izborima krajem tekuće godine). Od 1990. do 1995. godine deficit troškova u odnosu na tekući prihod (bez kapitalnih transfera i strane pomoći) narastao je od oko 1,2 miliona dolara (4% tekućeg dohotka) do oko 40,7 miliona (87% tekućeg dohotka). U toku istog perioda, opet iskazano u dolarima, ukupne investicije narasle su od 10,4 miliona do 14,6 miliona, dok je rast tekućih troškova bio mnogo brži – od 8,5 miliona do 32,0 miliona u 1995. godini.

Šta je to pošlo naopako? I šta je bilo moguće učiniti kako bi se riješili problemi?

Informacije i podsticaji

Slučaj La Paza ukazuje nam na dvije stvari. Prvo, sistematska korupcija može nanijeti veliku štetu. Drugo, tokom vremena, sa novim ljudima na vlasti, pojedine antikorupcijske mjere se mogu izokrenuti i, zapravo, pretvoriti u nove izvore ili oblike korupcije. Ovo nas tjera da postavimo mnoga pitanja. Šta je to što nas unazađuje? Šta je to što nam može pomoći u procesu kreiranja antikorupcijskih strategija i politika?

³⁴ *Los pacaños ya no creen en nadie, Ultima Hora*, specijalni izvještaj, 18. februar 1996, str. 18-19. Anketa je rađena na starosno stratifikovanom slučajnom uzorku odraslih osoba od 18-65 godina iz četiri gradske zone i pripadnika srednje klase. Veličina uzorka nam nije poznata.

Prije svega, moramo imati na umu da La Paz nije usamljeni slučaj. Drugi gradovi i druge zemlje su, također, imali problema da istraju u antikorupcijskim inicijativama. Poučan je primjer Hong Konga. Pretpostavka iz 1997. godine imala je dosta uticaja. Po riječima jednog izvještaja: „Neizvjesnost budućnosti Hong Konga, pošto ga Kina preuzme sljedećeg jula, izaziva potrebu za brzim obogaćivanjem.”³⁵ Honkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije istakla je da izvještaji o korupciji u javnom i privatnom sektoru ukazuju na porast od 58% od 1992. do 1994. godine (prema izveštajima o korupciji, u 1995. dolazi do pada za 10%). Agenti firme Kroll Associates (Azija), vodeće međunarodne konsultantske kuće navode da su se slučajevi korupcije među javnim službenicima udvostručili u periodu januar 1995. – jun 1996. godine. Direktor te firme, Stiven Vikers, naveo je da ni policija, ni Nezavisna komisija nisu sprovele nijednu bitnu istragu u korporativnom sektoru tokom dvije posljednje navedene godine.

Problem je u tome što se Kina, generalno, smatra zemljom sa najvećim stepenom korupcije u Aziji. Dobila je takvo nezahvalno “počasno” mjesto na rang listi koju je objavila organizacija Transparency International maja 1996. godine, na osnovu niza istraživanih parametara u ekonomskom sektoru. Hong Kong je danas na suprotnom kraju te skale. Postoji zabrinutost zbog toga što kineske kompanije sa jakim vezama u Hong Kongu uvode loše, korumpirane navike, a da će se pravila igre naredne godine promijeniti na ovaj ili onaj način.

Obezbeđivanje održivosti politika uopšte, a ne samo onih koje se tiču borbe protiv korupcije, u različitim upravama, jedan je od najvećih izazova za gradske vlasti. Prema jednom nedavno objavljenom izvještaju, pisanom prilično pesimističnim tonom, veoma mali broj gradova u razvijenim zemljama je u stanju da na duže staze održi kratkoročne uspjehe, u bilo kojoj dimenziji. Priče o posebnim dostignućima i uspjesima, kao što je “bangalorški grad Kuritiba u Indiji, kao i nekoliko drugih primjera, mogu ukazati da pravi problem sa kojim se suočavaju siromašniji gradovi nije rast populacije ili baza resursa, već nepostojanje sposobnih rukovodilaca i dobre regulative i politike, koja će opstati i kada dođe do promjena u upravi”.³⁶ Osim nedostatka dobrog rukovođenja, Linden smatra da su, generalno govoreći, prisutni i drugi problemi sa kojima se suočavaju gradovi u zemljama u razvoju – migracija, siromaštvo, ekološki problemi, visoko mobilna strana ulaganja, stagniranje u proizvodnji hrane, porast stope zločina i građanski razdori.

Da li ovo važi i za korupciju? Da li je, jednostavno, isuviše teško da se ona prevaziđe na održivi način?

³⁵ *The Asian Wall Street Journal*, 11. jun 1996, citat iz *Business Day*, 12. jun 1996, str. 12.

³⁶ Eugene Linden, *The Exploding Cities of the Developing World*, Foreign Affairs, Vol. 75, No.1 (Jan.-Feb. 1996): 63.

Prvo treba razumjeti da će učešće u gradskoj vlasti zauvijek biti relativno privlačna i osjetljiva meta za beskrupulozne. U poređenju sa državnim vlastima, sistemi na kojima se zasnivaju jedinice lokalne samouprave su obično osjetljiviji. Platne skale za profesionalno osoblje su niže, a samim tim se i zapošljava osoblje slabijeg kvaliteta. Zbog takvog efekta, lokalne elite ili lokalni populističari imaju mnogo više mogućnosti da jedni drugima čine ustupke. Kako god bilo, u mnogim zemljama gradovi su najpogodnije tlo za jačanje državne vlasti i bogaćenje. Ako se nađu u rukama beskrupuloznih oportunističara ili idealista koji nemaju menadžerske sposobnosti, gradske uprave mogu lako postati mjesta u kojima se javljaju blaži oblici tiranije ili sistematska korupcija, ili oboje istovremeno. Takve prijetnje su pojave endemskog tipa.

Ekonomski pristup korupciji zahtijeva da se usredsredimo na aktivnosti koje beskrupuloznima omogućavaju monopolističko ponašanje, korišćenje diskrecije koja im je zvanično data u privatne svrhe i izbjegavanje javne odgovornosti. Jedna od korisnih ideja za sprečavanje monopolskog pristupa u obavljanju posla jeste uvođenje kompetitivnih procedura i angažovanje firmi sa strane. Ukoliko bi se mogućnost pojave korupcije uzimala u obzir u odnosu na cjelokupnu regulaciju, to bi moglo dovesti do deregulacije, do te mjere da to više ne bi bilo optimalno za jednu savršeno funkcionalnu državu. S druge strane, privatizovanje usluga i deregulacija nose sopstvene rizike od korupcije, neefikasnosti i nepravde. Sam čin privatizacije može biti korumpiran, kao što to, nažalost, i pokazuje novije iskustvo mnogih zemalja. Deregulacija može biti dobro rješenje ukoliko regulacija nije društveno koristan, ali u sredinama koje karakteriše slabo tržište, kartelizacija, nedovoljna dostupnost informacija i visoka neizvjesnost, samo deregulisano tržište može dovesti do ogromne neefikasnosti i nepravdnih postupaka.

Već smo se susreli sa inspirisanim gradskim rukovodiocima koji umiju da kreiraju efektivne strategije protiv sistematske korupcije, koje daju kratkoročne rezultate. Na primjer, oni mogu promijeniti način informisanja i stimulisanja na takav način da se umanjuje monopol. Ali, dugoročno, kada dođe do promjene vlasti, uvijek je moguće da će ti antikorupcijski naponi propasti. Objedinjeni registar svih transakcija je uništen u La Pazu, a planovi o integrisanom sistemu finansijskog upravljanja još uvijek nisu zaživjeli. Poreski obveznici su urušili sistem "samoevaluacije" imovine, a nedostatak sistematskog čuvanja podataka onemogućio je vlastima da dugoročno prate i provjeravaju njihovu vjerodostojnost. (Moguće je da su poreski službenici namjerno radili na neorganizovan način, da bi mogli da iznuđuju mito od građana, u zamjenu za rješenja o plaćanju niže takse). Zapošljavanje i unapređivanje radnika prema zaslugama nije opstalo zahvaljujući gradonačelnicima koji su željeli da na najvišim gradskim pozicijama budu njihovi ljudi.

Ne samo da su propale antikorupcijske mjere, već su i one same postale korumpirane. U La Pazu je porast plata gradskih službenika koji su držali ključne tehničke položaje bio važan korak u funkcionisanju grada. Ali, do 1991. godine, to je uveliko bilo predmet političkih kontroverzi i problem oko koga su se vodile kampanje (kao i u drugim slučajevima kada javna uprava omogućava dobre plate), a zatim su, sa promjenom gradonačelnika ti stručnjaci zamjenjeni njegovim prijateljima i političkim istomišljenicima – pripadnicima partije na vlasti – koji su bili potpuno nestručni. Ideja o kombinovanju privatizacije sa striktnom regulativom može biti predmet korupcije, prvo kroz namještanje javnih nabavki i postupke dodjele ugovora, a zatim zanemarivanjem nadzornih i kontrolnih funkcija vlasti. Centralizovani sistem javnih nabavki može i sam, naravno, postati korumpirana monopolska institucija.

Snaga demokratskih izbora i ekonomske konkurencije donekle kontroliše korupciju. Moć lokalnih tirana može se ograničiti putem demokratskih procesa, čak i u situacijama kada populistički problemi i pitanja premještanja dobiju centralno mjesto. Ekonomija koja podstiče konkurenciju će biti usmjerena ka onemogućavanju kartelizacije i neprincipijelnog udruživanja ponuđača, čak i sa minimalnim naporima da odnosi javnog i privatnog sektora budu transparentni. Pa ipak, kako su to i antički, i savremeni filozofi opisali, demokratija ne daje garancije da korupcije neće biti.³⁷

Čini se da dugoročna rješenja za njeno smanjenje leže u stvaranju struktura na bazi ličnog interesa, koje se zasnivaju na principima demokratije i slobodnog tržišta. Ukoliko se poveća mogućnost da žrtve korupcije imaju bolji pristup, kontrolu i povratne informacije o korumpiranim sistemima, i same nezakonite aktivnosti će postati uočljivije, a šanse za održive reforme će biti veće. Efikasno pružanje usluga i konkurentne nabavke dobara i usluga su u interesu poslovne zajednice u najširem smislu. Naravno, uvijek će biti slobodnih strijelaca koji će pokušavati da zarade kroz pružanje loših usluga, izbjegavanje plaćanja taksu i monopola, služeći se mitom. Ali, ukoliko se podstiče kolektivno djelovanje poslovnog sektora, uz angažovanje javnog sektora na sprovođenju zakonskih odredbi o objavljivanju poziva za dostavljanje ponuda, ili ustanovljavanju standarda kvaliteta, ili jačanju konkurencije, njihovi kolektivni interesi će na duge staze imati bolju kontrolu nad korupcijom.

Sistem stimulanja javnih službenika je takođe od ključnog značaja. Inovativne strukture unutar gradske uprave su ključne takođe. Nije nerealno očekivati da će rukovodioci korumpirane gradske uprave i, uopšte, korumpiranih firmi, nevladinih organizacija i univerziteta, imati više interesa da se smanji korupcija u oblasti ubiranja gradskih prihoda, ali i drugdje. Čini se da je to,

³⁷ Bernardino Bravo, *Democracia: Antídoto frente a la corrupción?* Estudios Políticos, No. 52 (Primavera 1993): 299-308.

zaista, bio slučaj u La Pazu. Gradski prihodi su se uvećali, naročito u dijelu izvornih prihoda (nasuprot državnim transferima koji su se odnosili na dio taksi koje su se ubirale u La Pazu i na nacionalnom nivou), kao što je porez na imovinu (uveden 1993. godine) i porez na vozila. Ovdje će čak i spora i korumpirana administracija imati uspjeha, ako postavi sposobnog direktora i obezbijedi mu potrebne resurse i podršku.

Podsticaji koji se pružaju birokratama su takođe značajna odrednica korupcije. Gradonačelnik Meklin-Abaroa je sproveo neke eksperimente koji su se zasnivali na nagrađivanju prema učinku, ali njegovi naponi nisu bili ni na koji način institucionalizovani. Nisu uvedeni nikakvi opšteprihvaćeni sistemi povećanja plata u zavisnosti od kvaliteta rada i učinka, niti unapređenja prema zaslugama. Taj sistem je bio laka meta za uništenje za administracije koje su uslijedile. Ovo ukazuje na potrebu da se usvoji održiva strategija, koja će jasno definisati sistem nagrađivanja prema učinku i zaslugi, sa čime će javnost biti mnogo bolje upoznata i imaće mnogo više interesa da održi kvalitet u radu i izbjegavanje korupcije. Naplaćivanje usluga i ideja izdavanja vaučera su interesantne mogućnosti, u uslovima veće decentralizacije. Sve u svemu, što je javnost više uključena u mjerenje učinka i praćenje kvaliteta rada gradske uprave, i što se više rezultati takve ocjene ogledaju u materijalnom nagrađivanju dobrog rada, gradska uprava će biti otpornija na korupciju i zloupotrebu. Ovakvo učešće javnosti zahtijeva reforme kako u oblasti informisanja, tako i u oblasti stimulisanja.

1. Neophodne **informacije** podrazumijevaju obavještavanje javnosti o rezultatima gradskih aktivnosti i ulozenim naporima gradskih službenika, bilo da su oni pozitivni, ili negativni – kao kada je, na primjer, u pitanju prisustvo korupcije.

2. **Stimulisanje** podrazumijeva kako nagrađivanje, tako i kažnjavanje, ali i njihovu povezanost sa informacijama o rezultatima rada koje se javno prikazuju.

U La Pazu ne postoje skoro nikakve pouzdane informacije o javnim radovima, naplati taksi, izdavanju dozvola i licenci, efikasnosti u sprovođenju javnih nabavki i zloupotrebi državnog položaja. Sistem stimulisanja je, stoga, lako podložan favorizovanju pojedinaca. U tom smislu, strategija koja može dati rezultate, mora sistematski sagledati postojeće nedostatke.

Kako se povratne informacije i indikatori učinka mogu bolje iskoristiti? Mnogi značajni faktori će biti pozajmljeni iz oblasti izvan domena gradske uprave. Može se napraviti analogija sa cijenama transakcija i cijenama informacija, koje se mogu umanjiti putem boljeg sistema obrazovanja, slobodnije

štampe, boljeg pravnog sistema, bolje komunikacione infrastrukture, i slično. Na isti način, sa poboljšanjem tih mehanizama, možemo očekivati i bolje povratne informacije od klijenata.³⁸

U tom smislu, moguće je sagledati korupciju iz jedne ekonomske perspektive i, na taj način, objasniti nazadne pojave kao što je moć monopola, slabi sistemi informisanja i sistemi stimulisanja koje beskrupulozni mogu lako urušiti. Iz određenih razloga, koje ekonomisti dobro razumiju, gramziva strana ljudske prirode naročito dolazi do izražaja u okruženjima koje karakteriše siromaštvo, nestabilnost i društveno propadanje.

Ova cijela priča nije isključivo zasnovana na ekonomiji. Dobro rukovodstvo i kompetentno osoblje imaju veliku ulogu. Drugim riječima, čak i dobri sistemi mogu biti potkopani. Mnogi građani Hong Konga gaje sumnju da bi Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije mogla biti zloupotrebljena sa prelaskom na kinesku suverenost. Kako pokazuje iskustvo iz mnogih zemalja, čak i najbolje organizovani, pravno riješeni sistemi mogu se urušiti, ukoliko su zaposleni nekompetentni i nemotivisani.

Lideri se mjenjaju, na bolje ili na gore, a političke i druge snage mogu zamijeniti sposobne ljude onima koji, i pored najbolje volje ne umiju da upravljaju sistemima informacija, kontrole i stimulacija. Ne postoji način da se korupcija izliječi jednom za svagda. Ali, možemo uticati na to da antikorupcijski napori budu održivi tako što ćemo:

- Njegovati konkurenciju prilikom javnih nabavki dobara i usluga;
- Pojednostaviti regulativu i olakšati postupak dobijanja dozvola;
- Efikasnije dobijati i koristiti povratne informacije od građana o dobrim i lošim postupcima lokalne samouprave;
- Koristiti takve informacije da bismo javne službenike materijalno ili nematerijalno nagrađivali za dobar rad i
- Potruditi se da rad lokalne samouprave bude transparentniji.

Na kraju ove knjige, neće nas više iznenaditi saznanje da su ovo istovremeno i uputstva za rad efikasne i pravedne lokalne samouprave.

38 Videti Robert Klitgaard, *Information and Incentives in Institutional Reform*, in Christopher Clague, ed., *Institutions and Economic Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997) i Robert Klitgaard, *Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions*, Discussion Paper No. 303 (Washington, D.C.: The World Bank, Sept. 1995). Materijalno nagrađivanje i unapređenje prema učinku i zaslugi takođe se oslanja na stepen napora koji se ulažu na državnom nivou da se uvedu odgovarajuće mjere i zaštite, kao što na to ukazuju nedavni napredni koraci učinjeni u Sjedinjenim Američkim Državama i zemljama OECD-a- Ponekad je potrebno izmijeniti regulativu koja se odnosi na javne službenike ili da se vješto zaobidu prepreke koje se tiču nagrađivanja prema kvalitetu rada.

DODATAK O KORUPCIJI U JAVNIM NABAVKAMA

Uvod

Kada su jednoj lokalnoj samoupravi potrebna određena dobra ili usluge, ona ima dva izbora: da ih sama *obezbjedi* ili da *plati* nekom drugom da to za nju učini: to znači, da će ih obezbijediti neko iz njenih redova, ili će po sprovedenoj javnoj nabavci, ugovor dodijeliti nekome iz privatnog sektora. Korupcija je jedna od dimenzija, bez obzira na izbor. Veliki dio ove knjige govori o problemu korupcije u slučajevima kada lokalna samouprava *sama obavlja* određene usluge. U ovom dodatku bavićemo se slučajevima kada se opština odluči da sprovede *javnu nabavku* i angažuje privatni sektor i bavićemo se različitim vidovima korupcije koja se može javiti, kao i mjerama antikorupcije. Ovdje, vjerovatno, dolazi do pojave korupcije, jer se tu obrće najviše novca. Javne nabavke su oblast u kojoj je korupcija oduvijek predstavljala veliku prijetnju jer tamo gdje se dodjeljuju ugovori „ima najviše novca”, kao što reče Vili Saton, kada su ga upitali zašto je pljačkao banke.

Najčešći vidovi korupcije obuhvataju neprincipijelno udruživanje ponuđača (što povećava troškove/cijene za lokalnu samoupravu, jer je potrebno dodatno „plaćanje”, koje se dijeli ili ne dijeli sa javnim službenicima); procenat koji firme plaćaju da se namjesti javna nabavka; kao i mito koji se daje službenicima koji regulišu postupke ponuđača kome je dodjeljen ugovor (što može dovesti do ponuda sa neuobičajeno niskim cjenama, a samim tim i do kašnjenja i nepotrebnih izmjena u ugovorenim specifikacijama).

Kod dodjele ugovora o javnim nabavkama često se radi o ogromnim sumama novca, a učesnici mogu biti dobro poznati akteri iz redova moćnika, unutar ili izvan lokalne samouprave. Stoga je ova vrsta korupcije pogubna za lokalnu samoupravu, jer dovodi do prihvatanja pogrešnih načina stimulisanja kao uobičajenog ponašanja i time dovodi do podrivanja povjerenja javnosti i nejednake raspodjele bogatstva i moći.

Formula $K = M + D - O$ daje jasnu osnovu za razumijevanje podložnosti korupciji u svakoj fazi javne nabavke. Idealno „nizak” M, „nizak” D, a „visoka” vrednost O pomaže nam da razjasnimo sve korake i shvatimo da u pojedinim okolnostima troškovi njegovanja ovog ideala mogu dovesti biti previsoki, u smislu kašnjenja u izvršenju ugovora, lošijeg kvaliteta, administrativnih troškova i gubitka zbog propuštenih prilika. Na primjer, kod svake javne nabavke suočeni smo sa izborom – odlukom da li nam je potreban proizvod prilagođen našim potrebama ili već postojeći, gotov proizvod. Ako

se odlučimo za proizvod krojen po mjeri, dobićemo na efikasnosti, ali ako se odlučimo za standardni proizvode, platićemo ga manje i izbjeći ćemo skrivene troškove korupcije (koji mogu biti veoma veliki).

Nedavne ekonomske analize i analize javne politike ukazuju nam na zaokret i analizi efikasnosti i korupcije u javnim nabavkama. Na primjer, jasno je da neki važan posao zahtijeva više diskrecije od službenika koji se bave javnim nabavkama, od nekog drugog. U nekim drugim okolnostima, mala doza udruživanja ponuđača može biti korisna, jer se time otklanjaju ponekad velike nedoumice oko stvarnih troškova projekta, pa se time izbjegavaju ubitačno niske cijene u ponudama. Jedna od kvalitativnih lekcija koju ne možemo zanemariti, jeste da u javnim nabavkama postoji neizbježna doza kalkulacije, pa ovdje, kao i u nekim drugim oblastima javne uprave, borba protiv korupcije ne mora biti jedini cilj.

Skraćeni prikaz postupka javne nabavke u četiri koraka

Javna nabavka počinje onog trenutka kada se ustanovi potreba za dobrima ili uslugama i kada je potrebno ugovoriti isporuku tih dobara ili usluga sa dobavljačem. Korak u kome se iskazuje potreba naručioca, naziva se Zahtjev za podnošenjem predloga ponude ili Javni poziv za podnošenje ponuda. U drugoj fazi, zainteresovani ponuđači podnose ponude. Naručilac ili treće lice koje je ovlašćeno od strane naručioca, zatim, u trećoj fazi, vrši stručnu ocjenu ponuda, bira najpovoljniju ponudu i dodjeljuje ugovor. U četvrtoj fazi, izvršava se ugovor. Tabela A1 prikazuje ove korake, a kosa slova sa brojem označavaju svaku kolonu (od *A1* do *D4*).

Tabela A1: Javne nabavke i korupcija: Okvir za analizu politike

Skrraćeni prikaz faza javne nabavke	A. VRSTE KORUPCIJE I PROBLEMI	B. USLOVI KOJI OMOGUĆAVAJU KORUPCIJU	C. POKAZATELJI MOGUĆEG PRISUSTVA KORUPCIJE	KONVENCIONALNI STRATEŠKI LIJEKOVI ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE
KORAK 1 Objavljanje javnog poziva za dostavljanje ponuda za dobra ili usluge	<i>A1</i> - Pretjerano detaljna specifikacija, koju je teško zadovoljiti - Isključive specifikacije – očigledno pisane za konkretnog ponuđača	<i>B1</i> - Nesposobnost da se pripremi adekvatna specifikacija - high-tech, komplikovani projekti - loši službenici koji se bave javnim nabavkama (nedovoljno znanja o javnim nabavkama) - Slabo napredovanje službenika, neadekvatno plaćeni za rad	<i>C1</i> - Specifikacije su nejasne ili ne postoje - Zahtjev za određenom robnom markom ili vrstom opreme - "Hitnost" u dodeli ugovora - Izabrani ponuđač je učestvovao u pripremi specifikacija	<i>D1</i> - Prenos nadležnosti za nabavku na viši nivo (pod pretpostavkom da se ovlaštenje daje licu visokog integriteta); - Korištenje spoljnjih konsultanata za pomoć pri utvrđivanju i istraživanju graničnih mogućnosti
KORAK 2 Podnošenje ponuda	<i>A2</i> - Udruživanje ponuđača/namještena javna nabavka - Podnošenje ponuda pro-forme - Ponuđači se ne javljaju na tender da bi omogućili odedenom ponuđaču da dobije posao - Ponuđači sa sličnom djelatnošću se stalno smenjuju - Podjela tržišta među ponuđačima (na primjer, regionalno)	<i>B2</i> - Nadmetanje samo na bazi cijene ili kvaliteta - Nefleksibilni zahtevi - Otkrivanje identiteta ponuđača, iznošenje detalja iz ponude u toku dostavljanja ponuda - Homogenost firmi, mogućnost komuniciranja među ponuđačima - Velika diskreciona prava službenika koji se bavi javnim nabavkama.	<i>C2</i> - Mali broj firmi ili konstantna podjela tržišta u vremenu - Uočljivi obrasci ponašanja su se razvili tokom vremena - Postojanje dokaza da su cijene u ponudama veće od uobičajenih tržišnih cijena - Znaci koji ukazuju da se više ponuđača dogovaralo prilikom pripreme ponude	<i>D2</i> - Promocija dodatne konkurencije; - Izbor ponuđača; - Promjena nagrada i kazni ponuđačima; - Prikupljanje vjerodostojnih informacija za otkrivanje i kažnjavanje tajnih pogodbi; - Prestrukturisanje odnosa nabavljač-ponuđač; - Promjena stavova/kulture
KORAK 3 Otvaranje i stručna ocjena (evaluacija) ponuda	<i>A3</i> - Birokratska korupcija - Mito - "Podmazivanje" - Umješnost politike (dodela ugovora finansijerima političke partije na vlasti) - Loš odnos naručioca prema ponuđačima - Fokusiranje na cijenu ili kvalitet - Favorizovanje određene firme - Neusklađenost između stimulacije i rizika (nedovoljan podsticaj za adekvatan rad)	<i>B3</i> - Veliki ugovori (relativnost tržišta) - Previše regulative i rigidnost u primjeni procedura javnih nabavki - Kvalitet (ili cijena) kao jedini kriterijum za dodjelu ugovora	<i>C3</i> - Ugovor nije dodijeljen ponuđaču koji je dao najpovoljniju ponudu - Ugovor dodijeljen ponuđaču bez adekvatne referenc-liste - Ugovor dodijeljen bez sprovođenja postupka javne nabavke - Ponovljen postupak javne nabavke - Ugovaranje dodatnih usluga, nakon dodjele ugovora (proširenje zahtjeva naručioca posle dodjele ugovora) - Fakturisana veća cena nego što je propisano ugovorom	<i>D3</i> Prenos nabavki na viši nivo; - Uvećanje kazni; - Poboljšanje transparentnosti u ocjenjivanju ponuda i zboru ponuđača (pismena pojašnjenja i javno otvaranje ponuda; - Najava "strogog nadzora procedure za javne nabavke" slučajnim izborom.

	A4	B4	C4	D4
KORAK 4 Izvršenje ugovora	- Naknadna korupcija (preterano veliki zakup) - Lažno finansijsko izvještavanje (sa naduvanim troškovima) - Neadekvatno prikazivanje administrativnih troškova	- Ugovor dodijeljen bez sprovođenja postupka javne nabavke - Ponuđač prisutan na mnogim tržištima, u javnom i privatnom sektoru	- Zahtjev za naplatom iznad dogovorenih troškova - Proširenje ugovora dodijeljenih bez nadmetanja - Raskid ugovora - Loš kvalitet - Česte izmjene u zahtjevima - Odložena isporuka, odugovlačenje ili kašnjenje	- Rotacija referenata; - Periodična kontrola za rutinske nabavke; - Davanje dopunskih resursa (npr. referenata) za nadzor aktivnosti; - Itraživanje korisnosti za kupljeno/potrošeno.

Da krenemo redom kroz ovu pomalo zbunjujuću kolonu. U nastavku smo svaku kolonu označili masnim kosim slovima u zagradama (npr. **[Polje A1]** se odnosi na kvadrat A1 u tabeli. Cilj nam je da bolje shvatimo kakve se sve vrste korupcije mogu javiti i svakom koraku, kao i da razmotrimo mjere za njeno sprečavanje.

Vrste korupcije koje karakterišu svaki korak

[Polje A1] Od samog početka, ponuđaču je u interesu da utiče na sadržaj specifikacija i da se na taj način istaknu njegove prednosti, prikriju mane i smanji konkurencija. Ovo je moguće tako što se prije objavljivanja poziva razmjenjuju informacije sa naručiocem, naročito kada se radi o usko tehničkim specifikacijama, koje potencijalni ponuđač razumije bolje od naručioca. Takođe, ako su korumpirani, službenici koji rade javne nabavke mogu unaprijed podijeliti informacije sa potencijalnim ponuđačima, što im daje nekorektnu prednost. Druga mogućnost je priprema pretjerano detaljnih specifikacija, gdje dotični ponuđač – vjerovatno putem mita – isključuje ostale ponuđače jer se u specifikacijama, jednostavno, traži ono što oni ne mogu da ponude. Takva specifikacija se naziva „isključujućom”, jer je pripremljena za samo jednog ponuđača i isključuje sve ostale.

[Polje A2] U drugoj fazi, kartel ponuđača se može udružiti i zajednički pripremiti ponudu za jednog od njih, na taj način obezbjeđujući da jedan od njih dobije ponudu. Kanadski Biro za sprovođenje politike konkurencije (Bureau of Competition Policy) navodi četiri vrste „namještanja” ponuda:

1. Ponude sa pokrićem: Firme podnose ponude *pro forme*, obično sa previsokim cjenama, koje su sačinili samo da bi dogovoreni član kartela pobijedio.

2. Nepodnošenje ponuda: Firme se ne jave na tender, eliminišući same sebe i time smanjuju konkurenciju i omogućavaju odabranom ponuđaču da pobijedi.

3. Rotacija ponuda: Firme se međusobno smjenjuju na tenderima, a

kroz plaćanja „ispod žita” obezbjeđuju da svako dobije „svoj dio” posla tokom vremena

4. Podjela tržišta: Firme dijele tržište na regionalnoj osnovi, prema vrsti proizvoda koje nude, kao i po drugim osnovama i uzdržavaju se od nadmetanja izvan dogovorenih granica.

Udruživanje ponuđača ne mora obavezno da podrazumijeva i podmićivanje javnog službenika. To može biti oblik kartelizacije i nekompetitivna aktivnost koja jeste nelegalna, ali se ne može striktno podvesti pod pojam korupcije. S druge strane, namještanje ponuda često imaju resurse, a katkad i moć da zaplaše javne službenike, ukoliko bi riješili da ih prijave.

[Polje A3] Evaluacija ili stručna ocjena ponuda je treći korak, u kome može doći do davanja mita ili „podmazivanja” da bi se favorizovala ponuda određenog dobavljača, a to može biti i firma koja finansijski podržava partiju na vlasti. Šta je to što nazivamo neslaganjem između naručioca i ponuđača³⁹, a takođe može dovesti do neefikasnosti i stvaranja neprincipijelnih koalicija. Mnogi od indikatora mogu biti isti, a povremeno je, čak, teško napraviti jasnu razliku među njima. Lideri lokalne samouprave moraju da budu svjesni i jednog, i drugog.

[Polje A4] Korupcija se ovdje ogleda u lažnom finansijskom izvještavanju (prikazivanje većih troškova od stvarnih), odstupanju od specifikacija ili predstavljanju lažnih administrativnih troškova. Ovo može biti lakše izvodljivo za veće kompanije koje se sastoje iz više dijelova, čiji se djelokrug rada ukršta da bi se lakše pribjeglo korupciji. Mogućnosti korupcije u ovoj fazi utiču na sklonosti ka korumpiranom ponašanju u prethodne dve faze. Na primjer, korumpirani ponuđači mogu smanjiti početnu ponudu, ukoliko postoje dokazi da su tokom izvršenja prethodnog ugovora troškovi bili smanjeni ili su unaprijed bile date niže cijene. Drugi oblik korupcije je kada se isporučuju dobra ili usluge lošijeg kvaliteta, ali su inspektori ili nadzorni organi podmićeni da to ne bi primijetili.

³⁹ Prvi niz problematičnih odnosa se vezuje za javne službenike – javnu instituciju, ukoliko je javni službenik u prilici da donosi odluke koje su protivne javnom interesu, bilo zato što ga na to nagoni sistem ili iz ličnih razloga. Ako se ugovor dodijeli ponuđaču na osnovu samo jednog kriterijuma, kao što je, recimo, najniža cijena (naročito, ako kvalitet nije dobro definisan) ili samo po osnovu kvaliteta (izbor najkvalitetnije ponude, gde se cijena ne uzima u obzir ili nije najbitnija – što je ponekad slučaj sa oružjem u odbrambene svrhe), to može favorizovati određene ponuđače. I sami službenici naručioca mogu biti međusobno polarizovani – pravnici se mogu fokusirati na cijenu, a tehnička lica na kvalitet. Ponekad, službenici mogu favorizovati određenog ponuđača iz drugih razloga, a ne zato što su primili mito, ili je to neko iznudilo od njih (na primjer, zbog mogućnosti dobijanja novog zaposlenja). Konačno, zbog takozvanog „ponašanja u interesu opštine” - ponekad postoji nesklad između rizika koji prijeti, s jedne strane, i nagrade koja ih može čekati, s druge strane, jer su sproveli efikasnu, efektivnu i maksimalno korisnu nabavku. Ovo može zahtijevati neznatan napor od javnog službenika, ali može otvoriti mnoga vrata i biti iskušenje za pribjegavanje korupciji.

Uslovi koji najčešće pogoduju korupciji

[Polje B1] Opštine nekada nisu u stanju da specifikuju svoje potrebe. Naročito, kada se radi o najnovijim tehnologijama, nije neuobičajeno da se umjesto javnih službenika angažuju potencijalni ponuđači koji imaju bolje znanje i razumijevanje njihovih potreba. Osrednji javni službenici nisu u stanju da na odogovarajući način ustanove potrebe. U svakom slučaju, vrata su otvorena za ugovarače poslova, uz moguće prisustvo korupcije, što praktično predodređuje kome će biti dodijeljen ugovor.

Da li specifikacije treba da budu usko definisane ili mogu biti fleksibilne? Ne postoji pravi odgovor, jer problemi mogu nastati u oba slučaja. S jedne strane, ako nisu dovoljno određene, mogu se javiti ponuđači koji nisu u stanju da obave posao. S druge strane, detaljne i usko definisane specifikacije će ograničiti broj ponuđača koji mogu dostaviti realne ponude. U prvom slučaju, administrativni troškovi mogu biti previsoki tokom postupka ocjene ponuda, a proizvodi ili usluge mogu biti nezadovoljavajući. U drugom slučaju, konkurencija se ograničava. U oba slučaja, prisutna je mogućnost korupcije. Detaljne specifikacije ograničavaju diskreciju, ali mogu usloviti monopolsko ponašanje ponuđača. Suštinski efekti na efikasnost će varirati, u zavisnosti od slučaja.

[Polje B2] U drugoj fazi, možemo se rukovoditi formulom $K = M + O - A$. Sve što daje monopolsku prednost, daje prostora za korupciju. Na sličan način, korupcija je vjerovatnija ukoliko postoji velika diskrecija, a malo odgovornosti prema javnosti, kao što je slučaj sa javnim nabavkama koja se sprovodi na bazi subjektivnih mjerila kvaliteta. U nekim slučajevima, monopolizam i visoka diskrecija su zagantovani, kao što ćemo to uskoro vidjeti. Ali, rizici od pojave korupcije se moraju imati na umu.

[Polje B3] U fazi evaluiranja ponuda, veliki ugovori (u smislu vrijednosti nabavke) u odnosu na veličinu tržišta, omogućavaju dodatan prostor da se provuku nezakonite sume novca. Ovdje treba napraviti kompromis između davanja velike diskrecije službenicima koji se bave javnim nabavkama, prilikom pisanja specifikacija, s jedne strane – što daje prostora za korupciju – i pretjeranog ograničavanja diskrecije, kada se svaka odluka strogo zasniva na pravilima i procedurama. (Vrat ćemo se ovom kompromisu, koji zavisi od vrste dobra ili usluge koja se nabavlja, kao i od okruženja u kome se sprovodi javna nabavka.)

[Polje B4] U situacijama kada se ugovori dodjeljuju bez javnih nabavki, ne postoji konkurencija i vremenom se razvijaju odnosi jedan-na-jedan između javnih službenika i ponuđača. Ugovori kod kojih se cijena može fleksibilno povećavati predstavljaju veliko iskušenje za ponuđača, u smislu “dotjerivanja” proizvoda, dodavanja luksuznih karakteristika i kvaliteta koji je veći od prvobitno ugovorenog. Kada je ponuđač velika firma koja ima mnogo poslova,

može doći do nekorektnog dupliranja naplate od više naručilaca istovremeno. Uopšteno govoreći, što su kriterijumi više neodređeni, a što je manja javna odgovornost, postojaće više prostora za podmićivanje.

Pokazatelji potencijalne korupcije

Otkrivanje korupcije u javnim nabavkama je ponekad teško, jer se nemarnost u radu i korupcija često ne mogu razlikovati. Nijedan pokazatelj sam za sebe nije siguran znak korupcije u nekom konkretnom slučaju. Stoga pokazatelje treba posmatrati samo kao nešto što ukazuje na potrebu detaljnije istrage.

[Polje C1] U fazi utvrđivanja potreba, svaka radnja koja odstupa od uobičajene prakse u javnim nabavkama može ukazivati na nezakonite aktivnosti. Mogući indikatori obuhvataju: nejasne ili nepostojeće specifikacije, zahtjeve za određenom robnom markom ili opremom koja je usko definisana (pretjerano restriktivne specifikacije); hitnost – obavljanje nabavke u poslednji čas; ili, dokazi da je ponuđač učestvovao u pripremi specifikacija.

[Polje C2] Postoji nekoliko indikatora koji ukazuju na nekorektno udruživanje ponuđača. Recimo, pojava neobjašnjivih obrazaca u nadmetanju ponuđača. Na primjer, određen, ograničeni broj firmi koji se stalno takmiči za dodjelu ugovora određenog tipa u jednom regionu, iako postoji dovoljan broj potencijalnih ponuđača. Ili, stalno isti ponuđači ili firme obavljaju posao, iako postoji veliki broj ponuđača. Revizija i kontrola ukazuju da su cijene u ponudama veće od tržišnih. Prepoznatljivi stil jednog ponuđača prisutan je u svim ponudama. Sve ovo može ukazivati na namještanje nabavke. Ukoliko se više od ovih pokazatelja javi istovremeno, potrebna je detaljnija istraga.

[Polje C3] Ima mnogo situacija koje mogu ukazivati na korupciju u fazi izbora ponuđača. Ugovor se dodjeljuje ponuđaču čija ponuda nije najpovoljnija u smislu cijene, ili ponuđaču bez dovoljnog iskustva u poslu. Ugovor se dodjeljuje u ponovljenom postupku. Ugovor se dodjeljuje bez sprovođenja nabavke. Naručilac mijenja zahtjeve, što zahtijeva ponavljanje nabavke. Opet naglašavamo, nijedan od ovih znakova ne mora smjesta ukazivati na korupciju. Međutim, ukoliko se obrasci ovakvog ponašanja ponavljaju, to znači da se nabavka ne obavlja dovoljno efikasno.

[Polje C4] U fazi dodjele ugovora, postoji nekoliko pokazatelja koji se dovede u vezu sa korupcijom i neefikasnošću, iako nijedan od njih ne mora biti dovoljan i siguran znak korupcije. Na primjer, cijene iz ugovora se povećavaju, iako ne postoji objašnjivi razlog za to – nema inflacije, niti je promjenama u specifikacijama ugovoren dodatni posao. Tokom izvršenja ugovora, aneksiraju se česti dodatni zahtjevi. Ugovor se produžava bez nadmetanja. Dodjela ugovora se otkazuje. Proizvodi i usluge nisu zadovoljavajućeg kvaliteta. Kasni

se se sa izvršenjem ugovora. Troškovi koji su veći od uobičajenih, u poređenju sa drugim sličnim troškovima u zemlji ili u inostranstvu, takođe mogu ukazivati na nezakonite radnje.

Reforma politike javnih nabavki

Postoji veliki broj načina da se u javnim nabavkama suzbije sisematska korupcija. Da bi se korupcija suzbila ili spriječila, prije svega, lokalni rukovodioci moraju da budu čvrsto riješeni da prekinu sa postojećom praksom, da promjene način razmišljanja i izdvoje sredstva za borbu protiv korupcije. Ovdje moramo da napomenemo i to da cijena uvođenja antikorupcijskih mjera nije mala.

Prije konkretnih koraka, treba ispuniti dva važna uslova koja će nam pomoći da se izborimo u areni javnih nabavki. Prije svega, uspostavljanje dobre javne službe od suštinskog je značaja. Opštinski rukovodioci moraju obezbijediti pristojne plate za njihove službenike, na bazi zasluga, kao i jasno definisanu mogućnost napredovanja u karijeri. Drugo, ključne greške će se izbjeći na samom početku, ako se na vrijeme otkrivanju informacije koje ukazuju na prevaru ili udruživanje ponuđača. Naravno, ako su službenici koji se bave javnim nabavkama sposobni i poštteni, korupcija će se lakše suzbiti.

Postoji i niz drugih uslova koji pomažu u borbi protiv korupcije, kao što je postojanje demokratskih institucija, slobodna štampa i društvene norme koje njeguju poštenje. Statistika ukazuje da ako je zemlja visoko na ljestvici korupcije, ta zemlja ima i loše ekonomske i političke uslove, postoji veliki stepen centralizovanosti ekonomije na državnom nivou, politička nestabilnost i nizak ekonomski napredak.⁴⁰

Većina ovih uslova je izvan moći lidera lokalne samouprave. Ipak, ukoliko se rukovode logikom formule $K = M + D - O$, stopa korupcije u javnim nabavkama se može smanjiti. Na primjer:

Njegovajte konkurenciju kad god je to moguće. Dobra konkurencija u oblastima gde može doći do monopola ograničava korumpirano ponašanje. Na taj način, mnogim kvalifikovanim ponuđačima će biti omogućeno da se nadmeću za dodjelu ugovora, što će omogućiti da ugovor dobije najefikasniji dobavljač, a samim tim će se dobiti i najbolja cijena i kvalitet za javni novac. Naručilac (lokalna samouprava) može zaprijetiti da će uzeti drugog dobavljača. I teorija, i praksa, pokazuju da konkurentna, neintegrisana industrija omogućava transparentne javne nabavke i jasno definisane ugovore.⁴¹

40 Vidjeti, na primer; Johannes Fedderke and Robert Klitgaard, *Growth and Social Indicators: An Exploratory Analysis*, (Napredak i društveni pokazatelji: eksplorativna analiza) *Economic Development and Cultural Change*, u pripremi, pogledati i referentnu literaturu.

41 Vidjeti John McLaren, *Supplier Relations and the Market Context: A Theory of Handshakes*, (Odnosi između ponudala u kontekstu tržišta: teorija dogovora) Center Discussion Paper No. 766. New Haven: Economic Growth Center, Yale University, October 1996, i reference.

Jedan od metoda njegovanja konkurencije jeste i podjela jednog projekta na više malih, čime se povećava broj ponuđača, a javna nabavka ne ograničava samo na velike dobavljače. Ova taktika je naročito korisna kod nabavki velike vrijednosti, kada su cijena i kvalitet jasno definisani i dobor poznati.

Kao što ćemo vidjeti dole, ovaj konkurentni model može zakazati na nekoliko poznatih načina, zbog prikrivanja informacija, visoko diferenciranih ili suptilnih tehničkih zahtjeva, odnosa rukovodilaca prema zaposlenima i dr. (vidjeti prilog A2). Ali, za početak, svaka lokalna samouprava treba da teži efikasnosti i ekonomičnosti, kao i da se bori protiv korupcije, tako što će njegovati konkurenciju kad god je to moguće.

Prilog A2: Kada konkurentan model ne funkcioniše

Konkurentan model predstavlja situaciju u kojoj će veliki broj kvalifikovanih ponuđača odgovoriti na poziv javnog (ili privatnog) sektora da zadovolji njegove potrebe, a naručilac će putem diskriminacije, sa ciljem da dobije maksimalnu vrijednost, izabrati ponuđača koji može isporučiti dobra i usluge po najnižoj ceni, čineći to na dobrobit javnosti. U smislu klasičnog ekonomskog modela, cijene dobara su prilagođene marginalnoj cijeni njihove proizvodnje. Nažalost, realnost često znatno odstupa od idealne situacije i čistog konkurentnog modela, koji garantuje jednakost, poštenje i efikasnost, i to na nekoliko sljedećih načina:

1. Nepouzdanost informacija dostupnih službenicima koji se bave javnim nabavkama ponekad može konkurentan model učiniti neefektivnom zaštitom od korupcije.
2. Naručioци ponekad nisu sasvim sigurni šta žele, naročito kada su u pitanju projekti tehničkog tipa, za koje je potrebno usko specijalizovano znanje (na primer, u oblasti informacionih tehnologija).
3. Javne nabavke u kojima se zahtijevaju specifična dobra, sa jedinstvenim karakteristikama, ili se radi o uvođenju novih tehnologija, gdje nije moguće obezbijediti dovoljan broj ponuđača – u mnogim slučajevima samo jednog ili, najviše, dva.
4. Ponuđači se mogu bojati rizika, zahtijevajući od naručioca da ga podijeli sa njim, kao i da uzme u obzir moralnu štetu koja im može biti nanijeta u toku postupka javne nabavke.
5. Troškovi propuštenih prilika mogu biti veliki – insistiranje na konkurenciji po svaku cijenu može dovesti do toga da ponuđači ne investiraju dovoljno u predmet ugovora, zbog toga što se u kriterijumima nije obratila dovoljna pažnja zahtjevima vezanim za njihovo prethodno iskustvo a, samim

tim, oni nisu podstaknuti da podijele svoje znanje, iskustvo i ekspertizu tokom sprovođenja ugovora (Kelman ovo dobro opisuje⁴²).

6. Definisanje "javnog interesa" i njegovo takvo formulisanje u ugovoru, da ga je teško izvršiti. Osim toga, službenici koji se bave javnim nabavka ponekad su toliko opterećeni time da moraju da nabavljaju po društveno prihvatljivim cjenama, da se ne odluče uvek za ono što je javnosti potrebno i ne prave kompromise (problem odnosa odgovornog lica sa izvršiocima).

Ovi i drugi problemi su uočeni kao prepreke u "fer i otvorenom" modelu i predloženim alternativama. U tom smislu, traže se načini da se odnosi sagledaju dugoročnije, izvan sprovođenja javnih nabavki "po strogim pravilima", kao i da se dodatnu podstaknu ponuđači sa velikim prethodnim iskustvom. Između ostalog, Kelman preporučuje više diskrecije za službenike koji se bave javnim nabavkama, kao i bolje sagledavanje značaja referentne liste u toku procesa selekcije ponuđača.⁴³

Pojednostavite i pojasnite pravila i procedure. Kada korupcija postane problem, prvo za čime se poseže su nova pravila i zakoni. Ideja je da se smanji subjektivna diskrecija, njeguje konkurencija, korektnost u odnosima i efikasnost, kroz standardiziranje procedura i, tako, poveća transparentnosti, a lakše uoče odstupanja od propisanih normi.

Ova strategija često ne upali. Tačno je da se početni troškovi mogu učiniti malim. Političari mogu vjerovati da ovakvo pooštavanje zahtjeva donosi političke poene. Uvođenje novih pravila i nivoa kontrole za političare može biti dobar način da se spriječe budući skandali povezani sa korupcijom. Ali u mnogim slučajevima, uvođenje pravila i procedura donosi velike troškove. Administrativni zahtjevi mogu biti veliki. Štaviše, uvođenje novih pravila, bez pažljive analize može, u stvari, ograničiti konkurenciju i dovesti do pojave novih monopolskih snaga, koje će usloviti davanje mita.

Uvođenje nekog pravila može stvoriti ili ukloniti mogućnosti za korupciju. Dobar savjet je sljedeći: ako neko pravilo stvara novi monopol, kao na primjer uvođenje novog regulatora; ako daje više diskrecije u njegovoj primjeni, određivanju rokova ili efekata; ako otežava građanima, ponuđačima ili drugim predstavnicima vlasti da se informišu o tome šta se dešava, takvo pravilo će dati više prostora za korupciju, umjesto da je uguši.

Ali, ako pravilo pospješuje konkurenciju među ponuđačima; ako pojašnjava stvar i ograničava subjektivne sudove; ako povećava javnu odgovornost i omogućava definisanje novih pokazatelja neželjenog ponašanja, doći će i do smanjenja korupcije. I, da kratko, dodamo, povećaće se ukupna efikasnost lokalne samouprave.

42 Kelman: Javne nabavke i javna uprava

43 Kelman: Javne nabavke i javna uprava

Jačanje javne odgovornosti i transparentnosti kroz tri mehanizma kontrole: revizija, inspekcija i istraga. Moderni sistemi revizije i računovodstva, samo-regulativa u privantom sektoru, inspeksijske i istražne tehnike i kompjuterizovane analize (na primer, povjerljiva dijagnostika) mogu uticati na institucionalne promjene, jer se tako jasno definišu odogovornosti, obrasci nezakonitog ponašanja rano uočavaju, a uvodi se transparentnost uradu. Takav proces smanjuje korupciju.

Pronalaženje odgovarajuće ravnoteže između pravila i procedure s jedne strane i diskrecije, s druge strane, preporučuje se u situacijama gdje je korupcija prisutna, ali ne u endemskoj razmjeri. Ovo prvo, omogućava predvidljivost i zakonitost u okviru sistema javnih nabavki; ovo drugo pruža dobre mogućnosti poštenim, preduzimljivim službenicima koji se bave javnim nabavkama da postanu još bolji. Izmjene u načinu informisanja, stimulisanja i uvođenje konkurencije, što često podrazumijeva sistem u kome se nagrađuje prema zaslugi jeste suština naših uputstava, o čemu se više govori u daljem tekstu, u dijelu o najnovijim inicijativama.

U svakoj fazi postupka javne nabavke mogu se dati prijedlozi za poboljšanje procesa, što će, u principu, uticati na smanjenje korupcije. Lideri lokalne samouprave mogu iskoristiti okvir dat u prilogu kao početnu pomoć u kreiranju politike. Pošto se utvrde vrste, uslovi i pokazatelji potencijalne korupcije na nivou lokalne samouprave, kolona D se može upotrijebiti kao meni za inicijativu za kreiranje politike, koja se kasnije može detaljnije razmotriti.

[Polje D1] Da bi se spriječila korupcija u prvoj fazi, lokalna samouprava treba da obezbijedi najkvalitetnije ljude za poslove javnih nabavki. Jedan od mogućih pristupa je da se autoritet za poslove javnih nabavki podigne na dovoljno visok nivo na skali menadžmenta, tako da iskusni i pošteni službenici imaju kontrolu nad javnim nabavkama. Ali, na nivou svakodnevnog sprovođenja aktivnosti vezanih za javne nabavke, potrebni su sposobni javni službenici i na nižim nivoima, koji će se brinuti za funkcionisanje cjelokupnog sistema i osloboditi ove na višem nivou od poslova koji se tiču samih detalja ugovora o javnim nabavkama. U Sjedinjenim Američkim Državama, reforme u oblasti javnih nabavki koje je uveo Odsjek za odbranu tokom prethodne decenije obuhvataju striktno obrazovanje u ovoj oblasti, kao i standarde iskustva za sve službenike koji se bave javnim nabavkama. Ali, u mnogim lokalnim samoupravama širom svijeta, službenici koji se bave javnim nabavkama nisu dovoljno obučeni i slabo su plaćeni. Ponekad se postavljaju i iz političkih razloga, da bi ubirali korist za političku partiju na vlasti. Bez obzira da li se radi o lošoj strukturi i stimulaciji ili političkim aktivnostima, neprofesionalno i slabo motivisano osoblje koje se bavi javnim nabavkama predstavlja srž mnogih korumpiranih gradova.

Drugi pristup bi bio da se angažuju eksperti sa strane da pomognu u uspostavljanju neophodnih zahtjeva i donesu potrebno tehničko znanje, bez koga bi ponuđači mogli imati prostora za neetičko ponašanje. Ovakav pristup može obuhvatiti neko zajedničko tijelo za opštine ili privatizovanje usluga u oblasti javnih nabavki. Specijalizovane agencije, kao što je Societe Generale de Surveillance ili Crown Agents imaju iskustva u pripremi i sprovođenju komplikovanih javnih nabavki. Korišćenje takvih agencija neće u potpunosti eliminisati iskušenje udruživanja, ali ovakav širi okvir i potreba da se sačuva reputacija, u sistemu gde je način stimulanja zaposlenih jasno definisan, daće više šanse za pošteno djelovanje.

[Polje D2] Borba protiv udruživanja ponuđača je veoma mnogo razmatrana, ali i dalje je teško uočiti i spriječiti takvo ponašanje. Prilog 6 detaljnije govori o ovom važnom aspektu.

Metode izbora ponuđača obuhvataju razmatranje prethodnih aktivnosti ponuđača,⁴⁴ njihovog poštenja i finansijskog kapaciteta; traženje spoljašnjih garancija o njihovom poštenom nadmetanju i dobrom prethodnom poslovanju, a u slučajevima kada nema dovoljno konkurencije, direktno dodjeljivanje ugovora mora biti na bazi „tvrđog” pogađanja, sa velikom transparentnošću.⁴⁵ Zapamtite da što ranije u postupku javnih nabavki započnete proces borbe protiv korumpiranih ponuđača, biće manje potrebe za diskvalifikovanjem u kasnijem dijelu. Kada se prekasno djeluje, to dovodi do dodatnih troškova u smislu vremena i novca, jer će na lokalnu samoupravu pasti i troškovi istrage i tereta dokazivanja. *Ex ante* lokalna samouprava može, u principu, biti žustrija, ali uvijek postoji mogućnost i za arbitrarno ili, čak, korumpirano ponašanje. Kada je diskrecija veća, moguće je raditi brže, ali su i veće mogućnosti da se ta moć koristi na nezakonit način – dole je dat primjer kako mogućnost pretkvalifikacije može i sam biti iskorišćen na korumpiran način.

Izmijenjene nagrade i kazne će uticati i na ponuđače da promijene način kalkulisanja. Na primjer, stimulativni ugovori mogu doprinijeti etičkom i (efikasnom) ponašanju ponuđača, tako što će se novčano nagrađivanje vezati za ugovorenu cijenu i kvalitet. Jačanje kazni, stavljanje na crnu listu, kriminalne sankcije i objavljivanje identiteta nekorektnih firmi će biti prijetnja za reputaciju za nekorektnog ponuđača i stoga smanjiti namiještanje ponuda.

Informacione strategije povećavaju mogućnost otkrivanja udruživanja i, zajedno sa kaznama, predstavljaju moćnu prepreku. Četiri konkretna pristupa obuhvataju: korišćenje kompjuterizovanih sistema za otkrivanje udruživanja,

44 Vidjeti prilog 12: Njujorška nezavisna služba za bobu protiv korupcije u građevinskim radovima i naša diskusija daju dobar primjer efektivnog korišćenja postupka pretkvalifikacije ponuđača, kako bi se stekao uvid u njihovo prethodno poslovanje.

45 Videti Klitgaard, *Controlling Corruption*, (Kontrolisanje korupcije), poglavlje 7, o ugovaranju između vojske SAD i koreanskih firmi.

putem nalaženja obrazaca koji se ponavljaju, ubacivanje agenata u redove ponuđača, nadzor, procjena vrijednosti nabavke, analiza tržišta; korištenje trećih lica za dobijanje informacije „iznutra” (npr., bilteni, konsultanti, revizori); korišćenje samih ponuđača kao izvora informacija (nezadovoljne zaposlene, ponuđače koji su izgubili na tenderu, dobavljače koji se nisu javili na tender).

Restrukturisanje odnosa između naručilaca i ponuđača može poboljšati konkurenciju, kroz agresivno javno pozivanje ponuđača da učestvuju u postupcima javnih nabavki, podjelu rizika, smanjenje diskrecionih prava službenika za javne nabavke da mijenjaju zahtjeve u ponudi, prave anekse ugovora koji su direktno dodijeljeni bez sprovedenog postupka i sprovode „hitne” nabavke; rotiranje službenika koji se bave javnim nabavkama da bi se spriječilo familijarizovanje sa ponuđačima; redefinisane organizacionih potrebe da bi se omogućila nabavka standardizovanih proizvoda po utvrđenim tržišnim cijenama; vertikalno integrisanje da bi se dobra proizvodila i dostavljala na javan način; uzimanje kriterijuma „podložnosti korupciji” u obzir kada se razmatra prethodno poslovanje firme. Od suštinskog značaja je da se struktura odnosa između naručioca i ponuđača promijeni tako da nestane mogućnosti za korupciju, kroz skup mjera koje kažnjavaju loše ponašanja, ali nagrađuju i javne službenike i ponuđače koji donose koristi lokalnoj samoupravi.

Konačno, naručilac može početi sa uvođenjem novih kulturnih obrazaca koji se tiču neprincipijelnog udruživanja ponuđača, tako što će takvo ponašanje i ciljeve učiniti neprihvatljivim, kroz obuku ponuđača, pošteno nadmetanje i razvijanje društvene odgovornosti za dobro izvršenje ugovora kod ponuđača.

[Polje D3] Borba protiv korupcije u trećoj fazi postupka javne nabavke može imati više različitih oblika. Odgovornost za donošenje odluka se može prebaciti na viši nivo i, na taj način, omogućiti hijerarhijski uvid u postupke, korišćenje mudrosti osoblja na višim pozicijama, a stoga i transparentnost postupaka, u kome će službenici moći da izgube mnogo više, nego što bi dobili, ukoliko bi se odlučili za favorizovanje ponuđača. Strože i veće kazne za javne službenike (i privatni sektor sa kojim saraduju) koji budu uhvaćeni u nezakonitim radnjama, smanjiće mogućnost njihovog ponavljanja. Transparentnost u evaluaciji ponuda može se povećati na nekoliko načina: (1) uvođenjem odobrenja u pisanoj formi od odgovornog lica naručioca prije nego što može da se dodijeli ugovor ponuđaču koji nije dao najpovoljniju cijenu ili kod neuobičajenih radnji, kao što su ponovljeni postupci javnih nabavki, dodjela ugovora putem direktnog pogađanja, bez sprovođenja postupka, ili izmjene zahtjeva za isporukom dobara ili usluga; (2) javno otvaranje ponuda; (3) spoljašnjim nadzorom nad odlukama o dodjeli ugovora o javnim nabavka, putem redovnih ili povremenih nenajavljenih kontrola.

Iz preventivnih razloga, opštinski rukovodioci mogu najaviti određen broj kontrola u nekom fiksiranom periodu tokom godine. Iako su potpisnici ugovora svjesni da nadzor konstantno postoji iza scene, ako se jasno najavi malo intenzivnija i otvorenija kontrola, to daje i dodatnu važnost i vidljivost ovoj temi. Ovo će pomoći da ponuđači koji se ne ponašaju u skladu sa etikom ili javni službenik dva puta razmisle prije nego što se neprincipijelno udruže ili će, makar, cijena takvog postupka, u smislu mogućnosti da budu otkriveni, biti veća.

[Polje D4] U četvrtom koraku, u borbi protiv korupcije, od pomoći su dvije standardne tehnike – rotiranje službenika i izdvajanje dodatnih sredstava za istragu i nadzor. Kod rutinskih javnih nabavki standardizovanih dobara, ugovori se mogu obnavljati u redovnim vremenskim intervalima. Istraživanje tržišta i cijena je korisno kada se ugovori direktno dodjeljuju ponuđačima (recimo, na godišnjoj osnovi), bez sprovođenja postupka.

Novije aktivnosti u oblasti javnih nabavki

Izabrana lica, vladini stručnjaci za reformu politike i akademska javnost se neprestano bave načinima za unapređenje procesa javnih nabavki, sa ciljem da on postane efikasniji i manje podložan korupciji. Na primjer, u literaturi o reformi politike i akademskim spisima, često se govori o odnosu između rukovodilaca i onih koji sprovode aktivnosti, kao i o ugovorima o radu sa naglaskom na adekvatnom stimulisanju zaposlenih. Moderni pristup podrazumijeva sagledavanje svih faza u postupku javne nabavke, a on je, generalno, primjenjiviji u lokalnim samoupravama koje imaju bolje obučeno osoblje, razvijenije demokratske procese (naročito, koherentan pravni sistem, koji se zasniva na dobroj saradnji sa sudovima) i koje su odlučile da prekinu sa „kulturom nekažnjavanja” u kojoj cvjeta korupcija.

Gljučno je prepoznati da je model koji je čisto zasnovan na konkurentnosti, koliko god da jasno razdvaja granice u okruženju u kome se sprovode javne nabavke, i koliko god da je poželjan, u realnim okolnostima ne mora uvijek da bude i adekvatan. Loše informisanje, nepredviđeni napredak tehnologije, jedinstvene inovacije, kao i neki drugi, teško mjerljivi aspekti kvaliteta, ponekad ne idu u prilog stavu da su konkurencija, skrivanje informacija i tačne specifikacije uvijek moguće ili poželjne.

Jedan od dobro poznatih primjera je „propast pobjednika,” gdje pobjednička firma gubi novac zbog loše procijenjenih troškova – a zbog čega, može loše izvršavati ugovor ili ga ne ispoštovati.⁴⁶ Pod nekim okolnostima, razmje-

⁴⁶ Nedavno iskustvo mornarice SAD-a sa borbenim avionom A-12 Stealth Fighter, najveći ikada poznati raskid ugovora o kupovini oružja od strane Ministarstva odbrane SAD desio se upravo zbog ovakvog fenomena. Slučaj je u parničnom postupku.

na informacija o cijenama između ponuđača može dovesti do optimalnijih ponuda ali to, istovremeno, pospješuje i udruživanje ponuđača. Zaista, pojedini ekonomisti tvrde da u nekim, kako priznaju, veoma ekstremnim okolnostima, udruživanje ponuđača može biti korisnije od nezavisnih ponuda.⁴⁷

Drugi primjer je takozvani “problem stečenih informacija”. Pošto mu se dodijeli ugovor, ponuđač dolazi u posjed korisnih informacija koje iz njega proističu, što mu daje značajnu prednost u narednim nadmetanjima. Sa ovakvim informacijama sa kojima samo on raspolaže, podstiče se monopolska moć (pošto je već dobio ugovor) i povećanje cijena. Isporuka dobara ili usluga od strane više ugovarača i podjela troškova može biti efektan način da se ovo prevaziđe, ali s druge strane, žrtvuje se ekspertiza i primat u poslu.

Ovdje bismo mogli razmotriti druge primjere i neka nova saznanja u vezi sa efikasnošću javnih nabavki i korupcijom prisutnom u ovoj oblasti.

Jedan od mehanizama koji je široko primjenjiv, naročito u drugoj i trećoj fazi javne nabavke, je mehanizam podnošenja zahtjeva za zaštitu prava ponuđača. Firme mogu uložiti takav zahtjev ukoliko vjeruju da su zbog sadržine konkursne dokumentacije nekorektno isključeni ili, ukoliko je postupak evaluacije ponuda bio pristrasan i time neodgovarajući. Ova inicijativa omogućava da se komisijski ponovo pregleda dokumentacija, da se povede disciplinski postupak protiv javnih službenika i ponovo razmotre i preispitaju odluke o dodjeli ugovora. Zahtjevi za zaštitu prava mogu odložiti izvršenje ugovora i uvećati administrativne troškove vođenja postupka i uključivanja suda. Kao takvi, oni utiču na dodatne troškove kako za naručioca i ponuđača, tako i za javnost. S druge strane, oni su dobar podsticaj za pošteno ponašanje vlasti i ponuđača. Osim toga, naručilac će iskoristiti ponuđače koji su se žalili, a koji se ne udružuju i posluju pošteno, za otkrivanje i kontorlisanje korupcije. Postupak podnošenja zahteva za zaštitu ponuđala jedna je od ključnih odredbi Akta o konkurenciji kod ugovaranja, koji je doneo Kongres SAD-a 1984. godine, za potrebe javne nabavke automatske obrade podataka i telekomunikacionu opremu.⁴⁸

Druga validna inicijativa je motivisanje službenika koji se bave javnim nabavkama kroz razne načine stimulisanja njihovog rada. Iako ova ideja nije

47 Ukoliko ponuđači imaju informacije o “stvarnim” cijenama i barataju različitim podacima, onda će razmjena ovakvih informacija omogućiti podnošenje društveno korisnijih ponuda. Loša strana je, naravno, to što ovakva razmena može dovesti do udruživanja, koje je rijetko kada društveno povoljno. Cilj je da se uzme u obzir i mogućnost kompromisa i ne odluči uvijek u korist čuvanja informacija za sebe.

48 Evo jednog dobrog razmatranja ovog problema: Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, *Incentive-Based Procurement Oversight by Protest*, (Kontrola javnih nabavki putem uvođenja stimulacija) in Leitzel, J., and J. Tirole, eds., *Incentives in Procurement Contracting* (Načini stimulisanja zaposlenih u oblasti javnih nabavki) (Boulder, CO: Westview Press, 1993). Vidjeti, takođe: Steven Kelman, *Procurement and Public Management* (Javne nabavke i javno upravljanje) (Washington, D.C.: AEI Press, 1990), naročito str. 23-24.

nova, plaćanje prema učinku i zaslugama je prilično zapostavljeno u eri mentaliteta da vas kad se jednom zaposlite, ništa ne može ugroziti, bez obzira kako radili. Ova ideja oživljava sa praksom novih menadžera u javnom i privatnom sektoru da prate rad svojih zaposlenih i otpuštaju radnike, njegujući takmičarski duh, nagrađivanje za izuzetan rad i odgovornost u radu – a sve ovo zavisi od detaljnijeg i boljeg prikupljanja informacija.⁴⁹ Njegovanje ovakvog principa stimulanja u odnosu rukovodilaca i zaposlenih može pomoći liderima lokalne samouprave i njihovim timovima da motivišu one koji se bave javnim nabavkama u njihovim institucijama i smanje potrebu za korumpiranim ponašanjem u svim fazama sprovođenja postupka javne nabavke, a naročito u prvoj, drugoj i četvrtoj fazi. Princip intenziteta stimulacije nam govori da je to u funkciji povećanja „margine”, bolje mjerljivosti učinka i kvaliteta rada zaposlenih, stepen poboljšanja koji donosi takvo stimulanje, kao i stepen tolerancije rizika kod zaposlenih.⁵⁰ Uz institucionalnu reformu koja obuhvata bolje sisteme informisanja i participatorno angažovanje radnika, stimulacija u zavisnosti od učinka je potencijalno moćno oruđe za lidera lokalne samouprave.⁵¹

Ideja o pretkvalifikaciji ponuđača se, takođe, dalje razvija poslednjih godina. Ova inicijativa zasniva se uobičajenoj ideji o prethodnoj provjeri ili preliminarnoj selekciji ponuđača, koja je dalje unaprijeđena kroz formalnost i javnost ovog procesa, često putem upitnika. Da bi se otkrile moguće nepravilnosti, vrši se detaljan uvid u ključno osoblje dobavljača (reputacija, rad u drugim firmama unutar postojeće ili drugih industrija), saradnju sa drugim kompanijama (npr., sastav Upravnog odbora), finansijski i pravni kapacitet i prethodno iskustvo.

Pretkvalifikacija je ključno administrativno oruđe – koje se koristi u kombinaciji sa drugim zakonskim sistemima – u njujorškoj borbi protiv korupcije u građevinskim radovima u oblasti školstva. Da bi se pomoglo sprečavanju korupcije u ovoj oblasti, gradska Kancelarija generalnog inspektora sada vrši pretkvalifikaciju, koristeći upitnik od 40 strana za sve firme koje su zainteresovane za obavljanje građevinskih radova. Efikasnost tog postupka se ogleda u

49 Princip potiče od: Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization and Management* (Ekonomika, organizacija i upravljanje) (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992). Empirijski dokazi o platama na bazi efektivnosti u radu, naročito u privatnom sektoru, dati su u: Alan S. Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence* (Nagrada za produktivnost: razmatranje primjera) (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990).

50 Klitgaard, *Information and Incentives in Institutional Reform*, (Informacije i podsticaji u procesu institucionalne reforme) pokazuje da kada se poboljša mjerenje učinka, paket plata djeluje podsticajno i smanjuje rizik od korupcije. Takođe, on naglašava nedostatke teorije optimalnih podsticaja u praksi. U svojoj sjajnoj teoretskoj raspravi, Žan Žak Lafont i Žan Tirole (Jean-Jacques Laffont and Jean Tirole) naglašavaju da optimalne linearne podsticajne šeme „više nisu bile tako dinamične kada su se pomješali sa političkom ekonomijom ili drugim višeznačnim parametrima.” *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Teorija podsticaja u javnim nabavkama i regulaciji), Cambridge: MIT Press, 1993), p. 663.

51 Robert Klitgaard, *Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions* (Institucionalno prilagođavanje i prilagođavanje institucijama).

komentaru da: “Nekoliko firmi je jasno pokazalo da se plaše administrativnih sankcija u vidu stavljanja na crnu listu, mnogo više od krivičnog gonjenja”. Tokom posljednjih pet godina, ovaj process odlično funkcioniše i uspješno se bori sa korupcijom.⁵²

Mnogobrojne javne nabavke na svim nivoima, zajedno sa cijenama nadzora, onemogućavaju detaljnu istragu moguće pojave korupcije u okviru svakog projekta. Ali, napredak u informacionim tehnologijama danas omogućava automatizovanu reviziju i ekonometrijske analize, što ranije nije bilo moguće. Sa pravilima odlučivanja zasnovanim na informacijama dobijenim na osnovu istrage o korupciji tokom vremena, postoje prilično upotrebljivi modeli koji mogu ukazati na potencijalne nepravilnosti. Namještanje ponuda u putogradnji, na primjer, bilo je signalizirano pomoću jednog ekonometrijskog modela koji upoređuje obrasce nadmetanja ponuđača u kartelskom i nekartelskom smislu.⁵³

Naročito u fazi evaluacije i izbora ponuda, primjenjivi su gore pomenuti mehanizmi zaštite prava ponuđača, kriterijumi roka trajanja ponuđenih dobara/usluga, nezavisne evaluacije (zasnovane na konvencionalnim idejama), zakonska zabrana angažovanja ili zapošljavanja javnih službenika od strane ponuđača sa kojima su saradivali i način stimulanja zaposlenih. Da bi se izbjegle ponude sa neuobičajeno niskim cijenama, neke javne nabavke mogu uzeti kriterijum ukupnog roka trajanja proizvoda, od nastanka do isteka. Postupanje Komisije za evaluaciju ponuda po jasno definisanim pravilima može onemogućiti individualne pokušaje da se podlegne primanju mita ili ga učiniti manje efektivnim, ako do njega dođe. Spoljašnji konsultanti sa dokazanim integritetom mogu vršiti ocjenu ponuda i izbor ponuđača, tako onemogućavajući korupciju od strane naručioca (mada, to otvara nove kanale za sličnu vrstu korupcije na drugom mjestu). Neke međunarodne organizacije, kao što su švajcarski Société Générale de Surveillance i britanski Crown Agents sprovode javne nabavke za kompanije širom svijeta. Zabrana zapošljavanja javnih službenika od strane ponuđača sa kojima su komunicirali tokom jedne ili više nabavki onemogućava profitiranje od kontakata sa ponuđačima u toku javne službe. Konačno, adekvatno stimulanje zaposlenih poboljšava efikasnost i potrebu za korupcijom.

Nekoliko novih pristupa djeluje obećavajuće u smislu poboljšanja procesa javnih nabavki u fazi isporuke. Visoke informacione tehnologije, kao što su kompjuteri ili krivolja učenja mogu brzo umanjiti troškove, a državna uprava

52 Thomas D. Thacher, II., *The New York City Construction Authority's...*

53 Robert H. Porter and Douglas J. Zona, *Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions*, Journal of Political Economy, Vol. 101, No 3 (1993). Iako je model koristio *ex post* informacije da pokaže da je kartelska ponuda bila niža u individualnim ugovorima nego “konkurentne” ponude, modifikovani model je pružao mogućnost provjere odabranih kombinacija firmi za koje se sumnjalo da su se udružile, ili provjere samih kombinacija. Kao što autori naglašavaju, ponekad je teško napraviti razliku između situacija ravnoteže između udruženih i konkurentnih ponuda, jer one zavise od pravila javnih nabavki i ekonomskog okruženja.

može imati koristi od dodavanja novih odredbi koje se tiču obaveze unapređenja IT tehnologija. Ove odredbe mogu biti usmjerene ka zastarijevanju tehnologija i time spriječiti ponuđače da isključe troškove koji se odnose na tehnološki napredak ili efekat krivulje učenja. U stvari, ponuđač ima pravo da ponudi opremu starije generacije ukoliko ona odgovara ili je bolja od onoga što se traži u specifikacijama, po cijenama koje nisu veće od prvobitno ponuđene opreme.

Nabavljanje od više različitih dobavljača je nešto što Ministarstvo odbrane SAD ponekad korisni u nabavkama oružja visoke tehnologije, a usmjereno je ka sprečavanju monopola ili *ex post* sklapanje ugovora sa jednim dobavljačem, kroz inicijalnu „edukativnu” kupovinu, koja se kasnije može prenijeti na drugog dobavljača u konkurentnom postupku. Ako se ugovor dodjeljuje jednom ponuđaču, bez sprovođenja postupka javne nabavke, istraživanje tržišta ili detaljan opis cijena od strane firme može pomoći u formiranju cijena za kasnije. Američka mornarica i vazduhoplovstvo koriste ovu posljednje pomenutu tehniku za kupovinu motora za avione visoke performance od dva različita dobavljača, General Electric-a i Pratt and Whitney-ja. Opštinski rukovodioci treba da se odluče za nabavku iz dvostrukog izvora kada su dobra relativno otporna na zastarjevanje, kada su proizvodi iz poznatog tehnološkog domena, kao i kada se radi o višegodišnjim ugovorima.⁵⁴

Druga ideja – koja se, zapravo, zasniva na jednoj starijoj ideji – od značaja za sve korake u javnoj nabavci, jeste korišćenje eksterne revizije/kontrole. Prosto rečeno, u mnogim situacijama, interni revizor nemaju kredibilitnost ili agresivnost onih koji dolaze sa strane. Spoljašnja kontrola je bila ključna preporuka odbora koji je nedavno ispitivao korupciju u redovima njujorške policije, a može se primijeniti i na javne nabavke na nivoima uprave nižim od državnog. Kao što se već praktikuje u nekim zemljama na državnom nivou (SAD i Velika Britanija, na primer, već dugo koriste nezavisna istražna i kontrolna tijela), ideja je da kontrola bude nezavisna od funkcionalnog dijela i da se time obezbijedi javna odgovornost.⁵⁵

Kao što se razmatra u tekstu, grupe građana i privatan sektor mogu obezbijediti neku vrstu eksterne kontrole, prepoznajući značaj fer utakmice u javnim nabavkama i čestitosti u poslovnom sektoru (Transparency International je jedan od primjera). Gradonačelnici bi mogli uzeti u obzir različite načine

54 Riordan i Sepington (Riordan and Sappington) teoretski dokazuju da zaključivanje jednog ugovora bez nabavke ima prednost u odnosu na više ugovora *ex ante* iz više razloga. Njihove simulacije pokazuju da je ovo bolje ukoliko: (a) prototip brzo zastarijeva (npr. oružani sistem); (b) je razvoj spor; (c) što su manje buduće koristi; i (d) što je veća vjerovatnoća da će cijena biti probijena. Videti Michael H. Riordan and David E. M. Sappington, *Second Sourcing*, (Ugovori sa više dobavljača) RAND Journal of Economics, Vol. 20, No 1, Spring 1989, p. 42. Za sličnu diskusiju, vidjeti Michael H. Riordan, *Incentives for Cost Reduction in Defense Procurement*, (Podsticaji za smanjenje cijene u javnim nabavkama u oblasti odbrane) in J. Léitzel and J. Tirole, eds., *Incentives in Procurement Contracting* (Boulder, CO: Westview Press, 1993).

55 Mollen Commission Report.

na koje se i sami ponuđači mogu uključiti u razotkrivanje korupcije, kroz neku vrstu samonadzora.

Sekundarni efekti

Mnoge od ovih mjera protiv korupcije stvaraju direktne troškove, ali i sekundarne efekte: promjene do kojih dolazi usljed ovih mjera ili dinamičkih posljedica djelovanja „beskrupuloznih igrača” u javnim nabavkama nalaze nove načine da zaobiđu pravila vođenju svojih poslova. Neki od tih efekata otvaraju vrata korupciji, a neki samo doprinose da proces javnih nabavki bude neefikasan i da više košta građane. Čak i najbolja alatka, primjena pravila i procedura, može izazvati korupciju i troškove.

Prvo, pravila mogu stvoriti mogućnost za pojavu novih vidova korupcije. Na primjer, Gjavali smatra da je tipičan obrazac korupcije prisutan u nepalskom sistemu za sprovođenje projekata iz oblasti irigacije, kanalizacije i putogradnje i „javlja se unutar jedne čvrste strukture postojećih pravila i regulative, ponekad toliko čvrste da to postaje idealno pokriće za mutne radnje. Korupcija se sprovodi upravo kroz pažljivo proučavanje pravila koja su nametnuta da bi se ona suzbila.”⁵⁶

Zatim, administrativni troškovi uvođenja novih pravila mogu biti veoma veliki, zbog čega se može ugroziti efikasnost. Pored toga, eliminisanje svake odgovornosti, osim one trivijalne, iz ruku službe za javne nabavke, takođe ih sprečava da budu izuzetni u poslu i da napreduju u smislu stručnosti, zdravorazumskog zaključivanja i znanja iz oblasti upravljanja ugovorima o javnim nabavkama. Ovo je glavni argument Stivena Kelmana, koji se zalaže za diskreciona prava u oblasti nabavke kompjuterskih sistema u SAD.⁵⁷

Uvođenje dodatnih pravila i procedura, stoga, ne smije da bude automatska reakcija na korupciju. Kada pravila pomažu? Formula $K = M + D - O$ pomaže. Pravila teže da smanje korupciju kada se smanjuje monopol, razjašnjavaju i ograničavaju diskreciona prava, a javna odgovornost postoji. Ona stimulišu korupciju kada postoji monopolska moć, nedefinisana diskrecija i malo transparentnosti.

Mnoge antikorupcijske inicijative mogu osjetiti ove sekundarne efekte. Korišćenje spoljnjih konsultanata, na primjer, uklanja sumnje od prisustva udruživanja ponuđača i javnih službenika, ali stvara mogućnost šurovanja konsultanta i službenika. Vertikalna integracija, koja je možda neizbežna u slučajevima kada je korupcija prihvaćena kao kulturna norma, stavlja lokalnu samoupravu u kompetitivni položaj u odnosu na poslovni sektor, u oblastima gdje i sama može da stvara produkte – što je antiteza konkurencije; taj stan-

⁵⁶ Gyawali, *Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works*.

⁵⁷ Kelman, *Procurement and Public Management*.

dardni problem „proizvesti sam ili kupiti” je nešto sa čime se javni službenici često suočavaju. Ako lokalna samouprava sprovodi nadzor nad firmama koje se, na kraju pokažu „čistim”, to može urušiti njen ugled u javnosti. Ugovori koji predviđaju podjelu rizika povećavaju mogućnost moralne štete – manja ulaganja od strane ugovarača, jer je jedan dio rizika „pokriven”.⁵⁸ Rotiranje službenika koji se bave javnim nabavkama unutar lokalne samouprave, u okviru njihovih funkcionalnih oblasti ima troškove koje nose izgubljene mogućnosti, a naročito u smislu usavršavanja u oblasti javnih nabavki. Ispitivanje cijena, da bi se isplanirao budžet može uticati na ponuđače da smanje cijene ili da kasnije koriste metode povećanja cijena, da bi više zaradili.

Ni najnoviji „lijekovi” protiv korupcije nisu bez sekundarnih efekata. Ovdje ćemo razmotriti dva primjera potpisivanja ugovora sa dva ponuđača, a drugim primjerom ćemo se pozabaviti malo detaljnije.

Potpisivanje ugovora sa više ponuđača

Iako potpisivanje ugovora sa više ponuđača ponekad može biti korisno, ono može izazvati velike sekundarne probleme. Prvo, zato što je očekivani profit manji nego što se mislilo na početku, neke firme, čak i one najpoželjnije mogu odustati od ponude, što omogućava skupljim ponuđačima da se nadmeću i pobijede. Drugo, u slučaju intelektualnih sluga, ugovarač će imati manji podsticaj za ulaganje u istraživanje i razvoj, jer će i zarada biti manja. Iako se ovi sekundarni efekti tiču ekonomske efikasnosti, više nego korupcije same po sebi, smanjenje konkurentnosti može dovesti do udruživanja ponuđača u ranijim fazama, tako da ponuđač u prvoj fazi osigura prihode, koji će, možda biti manji nego da su sami pobijedili, ali će biti razlog za udruživanje sa dobavljačima koji su podnijeli ponudu.

Slično tome, postupak pretkvalifikacije može eliminisati mnoge potencijalne ponuđače, koji bi se inače udruživali. Međutim, proces pretkvalifikacije može samo prebaciti korupciju u jednu raniju fazu javnih nabavki, što će biti još jedno „usko grlo”, koje će morati da se reguliše nekim drugim mehanizmom; kao posljedica toga, podmićivaće se da bi se steklo pravo da se potencijalni ponuđač nađe na listi kvalifikovanih ponuđača. Kao što je Hejman primijetio: „...zašto u bilo kom koraku u okviru administrativnog sistema postavlja izbore o tome ko će biti korisnici i na koji način će to biti dostupno, a to uvijek daje diskreciju u odlučivanju o tome ko biva uslužen, kao i to ko će tu uslugu dobiti prvi. Ovo diskreciono pravo se može prodati, ko god da ga

⁵⁸ Uopšteno govoreći, različite vrste ugovora o javnim nabavkama stvaraju različite sekundarne efekte. Ugovori sa fiksnom cijenom stavljaju cjelokupan rizik na ugovarača, što ima suprotan efekat na cijenu; s druge strane, ugovori tipa cijena-plus omogućavaju korigovanje cijena. Ugovori prema kojima je rizik podijeljen postoje u mnogim oblicima i imaju neposredne efekte, a moralna šteta je jedan od njih. Međutim, svaki ugovor sa sobom nosi „optimalan” rizik.

posjeduje – bilo da je to inspektor koji treba da odobri izgradnju nove zgrade ili sekretarica koja može omogućiti ulaz do visokog zvaničnika.”⁵⁹

Mehanizmi zaštite prava

Jedan drugi primjer relativno novijeg antikorupcijskog instrumenta može dovesti do sekundarnih efekata u dijelu zaštite prava ponuđača. U jakom pravnom sistemu, gde je izvršenje moguće, mehanizmi zaštite prava, u teoriji, pospješuju konkurenciju i pomažu da javni službenici budu stimulisani u skladu sa društvenom odgovornošću koju ispoljavaju. Ovaj mehanizam sprečava korupciju tako što svojim „žrtvama” – kvalitetnim ponuđačima koji gube na tenderima iz neobjašnjivih razloga – da ulože protest koji će se rješavati komisijski i, na taj način, pomoći da se razotkrije korupcija. Ustvari, zahtjevi za zaštitu prava doprinose transparentnosti.

Međutim, ti zahtjevi, sami po sebi, idu na račun javnog interesa – direktno kroz administrativne i pravne troškove podnošenja, zastupanja i obrade zahtjeva za zaštitu prava, i indirektno, kroz troškove koje sa sobom nosi propuštena mogućnost – nepotrebno odlaganje građevinskih radova ili nabavke dobara/usluga. Za ugovore velike vrijednosti ili nabavke sa velikim troškovima pripreme, naročito one koje duže traju, čak i ponuđači koji su izgubili iz legitimnih i ispravnih razloga mogu se odlučiti da ulože protest, namjerno, ako ne da bi dobili dio ugovora u procesu namirenja, ono bar da pokažu rukovodstvu kompanije da nisu oni koji su pripremali ponudu krivi što nisu dobili ugovor, već da je bilo nepravilnosti u postupku. Recimo, Kelman navodi da: „Oko jedne trećine nedavno dodijeljenih ugovora o javnim nabavkama velike vrijednosti koji su razmatrani u okviru ankete u oblasti nabavke kompjutera, završeno je zahtjevom za zaštitu prava.”⁶⁰ A čovek koji je zadužen za potpisivanje ugovora u američkom Ministarstvu poljoprivrede kaže: “Obično, kad god ne pobijedi ponuđač koji je dao najnižu cijenu, slijedi zahtjev za zaštitu prava.”⁶¹

Maršal i saradnici definišu sekundarne efekte protestnih mehanizama u tri kategorije:⁶²

1. Preventivno djelovanje. Odgovorno lice naručioca se preko svojih izvršilaca odlučuje za neoptimalnu odluku, da bi se izbjegli troškovi vjerovatnog zahtjeva za zaštitu prava. Ukoliko postoje dokazi da je ponuđač ranije podnosio zahtjeve za zaštitu prava, to može uticati da se izabere njegova ponuda, bez obzira da li je bilo korupcije ili ne.

⁵⁹ Heymann, *Dealing with Corruption: The United States as an Example*, neobjavljeni dokument, Harvard Law School, 1995, p. 6.

⁶⁰ Kelman, p. 22.

⁶¹ Kelman, p. 121.

⁶² Marshall et al, *Incentive-Based Procurement Oversight by Protest*.

2. Potplaćivanje ponuđača koji je podnio zahtjev za zaštitu prava.

Iako nije bilo nikakvog nezakonitog djelovanja u sprovođenju neke javne nabavke, naručilac se odlučuje da „namiri” firmu koja se žalila, da bi se izbjegla kašnjenja u izvršenju ugovora.

3. Isplata od strane ponuđača koji je pobijedio. Firme koje su podnijele neosnovan zahtjev za zaštitu prava dobijaju nova od pobjedničke firme. Maršal i saradnici ističu da taj proces „pruža savršenu legitimnost udruženim ponuđačima u njihovom poslu – dogovor se postiže, bilo da se radi o isplati u novcu ili nekom drugom vidu nadoknade”⁶³ U nekim slučajevima, razlika u onome što bi platili kao namirenje nezadovoljnom ponuđaču, biva mala u odnosu na ono što bi platili u slučaju neprincipijelnog udruživanja ponuđača.⁶⁴

Ponuđači će razmotriti šta gube, a šta dobivaju ako podnesu zahtjev za zaštitu prava i vjerovatno racionalno razmotriti mnoge javne nabavke. Kalibriranje načina na koji se alociraju troškovi u postupku zaštite prava ponuđača (npr. korišćenje jemstva, pokrivanje troškova uloženog zahtjeva od strane pobjedničkog i gubitničkog ponuđača ili agencija za javne nabavke) može dovesti ovaj sistem u ravnotežu, u kojoj postoji transparentnost i poštenje, a društvena korist je optimalna.

Jasno je da se sa ishodom ovih efekata nije lako izboriti. Naravno, druge inicijative za sprečavanje korupcije ili, prije svega, za eliminisanje postojeće korupcije (npr. inicijative za smanjenje monopola, stimulisanje prema učinku, povećana transparentnost) poslužiće da se ublaže i efekti sekundarne korupcije. Ipak, ovi dinamički efekti, ne mogu se u potpunosti zaobići.

Ono što lideri lokalne samouprave moraju imati na umu jeste da raskidanje sa kulturom nekažnjavanja, koja je bila rezultat sistemske korupcije u javnim nabavkama, zahteva “jak lijek”. Primjena strategije za borbu protiv korupcije uključuje niz mjera, koje će kroz sekundarne (tercijarne, itd.) mjere, stvoriti novu ravnotežu u procesu javnih nabavki. Skriveni troškovi ovih efekata drugog reda, često, mogu biti veliki, a rukovodioci ih, makar, moraju biti svesni, ako ne mogu da se u potpunosti zaštite od njih kada kreiraju svoju jedinstvenu strategiju protiv korupcije.

63 Marshall, Meurer, and Richard, *Incentive-Based Procurement Oversight by Protest*, p. 51.

64 Kelman, *Procurement and Public Management*, citira jedan slučaj gdje je ponuđač koji je izgubio izišao kao pobjednik, pošto je isporučio potpuno isti hardver koji je ponudio i pobjednik na početku nabavke. Na kraju je ispalo da je naručilac platio mnogo veću cijenu za tu opremu nego u okviru početnog ugovora, iako su cijene bile iste (videti studiju slučaja 3, str. 132-142). Kao posljedica ovoga, kako navode Marshall i sar. treba zabraniti bilo kakvu mogućnost nagodbe među firmama jer “one ... dovode do ishoda koji su ekvivalentni onima do kojih bi došlo da su imali dogovor na početku tendera.” Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, *Curbing Agency Problems in the Procurement Process by Protest Oversight*, RAND Journal of Economics, Vol. 25, No. 2, Summer 1994, p. 298.

Zaključni komentari

Šta, onda, treba da preduzmu lideri lokalne samouprave koji žele da spriječe korupciju u oblasti javnih nabavki? Recepti koji se tiču reforme politike mogu biti oprečni. Na primjer, uopštene specifikacije mogu povećati troškove organizacije, jer će biti dobijen preveliki broj ponuda, ali preuske specifikacije rezultiraće u malom broju ponuda i mogu natjerati ponuđače na pravljenje neprincipijelnih koalicija. Tolerisanje ili ohrabrivanje ponuđača da razmjenjuju povjerljive informacije o ponudama može uticati na pravljenje koalicija koje prethodno nisu postojale. Sekundarni efekti mogu smanjiti efikasnost inicijativa koje su pokrenute da bi se suzbila korupcija a, čak, mogu usloviti i pojavu novih vidova korupcije. Pored toga, mnogi novi naponi za borbu protiv korupcije, koji su možda primjereniji gradovima u razvijenim zemljama, mogu izgledati mogući, sve dok se ne primjene u realnom životu. Univerzalno, u javnim nabavkama je prisutan i problem pravljenja razlike između korumpiranog ponašanja i čiste neefikasnosti.

Izbor jednog od recepata koji izgledaju međusobno protivrječno, naročito kada imamo u vidu da se uslovi razlikuju od opštine do opštine. Jasno je da ne postoji nijedan gotov recept koji se može primijeniti na sve. Međutim, oni gradonačelnici koji su spremni da se suoče sa sistemskom korupcijom u javnim nabavkama, stižu do javnih nabavki pošto su prošli kroz prve korake opisane u ovoj knjizi – naročito one opisane u prilogu 17. Primijenivši okvir za analizu politike (dat u prilogu 4) na konkretnu situaciju u nekoj lokalnoj samoupravi, sprovedši analizu podložnosti korupciji (predložen u prilogu 11), osmislivši sistematsku strategiju i počevši da je primjenjuje, možda, kroz obračun sa „krupnom ribom” ili nekom brzom, ali efektnom akcijom, lider lokalne samouprave će steći značajan uvid i u to koji je najbolji način da se pozabavi korupcijom u oblasti javnih nabavki, koja je, možda, već bila dotaknuta kroz neku brzu akciju, ili je „krupna riba” bila u tim vodama.

Osim toga, gradonačelnik i drugi lideri će time početi da izgrađuju svoju javnu službu – naročito u oblasti nagrađivanja i stimulisanja – da bi bili sigurni da su zaposleni motivisani na pravi način i da drže ključne pozicije u dijelu koji se bavi javnim nabavkama. Uz to, u skladu sa prethodnim preporukama iz knjige, opštinski lideri će timski saradivati i sa izvršnim organima, naročito policijom, da bi se obračunali sa korupcijom u javnim nabavkama.

Očigledno, u ekstremnim situacijama, kada je prisutna korupcija velikih razmjera, nedovoljno demokratske institucije i klima benignog zanemarivanja obaveza, jedan lider lokalne samouprave neće moći sebi da dozvoli luksuz da istražuje ideju o novoj decentraizovanoj vrsti diskrecije. Tradicionalnija

pravila i procedure javnih nabavki će prvo morati da se dovedu u sistem ravnoteže; cijena birokratije je mala u poređenju sa troškovima koji bi nastali uvođenjem dodatne diskrecije. U ovoj ekstremnoj situaciji, uvođenje korektnih javne službe, sa adekvatnim podsticajima, čini se ključno važnim. Administrativne sposobnosti su slabe, ali eksperimentalno razvijanje pokazatelja učinka i stimulisanje zaposlenih u skladu sa njima, zahtevaju vrhunski prioritet.⁶⁵

Tabela A1 predstavlja vodič sa dijapazonom opcija za gradonačelnika u pronalaženju odgovarajućih načina za krojenje strategije po mjeri sopstvenog grada. Neke od ključnih karakteristika lokalne samouprave su:

- **Vrsta proizvoda:** Da li je u pitanju isporuka hardvera, softverski paket, baza podataka, nešto opipljivo što treba isporučiti lokalnoj samoupravi da bi se izvršio ugovor? Da li se radi o usluzi koju ugovarač treba da obavi u ime i, možda, pod nadzorom lokalne samouprave? Kvalitet hardvera se obično lakše dobije od kvalitetne usluge. Kada je projekat opipljiv, kompetitivna procedura javne nabavke će biti bolje uravnotežena.

- **Tehnološki sadržaj isporuke:** Da li je u pitanju novi tehnološki proizvod? Ili se radi o uobičajenom, niskotehnološkom proizvodu koji unapređuje postojeću tehnologiju? Neizvjesnost koja se vezuje za tehnologije koje unapređuju znanje će, prirodno, izazivati otpor prema riziku, naročito ako se radi o skupim ugovorima. Ugovori koji nisu jasno stimulatívni i u kojima se izbjegava preciziranje moralne štete, teže prolaze.

- **Mjerljivost rezultata u javnim nabavkama / uspješnost u sprovođenju postupaka:** Može li se uspjeh ili neuspjeh jedne javne nabavke iskazati direktno, na mjerljiv način? Ili je sam po sebi kvalitativan i subjektivan? Što je više uobičajen i bolje objašnjen proizvod, to će se bolje odrediti željeni kvalitet i cijena, a veći podsticaji koji se mogu unijeti u ugovor.

- **Učestalost javne nabavke:** Da li lokalna samouprava sprovodi javnu nabavku neke stavke ili grupe stavki često ili rijetko? Česte nabavke omogućavaju ponuđačima da dijele informacije među sobom i rotiraju se u pobjeđivanju na tenderu tokom vremena.

- **Broj potencijalnih ponuđača:** Mnogo, malo ili samo jedan? Monopolizam je pojam koji je suprotan pojmu konkurencije.

- **Elastičnost zahtjeva naručioca:** Da li postoje proizvodi nalik na onaj koji tražimo, ili je on jedinstven? Kod neelastičnih zahtjeva, ponuđači imaju priliku da utiču na cijene.

- **Sistem napredovanja javnih službenika:** Da li je sistem dobro razvijen, zasnovan na napredovanju u karijeri i nagrađivanju prema učinku? Da li je

⁶⁵ Robert Klitgaard, *Healing Sick Institutions*, (Liječenje bolesnih institucija) u Silvio Borner and Martin Paldam, ed., *The Political Dimension in Economic Growth* (Politička dimenzija ekonomskog rasta). London: Macmillan, 1997.

plata dovoljno velika da pokrije životne troškove? Ili je sistem nagrađivanja neodređen, bazira se na godinama radnog staža, a plata je na margini ili ispod nivoa potrebnog za život prosječne porodice i svi primaju sličan iznos? Loše definisan sistem napredovanja u karijeri, u kome su službenici plaćeni malo a shodno tome se i malo radi, predstavlja iskušenje, čak i za najpredanije javne službenike; najtalentovaniji ljudi će posao potražiti drugdje. Reforme u ovoj oblasti su ključne za sprečavanje korupcije, kao što je sugerisano na drugim mjestima u ovoj knjizi.

- **Okvir za sprovođenje vlasti:** Da li je većina institucija demokratski orijentisana i efektivna? Ili ih nema, ili su propale? Zdrava konkurencija ne može jačati u neuređenim uslovima.

- **Učešće građana kao bitnih aktera u lokalnom ekonomskom razvoju:** Da li javni sektor ima, proporcionalno, relativno malu ulogu u lokalnim ekonomskim aktivnostima, kao i u regionu? Ili, javni sektor zanemaruje privatni sektor, ekonomske aktivnosti i zapošljavanje? Monopolska moć lako može izjedriti korupciju u odsustvu efektivne kontrole.

Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa, H. Lindzi Peris

INDEKS

A

Agencija
 Afrika
 Analiza
 Analitički okvir, v. analiza politike
 Anekijariko, Frenk
 Anketa
 Antikorupcija
 Antikorupcijska kampanja
 koordinacija
 u Hong Kongu
 strategije za
 Arhitekta
 Autonomija

B

Bangalor
 Banka, bankarstvo
 Biznis, v. poslovni sektor, poslovna zajednica
 Birokratija
 Bolivija
 British Crown Agents
 Budžetiranje
 Biro za politiku konkurencije (Kanada)

V

Velika Britanija
 Venecuela
 Verlin, Herbert
 Vikers, Stiven
 Vlada
 Vlast
 Vrhovni sud

G

Gajali, Dipak
 General Electric
 Gradska vlast
 Građani
 Građevinska komora
 Građevinski radovi
 Gvatemala

D

Dobra

Decentralizacija
 Demokracija
 Demokratizacija
 Deregulacija
 Diskrecija
 Dozvola

E

Ecioni, Amitaj
 Ekonomija, v. ekonomski
 Ekonomski
 Eksperiment, v. eksperimentisanje
 Eksperimentisanje
 Ekspert
 Ekvador
 Etika
 Evaluacija

Ž

Žalba
 Žalbeni postupak
 Žalbene kartice

Z

Zakon, v. legislativa
 Zaposleni
 Zapošljavanje
 Zasluga
 Zločin
 Zoniranje

I

Izbori
 Izvještaj
 Izvještavanje
 Izvršenje
 Imovina
 Imovinska prava
 Indikator
 Inflacija
 Informacija
 Informacioni sistem
 Informisanje
 Infrastruktura
 Inostrani, v. međunarodni
 Inspekcija

Inspektor
Investicije
Italija

J
Javna odgovornost
Javna služba
javni službenik
napredovanje
Javne nabavke
udruživanje ponuđača
konkurencija
prekvalifikacija
selekcija
specifikacije
Javni radovi
Javno dobro

K
Kazna
Kanada
Kampanja
Karijera
Kapitalizam
Kvalitet
Kejter, Džek
Kelman, Stiven
Kina
Klijent
K=M+D-O
Kodeks ponašanja
Koledž arhitekata
Kolumbija
Komunikacije
Kompanija
Kompjuter
Konkurencija
Konsultant
Kordinacija
Korupcija
centralizovana
definicija
sistematska
sprečavanje
Koulun
Kredibilitet
Kroll Associates
Kultura
Kuritiba
Kvalitet

L
La Paz
Latinska Amerika
Legislatura
Licenca
Lobiranje

LJ
Ljudski resursi

M
Marginalna vrednost
Mafija
Manual for Pacenos
Marketing
Masačusets, Institut za tehnologiju,
Mediji
Međunarodna pomoć
Međunarodna privredna komora
Međunarodni
Međunarodni monetarni fond
Meklihoz, Mari
Menadžment
Meksiko
Ministarstvo unutrašnjih poslova
Mito, v. podmićivanje
Monitoring
Monopol
Moral
Moć

N
Nagrada, v. nagrađivanje
Nagrađivanje
Nadzor
Nadoknada, naknada
NVO, v. nevladina organizacija
Nevladina organizacija
Nezakonit
Nezavisna komisija
Nezavisna komisija za sprečavanje korupcije
Nepal
Nepotizam
Nikaragva
Njujork
Nunan, Džon

O

Obuka
Odgovornost
Odluka, odlučivanje
Okampo, Luis Moreno
Okruženje
Operacija
Opština
OPCC
Orego, Klaudio

P

Participatorna dijagnoza
Pastrana, Andres
Perez, Karlos Andres
Plana, Efrem
Plaćanje
Plata, plate
Povratna informacija
Podmićivanje
Policija
Politika
Političar
Ponude
Porez, porezi
Poslovni sektor, v. poslovna zajednica, privatni sektor
Poslovna zajednica
Postupak, v. procedure
Pouzdanost
Pravila
Pravosudni sistem, v. pravosuđe
Pravosuđe
Prat i Vitni
Prekvalifikacija
Prioritet
Privatan sektor
Privatizacija
Prihod
Prodaja
Prostitucija
Proizvod
Profesionalizam
Profesionalna udruženja
Procedure
Procena podložnosti korupciji
Publicitet

R

Računovodstvo, v. revizija

Ramirez, Tores Francisko
Revizija
Regulativa
Regulacija
Rizik
Raspodela rizika
Rukovodstvo

S

Saveznici
SAD, v. Sjedinjene Američke Države
Samoocjenjivanje, v. samoprocjena
Samoprocjena
Samper, Ernesto
Saradnja
Saton, Vili
Svjetska Banka
Seminar
Sertifikacija
Sindikato
Siromaštvo
Sistem
Sjedinjene Američke Države
Skandal
Slobodno tržište
Služba za planiranje, koordinaciju i kontrolu
Službenik
Societe Generale de Surveillance
Specifikacije
Sprovođenje
Sud
Standard
Standardi ponašanja
Status
Stimulacija, v. stimulanje
Stimulanje
Strategija

T

Takse
Teret dokazivanja
Tehnička pomoć
Tehnologija
Timski rad
Transakcija, -e
Transmitadores
Transparentnost
TI, v. Transparency International
Transparency International

Trgovina
Tržišna ekonomija
Tržište
Tramitadores
Troškovi
Tužilac, v. tužilaštvo
Tužilaštvo

U
Ugovor
Ugovarač
Ugovaranje
Ujedinjene Nacije
Unapređenje
Univerzitet
Urbanizam, v. urbanistički
Urbanistički
Usluga
Učešće građana
Učinak
Uloga

F
Facilitator
Filipini
Finansije, v. finansiranje
Finansiranje

H
Harvard
Hejman, Filip
Hiperinflacija
Hong Kong

C
Centralizacija, centralizovanje
Contraloria
Cost-benefit analiza

Č
Čile

DŽ
Džejkobs, Džejms

Š
Švajcarska
Škola, v. školstvo
Školstvo

O AUTORIMA

Robert Klitgard je čuveni profesor na predmetu Međunarodni razvoj i bezbjednost na Ford univerzitetu i dekan fakulteta RAND u Santa Monici, Kalifornija. Ranije je bio profesor na Fakultetu za menadžment na Jejlju, na Kenedijevom fakultetu za državnu upravu pri Harvardu, i na Univerzitetu Natal. Radio je 27 godina u zemljama u razvoju kao konsultant Bijele kuće, Svjetske Banke, Međunarodnog Monetarnog Fonda, Agencije za međunarodni razvoj Sjedinjenih Država (USAID), Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija (UNDP), Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), kao i Rokfelerove i Fordove fondacije. Napisao je veliki broj knjiga, između ostalog: *Kontrolisanje korupcije* i *Tropski gangsteri*, koju su izdavači *New York Times Book Review*-a ocijenili za jednu od šest najboljih knjiga u oblasti izvan beletristike u 1990. godini.

Ronald Meklin-Abaroa je četiri puta biran za gradonačelnika La Paza, glavnog grada Bolivije, i na taj način postao gradonačelnik sa najdužim mandatom od svih biranih na neposrednim izborima, u istoriji Bolivije; bio je ministar planiranja i ministar spoljnih poslova Bolivije; menadžer uspješnih privatnih firmi i svoje sopstvene konsultantske kuće; osnivač Transparency International i njen prvi predsednik u Latinskoj Americi.

H. Lindzi Paris je konsultant za menadžment za pitanja reforme organizacija i političku ekonomiju. Njegov nedavni rad obuhvata studiju o inovacijama i kreativnosti u velikim organizacijama. Kao pukovnik Ratnog vazduhoplovstva Sjedinjenih Država, bio je uključen u projekat Strateške odbrambene inicijative. Takođe je radio i na Univerzitetu za nacionalnu odbranu.

Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa, H. Lindzi Peris

Recenzije

Knjiga: KORUPIRANI GRADOVI

Praktični vodič za suzbijanje i prevenciju korupcije

Knjiga *Korumpirani gradovi* autora Roberta Klitgaard, RONALDA MEKLIN-ABAROA i H. LINDZI PERIS, predstavlja izuzetno interesantno štivo koje se čita “u jednom dahu”. Pisana je veoma jednostavnim i lahko razumljivim jezikom i stilom, za čitaoce različitih zanimanja i uzrasta, na način, da konkretnim primjerima iz prakse i života, potakne čitaoca na razmišljanje i preduzimanje konkretnih akcija na suzbijanju korupcije, u sredini u kojoj živi. U primjerima navedenim u knjizi, možemo prepoznati mnoge detalje iz sredine u kojoj živimo i radimo. Možemo prepoznati i pojedine predstavnike javne uprave i lokalne samouprave sa kojima se susrećemo često ili povremeno. Možemo prepoznati “metode” korupcije kojih ponekad nismo bili ni svjesni a da smo čak i učestovali u istim.

Čitajući primjere iz gradova koji su geografski tako daleko a po “metodama” korupcije tako blizu nas, možemo vidjeti sebe dok čekamo, od ranih jutarnjih sati, u redu ispred određenih institucija, da bi dobili “broj” kao potvrdu da smo jedan od sretnika koji će taj dan moći predati svoj zahtjev. Postaje nam jasnija i uloga određenih “posrednika” koji nam, nakon što nismo ušli u grupu sretnika koji su za taj dan dobili mogućnost da predaju svoj zahtjev, prilaze da prodaju “svoj broj” ili se velikodušno nude “da nam to srede bez čekanja” normalno, uz određenu nadoknadu, “jer oni znaju kako se to radi”. Ako želimo biti iskreni mnogi od nas mogu potvrditi da su se ponekad, nalazili u takvoj situaciji i to čak pred zgradom ili u zgradi suda, u kome se izdaju određene vrste potvrda.

Iskustva i preporuke navedene u knjizi mogu biti posebno interesantna i korisna za naše prostore, na kojima se često čuje izreka: “Hedija je i caru draga”, ili: “IMT-ima li mene tu”, u prvom redu sa aspekta što dijagnosticiraju najčešće metode korupcije i daju konkretne prijedloge koji “trasiraju put od loše uprave ka efikasnoj lokalnoj vlasti” i definišu potencijalni okvir izradu strategije borbe protiv korupcije, u javnoj upravi i lokalnoj samoupravi.

Sistematski prikaz dijagnosticiranja, planiranja, izrade i primjene strategije antikorupcijske borbe primjenjive u i nepovoljnom političkom i ekonomskom okruženju, kao što je uostalom i naše, u kome građani još uvijek nisu u

Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa, H. Lindzi Peris

potpunosti svjesni postojećeg obima korupcije i svojih mogućnosti u borbi i preventivnom sprečavanju iste najbolja je potvrda da je jedna ovakva knjiga bila neophodna i na ovim prostorima.

Zbog svega naprijed navedenog, najiskrenije preporučujemo izdavanje ove knjige i u Bosni i Hercegovini, kako bi što više građana i predstavnika javne uprave i lokalne samouprave dobilo priliku da se upozna sa sadržajem iste.

Dr. sc. Halil Gutošić

Knjiga: KORUMPIRANI GRADOVI

Praktični vodič za suzbijanje i prevenciju *Korupirani gradovi* Roberta Klitgaard, Ronald Meklin-Abaroe i H. Lindzi Perisa – u izdanju Trening i konsalting organizacije “Izbor plus” je i kako mu ime kaže istinski vodič koji će pomoći građanima i javnim službenicima u identifikaciji, dijagnosticanju, istrazi i prevenciji kako različitih vrsta korupcije, tako i oblika nezakonitog ponašanja.

Ova knjiga nudi niz praktičnih primjera koj bi trebalo prilagoditi prema institucijama, društvima, organizacijama u Bosni i Hercegovini, u posebno-stima svake pojedinačne lokalne situacije, jer nema recepta primjenjivog na svaku situaciju, već uočavanje posebnosti, koje i dijagnozu i intervencije čine djelotvornom i jedinstvenom.

Sama “formula”, definicija korupcije i njeno pojašnjavanje (K jednako je Monopol plus Diskreciono pravo minus Odgovornost) drži našu pažnju fokusiranom od prve do zadnje stranice, pa se za nadati da će se isto desiti i opštinskim zvaničnicima koji će knjigu koristiti kao podsticaj za svoju kreativnost.

Značajno mjesto u pristupu trojice autora zauzima uključivanje privatnog sektora i građana, gdje se navodi široki spektar mehanizama interakcije i monitoringa za prikupljanje bitnih informacija, a koje se tiču korupcije u svim njenim oblicima,

U knjizi su predstavljene praktične metode i pristupi koji se odnose na novčane transfere, informatička rješenja za evidenciju javnih prihoda i rashoda, pojednostavljena pravila u cilju unapređenja postupka javnih nabavki, dijagnozu i participativne tehnike za izradu opštinskih budžeta i nadzor na njima.

Izgovori koji su obrađeni u tekstu kao *Sedam neubjedljivih izgovora za ne-suzbijanje korupcije*, su sami po sebi izazov da svako pojedinačno preispita svoje stavove i moguća ponašanja u slučajevima da prepoznamo (otkrijemo) kako otvorene, tako i manje primjetne oblike monopolističkih ponašanja, odlučivanja prema sopstvenom nahođenju – korištenju diskrecionog prava bez ijednog elementa transparentnosti, odnosno pojava, nažalost još vrlo čestih, kad nema elementa za utvrđivanje odgovornosti.

Kako je organizacija “Izbor plus” zadnjih godina u intenzivnoj saradnji sa lokalnim upravama i samoupravama, posebno u oblasti praćenja razvoja ljudskih resursa, nadati se da će i ova knjiga dati kako teoretski, tako i praktični

doprinos suzbijanju pojava korupcije na sistemskom nivou sa implikacijom pozitivnih efekata na cijelom države.

Zašto su nam u ovom kontekstu važni kako konkretni rezultati i pomaci tako i sveobuhvatniji efekti na cjelokupnu lokalnu zajednicu?

Odgovor velikim dijelom nalazimo u filozofiji knjige *Korumpirani gradovi* gdje je poruka koju čitalac ne može zaobići da je borba protiv korupcije sredstvo za postizanje mnogo opštijih i važnijih ciljeva u društvu (kao što je npr. uspostava mnogo kvalitetnijeg odnosa između građana i lokalne samouprave), a ne samo pristup s fokusom na jednokratne finansijske efekte (bez obzira o kolikom se vremenskom periodu radilo i o kolikim finansijskim sredstvima).

Zbog svega navedenog preporučujem knjigu na štampanje smatrajući da će izazvati veliki interes kod širokog spektra čitalačke publike (između ostalih, kod zaposlenka državnih institucija, domaćih i stranih nevladinih organizacija koje se bave monotoringom iz ove oblasti).

Branka Inić,
pravna savjetnica Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH

Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa, H. Lindzi Peris
