

# **КОРУМПИРАНИ ГРАДОВИ**

**Практичен водич за спречување и  
справување со корупција**

**Роберт Клитгард  
Роналд Меклин – Абароа  
Х. Линдси Парис**

**Авторски права ©2000 Роберт Клитгард, Роналд Меклин – Абароа и Х. Линдси Парис**

Отпечатено во Република Македонија. Сите права задржани. Ниту еден дел од оваа книга не може да се користи или да се репродуцира на кој било начин без претходна писмена согласност, освен при кратки цитати во соодветни статии и прегледи.

Оваа книга е публикација на Институтот за современи студии (ИСС), непрофитна и политички независна организација за истражување на јавните политики, како и на Институтот на Светска банка, одговорен за организирање обуки за клиентите и за вработените. Анализите, заклучоците и мислењата изнесени во оваа публикација се на авторите, но не задолжително и на ИСС, Светска банка или на нивните вработени, директори или на други соработници кои ја финансираат нивната работа.

Седиштето на ИСС се наоѓа на следнава адреса:  
ICS Press. Latham Square, 1611 Telegraph Avenue. Suite 406. Oakland. CA 94612  
тел.: (510) 238-5010; факс: (510) 238-8440;  
Интернет страница: [www.icspress.com](http://www.icspress.com); e-mail: [mail@icspress.com](mailto:mail@icspress.com)

Книгата (на англиски јазик) и каталозите можат да се нарачаат на локалниот број (800)326-0263 за територијата на САД. За повици што доаѓаат надвор од САД, јавете се на следниов телефонски број (717) 325-5686.

Седиштето на Институтот на Светска банка се наоѓа на следнава адреса:  
World Bank headquarters, 1818 H Street. N.W.Washington, DC 20433 USA.  
тел.: (202) 458-2498, Управување и антикорупција.  
Интернет страна: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>  
e-mail: [wbi\\_infoline@worldbank.org](mailto:wbi_infoline@worldbank.org).

**Издавач:**  
Фондација Институт отворено општество - Македонија

**За издавачот:**  
Владимир Милчин

**Превод на македонски и албански јазик** - Конгресен сервисен центар, Скопје, Македонија

**Коректура на преводот на македонски и албански** - Абакус, Скопје, Македонија

**Дизајн на корица и прелом на текст** - ПроМедиа, Скопје, Македонија



CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

343.352:352(036)

КЛИТГАРД, Роберт

Корумпирани градови: практичен водич за спречување и за справување со корупцијата / Роберт Клитгард, Роналд Меклин - Абароа, Х. Линдси Парис. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2007. - 105 стр. ; 21 cm

Фусноти кон текстот. - Белешка за авторот: стр. 102. - Регистар

ISBN 978-9989-185-30-4

Меклин - Абароа, Роналд 2. Парис, Линдси Х.

а) Општинска власт - Корупција - Спречување - Водич

COBISS.MK-ID 69016586

# СОДРЖИНА

**Предговор од Институтот за современи студии 8**

**Предговор од Институтот на Светската Банка 10**

**Предговор 12**

## **Глава 1. Важноста на корупцијата 15**

Што е „корупција“ и зошто корупцијата е штетна? 15

*Дефиниција 15*

*Пример 18*

Зошто денес корупцијата е толку актуелно прашање? 22

Зошто многу обиди за борба против корупцијата се неуспешни? 25

## **Глава 2. Формулирање стратегија 29**

Пример за превентивна стратегија 29

Како се формулира стратегија 35

## **Глава 3. Корупцијата како систем 41**

Економски пристап кон корупцијата 41

Корупцијата како кривично дело со намера 45

Рамка за анализа на јавната политика 46

Примена на рамката во случајот на Хонг Конг 50

Примерот со набавките 54

## **Глава 4. Проценувањето на корупцијата 57**

Дијагностицирање преку учество 57

*Што е дијагностицирање преку учество? 57*

*Како може да се спроведе дијагностицирањето преку учество? 58*

Технички студии и експерименти (пробни мерки) 62

Вклучување на приватниот сектор и на граѓаните 67

## **Глава 5. Спроведување на реформите 73**

Организирање на борбата против корупција 73

Прво соберете ги плодовите од пониските гранки 80

Здружување на поволни сили 83

Истребете ја културата на неказнување 84

*Фатете ги големите риби 85*

*Направете бум 88*

Сменете ги системите 93

Работете со бирократијата, а не против неа 97

*Почнете со нешто позитивно 97*

*Важноста на информирањето и на стимулациите 99*

## **Глава 6. Заклучоци и дополнителни забелешки 103**

Преглед на корупцијата 103

Првата битка на Ла Паз 105

*Дијагноза 107*

*Стратегија 107*

*Имплементација 110*

Преглед на чекорите во борбата против корупцијата 110

Одржливи реформи 112

Информирање и стимулации 117

## **Додаток - Корупцијата во јавните набавки 125**

Стилизиран процес за јавни набавки во четири чекори 129

Видови корупција карактеристични за секој чекор 130

Најповолни услови за корупција 132

Индикатори за можни коруптивни активности 134

Стратегиски лекови 135

Најнови настани кај јавните набавки 145

Ефекти од втор ред 152

*Користење на двојни извори 154*

*Механизми за поднесување приговори 155*

<b>Завршни забелешки</b>	<b>158</b>
<b>За авторите</b>	<b>163</b>
<b>Пофалби за „Корумпирани градови“</b>	<b>165</b>
<b>Индекс</b>	<b>167</b>

## Рамки

- Рамка 1:** Разлики по градови 17
- Рамка 2:** Седум неточни изговори за непреземање мерки против корупцијата 27
- Рамка 3:** Клучни карактеристики на стратегијата на Хонг Конг 35
- Рамка 4:** Спречување на корупцијата:  
рамка за анализа на јавната политика 47
- Рамка 5:** Рамката за анализа на јавната политика применета во случајот на Хонг Конг 51
- Рамка 6:** Рамка за анализа на јавната политика којашто се применува за спречување на тајните спогодби при јавните набавки 55
- Рамка 7:** Дијагностицирање преку учество во Ла Паз, 1985 година 61
- Рамка 8:** Некои предности на надворешните консултанти 63
- Рамка 9:** Модел-меморандум за вработените, како основа за експерименталните стимулации 65
- Рамка 10:** Примери на технички студии кои помагаат во реформирањето на стимулациите 66
- Рамка 11:** Преглед на „проценка на ранливоста“ 66
- Рамка 12:** Ученичката книшка на Бангалор за општинските услуги 69
- Рамка 13:** Независно тело за борба против корупцијата при изградбата на училиштата во Њујорк 76
- Рамка 14:** Неколку нови закони што ќе



- помогнат да се намали корупцијата 90
- Рамка 15:** Граѓанскиот прирачник помага во спречувањето на корупцијата 95
- Рамка 16:** Некои практични совети за реформирање на стимулациите 100
- Рамка 17:** Предлог-чекори за спречување на корупцијата: 110
- Рамка A1:** Набавките и корупцијата: рамка за државните службеници 127
- Рамка A2:** Кога се распаѓа моделот на конкурентност 137

# Предговор од Институтот за современи студии

Корупцијата е застапена од самиот почеток на човековото организирање. Таа отсекогаш била дел од нашите колективни активности. Но, тоа не значи дека треба да се помириме со корупцијата, бидејќи таа не го разјадува само стопанството на едно општество, туку ги нагризува и етичките темели.

Нема место за помирување со фактот дека најголемиот пустош при неодамнешниот земјотрес во Турција е последица на широкораспространетата корупција во градежната индустрија и кај службениците во власта. Сепак, корупцијата најчесто не ја гледаме или сакаме да ја игнорираме. Корупцијата не ја забележуваме делумно и поради тоа што таа најдобро функционира под плаштот на тајноста. Аристотел укажал на друг дел од проблемот кога изјавил: „Најмалку грижа му се посветува на она што им е заедничко на мнозинството луѓе“. Дури и денес, корупцијата сè уште постои на јавни места, така што мора да изградиме посилни стимулативни мерки за нејзино намалување.

Утешно е тоа што се развиваат нови стимулации коишто ветуваат резултати и со чија помош коруптивните практики ќе бидат подложени на јавна критика. Ерата на информатичка технологија им нуди на граѓаните и на невладините организации моќни алатки за организација, како и информации за борба против локалната корупција. На ист начин, глобалната економија врши огромни притисоци врз локалните власти за да ги елиминираат факторите коишто ја намалуваат нивната конкурентност. Недвосмислено, корупцијата е фактор што може навистина да ја намали атрактивноста на една заедница, во споредба со некоја друга.

Информацијата вреди малку доколку не постојат алатки за нејзино продуктивно искористување. Оваа книга ги нуди неопходните алатки. Тие можат да им служат на избраните функционери, на граѓаните и на јавните службеници за утврдување на корупцијата и на нејзините корени. Мудриот совет на авторите е: „Концентрирајте се на институциите коишто создаваат поволности за корупција, а не на карактеристиките на оние кои се занимаваат со коруптивни дела“. Зошто? Затоа што ако не ги смените институциите кои создаваат стимулации, и функционерите кои ќе дојдат подоцна најверојатно ќе бидат исто толку корумпирани како и оние пред нив. Конечно, авторите даваат конкретни примери за успешните напори во борбата против корупцијата, вклучувајќи ги и начините за вклучување на граѓаните во самиот процес.

Книгата *Корумпирани градови*, исто така, игра важна улога во оспособувањето на студентите да ги анализираат сложените социјални системи. Фокусирајќи се на меѓусебниот однос на институциите и на карактеристиките, авторите им обезбедуваат на студентите вредни алатки за тие да сфатат како овие две критични компоненти на човечкото општество се спојуваат за да функционираат во содејство. Фокусирањето само на карактеристиките или само на институциите значи да се изгуби половина од динамиката на човековото уредување.

- Роберт Б. Хокинс Помладиот  
претседател на Институтот за современи студии

## Предговор од Институтот на Светска банка

Трендот на децентрализација, отчетност и демократски форми на власт на локално ниво добива замав. Оттука, станува експлицитно јасно дека трошоците од корупцијата се огромни, поради што постои итна потреба од коригирање на злоупотребата на власта. Корупцијата е вграден симптом на злоупотреба на власта, кој најчесто се одразува преку политички привилегии, бирократски процедури, неефикасни агенции кои генерираат приходи, поткупи од голем обем во делот на јавните набавки и неспособност да се обезбедат услугите за градското население. Но, донесувањето на одлуките може да подразбира и учество на граѓаните, при што локалните власти даваат отчет пред граѓаните за тоа како располагаат со јавните ресурси. Ваквиот партиципативен процес може да биде камен-темелник на субнационалната стратегија за реформа на „болните“ институции и за подобрување на благосостојбата на градското население.

„Корумпирани градови“ е значаен придонес за оваа сè поексплоатирана проблематика. Книгата се осврнува на историските, традиционалните и на културните контексти што создаваат перверзни стимулации кои ја овозможуваат појавата на корупцијата. Истовремено, оваа книга нуди практични решенија и мерки за трасирање на патот кон ефективното локално владеење, подалеку од злоупотребата на власта. Авторите изнесуваат практични примери за успешните, но и за неуспешните обиди, настојувајќи да нагласат дека справувањето со корупцијата е само првиот чекор од спроведувањето подлабоки реформи во јавниот сектор. Книгата служи како прирачник за локалните реформатори и за граѓанските групи кои имаат намера да ги променат корумпираните системи преку воведување практични стратегии за борба против корупцијата и за реформа на локалните институции. Книгата обезбедува практични алатки и пристапи, вклучувајќи ги и фискалните трансфери, информатиката за следење на јавните приходи и расходи, поедноставени правила за подобрување на процесот за набавки, дијагностиката и партиципативните техники за развој и за мониторинг на локалните буџети.

Локалните власти се соочуваат со предизвикот на изнаоѓање на иновативни начини за градење на ефективни, отчетни и транспарентни системи. „Корумпирани градови“ ги обединува овие иновации на системски начин, обезбедувајќи идејна и практична рамка, но и меѓународна перспектива врз основа на примери од конкретни земји,

како на пример Хонг Конг или Ла Паз. Учиме за воспоставување рамка за формулирање и за имплементација на применетите политики на општинско ниво, нешто што е составен дел од модерното управување. Ваквата рамка треба да промовира дополнително иновативно размислување и дејствување на јавните реформатори и на граѓанските групи.

Во рамките на своите светски програми за борба против корупцијата, владеењето и за општинските реформи, Институтот на Светска банка (ИСБ) учи и ги пренесува научените лекции во врска со воспоставувањето транспарентна општинска власт со кредибилитет. Овие програми се наменети за пошироката публика, вклучувајќи ги и многубројните општински менаџери од земјите од целиот свет. Практичното знаење од книгата „Корумпирани градови“ е веќе составен дел од заедничкото учење на градските извршители. Од книгата и од учесниците на курсевите на ИСБ гледаме дека без оглед на очигледната сличност на проблемите и на предизвиците во различни градови, секој град бара посебен пристап, во зависност од различната реалност на локално ниво.

Истотака, сфаќа ме дека постигнувањето конкретни и трајни резултати, често пати е поврзано со смелото напуштање на традиционалните начини на деловно работење. Во оваа смисла, клучно значење за успехот имаат силната политичка волја, гласот на граѓаните, соодветната техничка поддршка и реалната долгорочна стратегија. Онаму каде што различните фактори се интегрирани, може да се очекуваат значителни резултати, на пример: информирано знаење (со акциона програма формулирана врз основа на темелни емпириски докази), градење коалиции што водат кон колективно дејствување и транспарентно политичко водство на локално ниво. Градовите коишто спроведуваат и одржуваат амбициозни програми за реформи на владеењето кои се поволни за градското население, можат да очекуваат да привлечат финансиски и човечки ресурси и да станат примери во светски рамки.

- Даниел Кауфман,  
виш раководител  
Сектор за владеење, регулатива и финансии  
Институт на Светска банка

# Предговор

Спречувањето на корупцијата помага при зголемувањето на приходите на градовите, подобрување на услугите, поттикнувањето на јавната доверба и учеството и носи победа на изборите. Оваа книга е изготвена со цел да им помогне на граѓаните и на јавните службеници да ги дијагностицираат, истражат и да ги спречат различните видови коруптивно и незаконско однесување. Фокусот е ставен на системската корупција, а не на поединечните слободни активности на неколкумина прекршители на законот. Во неа повеќе се истакнуваат превентивните мерки, наспроти казнените или етичките кампањи. За разлика од описните студии за корупција, оваа книга се осврнува на практичните чекори.

Книгата посочува примери за успешни антикорупциски стратегии. Иако корупцијата е предмет на субјективен став и морално убедување, нејзиното спречување бара прецизно утврдена стратегија, подеднакво непристрасна како и сите други поголеми иновации во применетата политика или во управувањето со еден град. Стратегијата мора да го надмине морализирањето, филозофирањето и излитените фрази дека корупцијата не би постоела доколку сите си ги исполнуваме своите обврски. Таа мора да го надмине рефлексот на инсталирање нови правила, нови прописи и нови нивоа на контрола.

Книгата, исто така, дава сугестии за спроведувањето на стратегиите во комплицирани околности кои можат да се карактеризираат со политичка индиферентност, бирократска инертност и сè уште немобилизирана граѓанска поддршка. Нудиме неколку рамки за анализа и за дејствување и се надеваме дека тие ќе ги поттикнат креаторите на политиката и менаџерите. Не живееме во заблуда дека овие рамки ќе им кажат на градоначалниците, општинските советници и на вишите службеници кои копчиња треба да ги притиснат, кои политики да ги напуштат, кои системи да ги воспостават, кои луѓе да ги вработат или да ги отпуштат, ниту пак да укажеме на тоа кои облици на корупција треба најпрвин да се решаваат. Упатствата и примерите не се „рецепт“ што се применува во секоја ситуација. Тие треба внимателно да се преработат и да се приспособат кон специфичниот начин на однесување и размислување во дадена област.

На читателите на оваа книга може да им се чини дека таа е поскупо, но и похрабра во споредба со многуте дискусии на тема корупција, па дури и на темата управување со градовите. Скромно

се признава дека во книгата не се нуди некаков детален нацрт, дека политиката и практичните административни прашања ги насочуваат или ги ограничуваат можните точки на критика и дека она што функционира во еден град, можеби нема да функционира и во некој друг. Истовремено, книгата смело бара од читателите да ја видат корупцијата со други очи, од аспект на економијата, и за момент да го напуштат вообичаениот начин на гледање од аспект на моралот и етиката. Таа го зема предвид, иако само шематски, она што го забораваат многу трактати за управување со градовите, имено тактиката за реализирање на добрите работи, па дури и во корумпирана средина. Нашиот пристап се потпира на способностите на општинските власти да ја користат книгата како инспирација за сопствената креативност.

Се обидуваме да ја гледаме корупцијата во перспектива. Корупцијата не е единствената ниту, пак, најважната работа за којашто треба да се грижат лидерите на општините. Денешните градови имаат многу цели - мора да обезбедат услуги, мора да им дадат поголема власт на граѓаните, мора да работат со приватниот сектор на еден колегијален начин, што е сосема невообичаено или невозможно кога станува збор за минатите генерации, бидејќи воспоставените односи најчесто имаат различна цел - како градовите да станат пораздвижени економски центри.

Справувањето со корупцијата на вистинскиот начин може да биде средство за исполнување на поголеми цели. Не препорачуваме пристап кон корупцијата што ќе подразбира поголема контрола, повеќе закони и поголема бирократија, затоа што тоа едноставно може да ја парализира администрацијата, а во некои случаи и да поттикне некои нови и подлабоко вградени варијации на корупција. Наместо тоа, особено кај системската корупција, ние се залагаме за реструктурирање на општинските услуги и за спроведување на институционални реформи кои ќе го подобрат информирањето и ќе создадат нови и помоќни стимулации и дестимулации. Една од главните теми на оваа книга е таа дека борбата против корупцијата со вистински средства може да биде лост за постигнување на многу поголеми цели - не само финансискиот опстанок, туку и подобрувањето на односите меѓу граѓаните и локалната власт.

Книгата користи теоретски и практични инструменти за спречување на корупцијата, но таа не претендира да биде енциклопедија. Целта не е да се направи компилација на она што го направиле или не го направиле градовите во светот. Дури и двете студии на случаи коишто ги анализираме – Хонг Конг во 70-тите и Ла Паз во 80-тите – не се

детално претставени. Не станува збор за некакво магично стапче, а ние – впрочем – и не веруваме во магични стапчиња. Сепак, пристапите опфатени со оваа книга им помогнаа на функционерите во многу земји да ја анализираат корупцијата, да изготват стратегии за нејзино намалување и да ги спроведат истите во - не секогаш - поволни политички и административни околности. Нашата порака е оптимистичка - корупцијата, всушност, може да се спречи, иако не може целосно да се елиминира во овој несовршен свет.



## Важноста на корупцијата

### Што е „корупција“ и зошто корупцијата е штетна?

#### Дефиниција

Корупцијата е универзален проблем, меѓутоа во светот, се чини дека локалните власти се особено чувствителни. На пример, во Јапонија според една процена, провинциските власти имаат трипати повеќе службеници отколку националната влада, но имаат петнаесет пати повеќе случаи на корупција отколку што пријавуваат и имаат четирипати повеќе уапсени службеници.<sup>1</sup> Во Градот Њујорк, износот на митото само за изградба на училиште се мери во стотици милиони долари.<sup>2</sup> Општините најчесто се обвинуваат не само за несоодветно управување, туку и за прелевање на јавните фондови во приватните џебови. Има толку различни обвиненија, колку и различни активности на општинските органи.

1. Митото доведува до злоупотреба во распределувањето на субвенционираното домување.
2. Поткупот на службениците за јавни набавки доведува до склучување договори во име на градот, со фирми кои најчесто не вредат.
3. Општинската полиција е подготвена за соодветно мито понекогаш да гледа низ прсти за одредени кривични дела.
4. Општинските функционери го користат јавниот имот за приватни цели.
5. Дозволите и одобрените се добиваат полесно и побрзо доколку се платат, а понекогаш можат и да се купат со мито.
6. Давајќи мито луѓето ги прекршуваат безбедносните, здравствените или другите правила, а со тоа создаваат сериозни социјални ризици.
7. Општинските услуги можат да бидат недостапни без соодветно незаконско плаќање.
8. Даночните инспектори можат да ги рекетираат граѓаните или, што е уште почеста форма, да се договараат со

1 Организација за економска соработка и развој (OECD), Симпозиум за корупција и добро владеење, Париз, 13-14 март 1995 година, седница 3, стр. 2.

2 Томас Д. Тачер II, „Градежен инспекторат на градот Њујорк: Успешна нова стратегија за реформа на јавните набавки во градежната индустрија“, необјавена студија на случај, јуни 1995 година.

даночните обврзници за прикривање на данокот за соодветно мито.

## 9. Донесувањето на урбанистичките планови е под влијание на корупцијата.

И така натаму. Овој список не е исцрпна типологија на корупцијата што може да се сретне кај локалните власти насекаде низ светот.

Постојат многу дефиниции за корупцијата. Во најширока смисла, корупцијата подразбира злоупотреба на службената должност заради остварувањена лична добивка. Службената должност доверена позиција и лицето добива овластување да постапува во име на институцијата, без оглед на тоа дали станува збор за приватна, јавна или за непрофитна институција. Корупцијата значи наплата на незаконски износ за одредена услуга или користење на службената должност за други незаконски цели. Корупцијата може да вклучува и непостапување или провизија. Може да се однесува на законски или на незаконски активности. Може да биде внатрешна, во рамките на самата организација (на пример, проневера) или надворешна (на пример, изнудување). Ефектите од различните видови корупција се различни. Иако коруптивните дела понекогаш можат да резултираат со нето социјална корист, корупцијата најчесто води до неефикасност, неправедност и нерамноправност<sup>3</sup>.

Коруптивните дела се разликуваат по обемот и по видот. Одредени коруптивни практики се дела на „слободни играчи“, при што поединечни службеници или мали групи службеници се обидуваат да извлечат корист од монополот на власта којашто ја имаат и изнудуваат мито. Понекогаш корупцијата станува дури и системска. Неодамна двајца автори дефинираа еден вид корупција што наликува на фаул во спортот, и друг вид каде што се кршат правилата што го дефинираат и го санкционираат фаулот. Во вториот случај, едноставно, се губи спортскиот дух на натпреварот. Луис Морено Окампо оваа појава ја нарекува „хиперкорупција“. Херберт Верлин ја означува како „секундарна корупција“ и ја споредува со алкохолизмот<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Одредена литература за корупцијата во 60-тите години се обидуваше да најде оправдување за корупцијата, како еден вид пазарна цена кога пазарите не беа дозволени или како еден вид изразување на интересот во услови на недостиг на подемократски средства. Оттогаш, емпириските и теоретските студии ги убедија луѓето дека најголемиот број коруптивни дела се економски и политички скапи, дури и тогаш кога носат корист за групата на власт. За подетални информации, видете: Роберт Клитгард, *Контролирање на корупцијата* (Беркли и Лос Анџелес: Издавачка куќа при Универзитетот од Калифорнија, 1988 година), особено стр. 30-48.

<sup>4</sup> Видете Луис Морено Окампо, *En Defensa Propia* (Во самоодбрана): *Cómo Salir de la Corrupción* (Како да се ослободиме од корупцијата) (Буенос Аирес: Editorial Sudamericana, 1993 година); и Херберт В. Верлин, „Разбирање на корупцијата: Импликации за вработените во Светска банка“, август 1994 година, необјавен труд. Друг општ опис на корупцијата дава Жан-Франсоа Бајарт во *L'État en Afrique: La politique du ventre* (Париз: Фајард, 1989 година).

## Важноста на корупцијата

### РАМКА 1: РАЗЛИКИ ПО ГРАДОВИ

Некои од разликите прикажани во рамката подолу, без сомнение, ги отсликуваат разликите во климата и во географијата, но некои укажуваат на различните можностите за корупција.

Град	Доцнење при издавање градежна дозвола (во месеци)	Време на изградба (во месеци)	Градежни трошоци, УСД /m <sup>2</sup>	Цена на стан во споредба со стапката на приход*	Патување до работа (во минути)	Диво домување %**
Алжир	2	6	500	11.7	30	4
Бангкок	11	5	156	4.1	91	3
Пекинг	24	17	90	14.8	25	3
Богота	36	6	171	6.5	90	8
Дар ес Салаам	36	28	67	1.9	50	51
Хонг Конг	2	30	641	7.4	45	3
Истанбул	2	16	110	5.0	40	51
Џакарта	28	2	65	3.5	40	3
Јоханесбург	24	2	192	1.7	59	22
Карачи	нп	12	87	1.9	нп	44
Кингстон	6	12	157	4.9	60	33
Лондон	5	20	560	7.2	30	0
Мадрид	8	18	510	3.7	33	0
Манила	36	3	148	2.6	30	6
Мелбурн	36	3	383	3.9	25	0
Њу Делхи	36	24	94	7.7	59	17
Париз	2	8	990	4.2	40	0
Рио де Женеиро	6	18	214	2.3	107	16
Сеул	20	18	617	9.3	37	5
Сингапур	2	9	749	2.8	30	1
Токио	8	12	2604	11.6	40	0
Торонто	30	6	608	4.2	26	0
Вашингтон	36	4	500	3.9	29	0

Белешки: нп - нема податоци, м2 - квадратни метри.

а. Средна цена на стан изразена преку средниот годишен приход.

б. Процент од вкупниот станбен фонд што запоседува незаконско земјиште.

Извор: The Economist, „Преглед на градовите“, 29 јули 1995 г., стр. 8, цитат за необјавени податоци на Светска банка.

Без оглед на терминологијата што се употребува, кога ќе ја достигне оваа фаза корупцијата станува смртоносна. А, за жал, во многу градови низ светот состојбата е токму таква. Системската корупција предизвикува економски трошоци (со тоа што ги искривува стимулативните мерки), политички трошоци (уривајќи ги институциите) и социјални трошоци (со тоа што богатството и моќта се прераспределуваат во корист на оние кои не ги заслужуваат). Кога корупцијата ги поткопува сопственичките права, владеењето на правото и инвестиционите стимулации, се осакатуваат економскиот и политичкиот развој. Корупција има во сите земји, но штетата што таа ја нанесува е поголема во сиромашните земји, каде што може да ги поткопа сопственичките права, владеењето на правото и инвестиционите стимулативни мерки.

## Пример

Малкумина општински службеници ќе се соочат со екстремна ситуација на каква што наиде Роналд Меклин-Абароа откако ја презеде позицијата градоначалник на Ла Паз, Боливија. Од друга страна, пак, кога го споредувавме неговиот случај со случаите од другите земји, слушателите реагираа со насмевка од типот на „веќе видено“.

*На 13 септември 1985 година дадов заклетва како прв избран градоначалник на Ла Паз од 1948 година. Знаев дека ми претстои тешка задача, меѓутоа не ни помислував дека состојбата ќе биде толку сериозна. Набрзо открив дека треба да најдам некој кој ќе ми позајми пари за да преживеам до следниот месец, бидејќи мојата нова плата изнесуваше само 45 американски долари месечно. Згора на тоа, беше невозможно да формирам тим, бидејќи нивните плати ќе беа уште пониски. На крајот на денот, влегов во возилото на градоначалникот – крш на четири тркала од 1978 година - за да се вратам дома, прашувајќи се дали не сум западнал во стапица од којашто нема враќање и можност да дадам оставка од мојот прв избран мандат.*

Спасот беше во воведување на радикални промени. Пред мене имаше многу ограничувачки фактори. Боливија се наоѓаше во најлошата економска криза од своето постоење. Претходниот претседател мораше да го скрати својот мандат и да ја напушти функцијата пред да биде отстранет од Армијата, народот или, најверојатно, од обете. Иако чесен, претседателот не успеа да ја извлече земјата од економскиот колапс. Во август инфлацијата достигна годишна стапка од 40.000 проценти.

Следниот ден се вратив во канцеларијата, прашувајќи се од каде да почнам со реформите. Возилото се расипа, па морав да одам на работа со сопственото возило. Додека паркирав пред зградата на општината, забележав дека меѓу сите стари возила има два луксузни автомобили. Подоцна дознав дека едниот му припаѓа на странски експерт кој работи во општината. Другиот, елегантен „седан“, му припаѓаше на благајникот на општината. Почнав да сфаќам каде се ресурсите.

Благајникот беше бирокурат од петта класа и имаше минимална плата, но - како што дознав - имаше навика неколкупати во неделата да ги менува автомобилите со кои доаѓа на работа. Тој не се трудеше да ја скрие својата очигледна благосостојба. Всушност, тој рутински им нудеше позајмици на осиромашените општински работници, па дури и на некои од неговите претпоставени, наплатувајќи „конкурентна“ неделна камата.

Подоцна, во мојата канцеларија, се чувствував сосема изолирано. Во приватниот сектор, каде што управував со средни рударски претпријатија, бев навикнат да работам во тим. На моето ново работно место, ништо не наликуваше на тим. Сите луѓе кои ги затекнав личеа и се однесуваа повеќе како бродоломци. Стручниот кадар заработуваше во просек околу 30 американски долари месечно. Многу од вработените желно

бараа алтернативни извори на приход. Корупцијата, иако не секогаш толкава како кај благајникот, беше присутна насекаде.

Во Боливија само што се промени владата на национално ниво и новата администрација беше од партијата на којашто јас не и припаѓав. Не можев, како дотогаш, да се потпрам на поддршката од националната влада, кога градоначалниците ги именуваше Претседателот и им делеше субвенции од државниот трезор. Новите закони предвидуваа самостојно финансиско функционирање на градовите, а јас сфатив дека за две недели ќе треба да исплатам плата која грубо изнесуваше 120 проценти од вкупниот месечен приход на Ла Паз! Делумно, тоа се должеше на хиперинфлацијата и на промените во сојузната поддршка, но дел - можеби поголемиот - беше последица од корупцијата.

Наидов на многу знаци на неправилности во општината. Распаѓањето на институцијата отиде дотаму што буквално не постоеше власт во општината. Сите се бореа за опстанок, во смисла на остварување приход, така што корупцијата беше многу раширена. Даночните инспектори користеа техники од типот изнудување и поткуп во замена за договори за плаќање пониски даноци. Најчесто, предмет на преговарање меѓу даночните обврзници и корумпираните службеници беа даноците на имот. Неопходно беше да се направи нова проценка како резултат на хиперинфлацијата. Голем број општински функционери беа подготвени да излезат на терен и да „преговараат“ со сопствениците за вредноста на нивниот имот и да договорат износ што не беше ни блиску до реалната вредност, но којшто ќе им одговара и на сопствениците и на функционерите. Крајниот резултат од сето тоа би бил заштеда од данокот за сопствениците на имот (особено за богатите), поткуп за измамниците, а градот нема да може да обезбедува услуги, бидејќи недостигаат дури и најминималните ресурси.

*Градската власт беше, всушност, едно огромно „градежно претпријатие“, коешто не градеше многу. Градот поседуваше трактори, камиони и секаков вид градежна машинерија. Имаше 4.000 физички работници кои добиваа скромни фиксни плати и доаѓаа на работа, во просек, по пет часа на ден. Машините се користеа речиси исто толку време, па поради високите капитални трошоци тие беа крајно неефикасни. Дознав дека употребата на бензинот, нафтата и на резервните делови беше ненормално висока. Помислив дека тие се продаваат на црниот пазар. Набрзо, моите сомневања, за жал, се потврдија. Се продаваа новите гуми и скапите делови за машините, како што се впрскувачите на гориво, пумпите и катерпиларите, додека расипаните користени делови беа „заменувани“ на општинските машини.*

*Конечно, општинската полиција - „млака полиција“ - не водеше кривични истраги, ниту пак носеше оружје, туку беше одговорна за регулирање на неформалниот сектор, за инспекција на пазарите во однос на хигиената и го одржуваше редот меѓу градските продавачи. И тоа беше извор на корупција, бидејќи општинската полиција изнудуваше пари од продавачите за да им дозволи да вршат законски и незаконски дејности.*

Соочен со огромни проблеми, градоначалникот Меклин-Абароа за момент помислуваше на оставка. За среќа на Ла Паз, тој не го стори тоа, туку - како што ќе видиме понатаму - презеде силни мерки за да се справи со ваквите поразителни проблеми. Многу други лидери на општини во Боливија, како и низ светот, за жал не сакаа да се справат со корупцијата. Во некои случаи, противењето беше последица на соучеството, а во други случаи, градоначалниците и општинските советници го избегнуваа прашањето на корупцијата од други причини. Некои лидери воопшто не чувствуваа одговорност пред електоратот, а некои регионални и национални влади не покажуваат ни најмал интерес. Во други случаи, локалните лидери не сакаа да го насочат вниманието на корупцијата, плашејќи се дека и најскромниот успех на тој план може да ја извалка нивната администрација и да ја обележи како „корумпирана“.

Борбата против корупцијата подразбира постоење на корумпирана страна, а тоа ги вооружува противниците.

Конечно, можеби голем број лидери едноставно не верувале во тоа дека може да се стори нешто во врска со корупцијата. Тие се прашуваа: „Од каде да се почне со решавањето на ова толку тешко прашање?“ Следните страници се обидуваат да одговорат токму на тоа прашање.

Денес сме сведоци на пресврт во настаните. Насекаде низ светот, на локалните и на националните избори, корупцијата се истакнува како клучно прашање. Се чини дека помина времето кога можеше да се каже она со што се фалеше еден градоначалник во Бразил, во рамките на неговата кампања за реизбор: „Robo mas faço obras“ (слободно преведено: „Да, јас крадев, но ги завршував јавните работи“).

## **Зошто денес корупцијата е толку актуелно прашање?**

Борбата против корупцијата избива како приоритет во светски рамки. Зошто? Тешко е да се каже, но се нудат неколку објаснувања.

Едно од објаснувањата е дека корупцијата се влошува и предизвикува бран на незадоволство во јавноста, што неопходно бара нови политички решенија. Но, зошто корупцијата би се влошувала? Во еден од аргументите се наведува дека брзиот пораст на меѓународната трговија и меѓународните комуникации како никогаш досега ги изложуваат луѓето на економски искушенија. Дипак Гијавали од Кралската академија за наука и технологија на Непал верува дека рекламирањето создава нова побарувачка, додека инфлацијата ги нагризува платите и ја наметнува потребата од коруптивно однесување.<sup>5</sup> Друг аргумент е бранот на демократските и на економските реформи што го зафати светот. На долгорочен план, повеќето луѓе очекуваат дека политичката конкуренција и економската либерализација ќе ја намалат корупцијата, бидејќи и едното и другото се стремат кон тоа да ја ограничат произволната монополска моќ. Меѓутоа, на краткорочен план, демократската конкуренција и новата економска конкуренција можеби создале можности за корупција, со тоа што брзо ги менуваат вообичаените правила на игра, оставајќи слободен простор за сите со мал степен на контрола. Во многу случаи, корупцијата се појавува поради тоа што здравите измени на применетите политики ги спроведуваат „болни“ институции, што води кон нелојална конкуренција, склучување договори под маса, политички шверц и корумпирани градови.

<sup>5</sup> Дипак Гијавали, „Структурна нечесност: Појава на корупција во јавните работи“, необјавен труд, 1994 година.



Исто така, постои можност нивото на корупција да не се изменило толку колку што се измениле нашата свест и толеранција. Можеби сега, откако стивна Студената војна, повеќе ги забележуваме трошоците поради корупцијата, иако економските политики и повеќепартиските политички системи „заздравуваат“, или, можеби, сега сме посвесни за нејзиното постоење, поради тоа што политичката либерализација овозможи нови слободи за документирање и за приговор. Во споредба со минатото, многу земји имаат поголема слобода на печатот и поголем проток на меѓународни информации. И двете добредојдени појави придонесуваат кон поедноставно известување за корупцијата, дури и за оние видови коишто можеби постоеле и во минатото.

Друга причина зошто луѓето ја обвинуваат корупцијата е фактот дека ниту послободните пазари ниту демократските реформи сè уште не ги исполниле нивните очекувања. На тој начин, се избегнува признанието дека таквите реформи не би функционирале подеднакво добро во сите околности. За некои луѓе корупцијата е изговор на следбениците на капитализмот за неуспехот на истиот во поранешните комунистички земји. Тие укажуваат на - на прв поглед - неочекуваниот интерес за корупцијата како проблем од страна на упорните институции, како што се Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд. Полесно е да се критикува корумпираното спроведување на стратегиите на другите луѓе, отколку да се постави прашањето за валидноста на тие стратегии.

Тешко е да се измери дали корупцијата расте или опаѓа. Информациите за корупцијата се малубројни и можат да доведат до заблуда. Зборувајќи од своето искуство како истражен судија, Џон Т. Нунан истакна дека една земја може да има повеќе предмети на корупција, а сепак да има помалку инциденти поврзани со корупцијата во споредба со друга, што се должи на фактот дека таа земја, едноставно, има поголема волја и способност за борба против корупцијата.<sup>6</sup>

А што е со корупцијата во градовите? Дали состојбата се влошува? Некои го наведуваат аргументот дека и покрај тоа што се менуваат суштината и стилот на управување со градовите, ветувајќи подобро владеење, истовремено се појавуваат и нови искушенија во врска со корупцијата. Во еден неодамнешен извештај на Комисијата за ревизија на Велика Британија се дава преглед на ваквите промени. „Многу од неодамнешните промени во локалната власт“ - тврди Комисијата за ревизија - „се оддалечуваат од централизираната контрола и од

<sup>6</sup> Џон Т. Нунан Помладиот, Поткуп (Њујорк: Мекмилан, 1985 година).

строгите финансиски режими, зголемувајќи го ризикот од појава на измама и корупција“.<sup>7</sup>

Административната децентрализација и демократизацијата на општините се многу влијателни појави. Во изминатите петнаесет години, од општинските власти се бара да ги зголемат своите обврски. Истовремено - особено во земјите во развој - во многу општини дојде до ерозија на реалните плати на службениците. Поради сите овие причини, стравот од корупција во општините е сè поголем. Клаудио Орего, политички аналитичар од Чиле, истакнува: „Сите цели што се воспоставени во насока на реформирање на општинскиот сектор (зголемување на легитимноста и демократизација, зголемување на ефикасноста и на ефективноста на нивните услуги и зголемено учеството на граѓаните) можат да се гледаат како дел од една посеопфатна цел - *поголема отчетност*“.<sup>8</sup>

Нунан ја поставува хипотезата - без намера да ја брани - дека колку повеќе едно општество станува потолерантно кон сексуалното однесување, толку помалку е толерантно кон корупцијата.<sup>9</sup> Нунан забележува дека неверојатниот прогон на корупцијата во Соединетите Држави во почетокот на 70-тите години се јавил по неверојатната либерализација на сексуалните ставови и однесување.<sup>10</sup>

Идејата на Нунан покажува дека одговорот на прашањето „Зошто сега на корупцијата и се дава толку големо значење?“, може да нè одведе на друга страна, далеку од патот до практичните решенија. Без оглед на причините за тоа од каде денес толкаво големо внимание за корупцијата, таа е добредојдена промена. Едноставно кажано, корупцијата ги загрозува економскиот и политичкиот развој. Со подетална анализа на феноменот корупција и со покреативно и попрактично размислување, ние треба да помогнеме во насока на тоа со заеднички сили да се справиме со неа.

7 Комисија за ревизија, Заштита на јавните средства. Чесност во јавниот сектор: Борба против измамата и корупцијата во локалната власт (Лондон: HMSQ, 1993 година), стр. 3.

8 Клаудио Орего, „Учество на граѓаните и зајакнување на отчетноста во општините во Чиле“, необјавен труд, април 1995 година, стр. 5.

9 Латинскиот корен *сигуре* упатува на политичка корупција и на заведување девица.

10 Нунан, Мито, стр. 599-600,701-2.

## Зошто многу обиди за борба против корупцијата се неуспешни?

За жал, историјата на кампањите за борба против корупцијата во светски рамки не е светла. На национално и на локално ниво, во министерствата и во агенциите, како што е полицијата, и најголемите напори за намалување на корупцијата коишто добиле публицитет имаат тенденција да завршат со неуспех, пропаст и разочарување.

Еден типичен тек на работите изгледа приближно вака. Се појавува скандал, на пример еден советник во општината е можеби виновен за земање поткуп или можеби полицијата е системски вклучена во матни зделки со криминалци. Програмите за јавните градежни работи можат да вклучуваат и „напумпани“ трошоци, како резултат на измама и мито, или учесниците на општинските тендери можеби формирале таен круг за да ја ограничат конкуренцијата, а со тоа и да ги зголемат цените.

По обелоденувањето на скандалот, јавноста се згрозува, печатот експлодира, а политичарите изразуваат презир и повикуваат на одлучни мерки. Се формира анкетна комисија за истрага. По шест месеци излегуваат препораките на комисијата. Тие најчесто вклучуваат повеќе нивоа на надзор, поголеми буџети за истрага и прогон и, секако, нов етички кодекс. Меѓутоа, во текот на тие шест месеци, згрозеноста на јавноста стивнала, така што печатот и политичарите не им посветуваат големо внимание на препораките. Рака на срце, тоа е делумно така поради тоа што препораките се најчесто скапи и не ветуваат вистинско спречување на корупцијата.

На краткорочен план, може да се случи зголемената загриженост во врска со корупцијата да доведе до нејзино намалување во соодветната агенција. Меѓутоа, фактите зборуваат дека грижата не е трајна и тешко може да се институционализира. Како резултат на тоа, се одвиваат циклуси на реформи. По кризата, може да има подобрување, но, по извесно време корупцијата повторно ќе се појави.<sup>11</sup>

---

11 За таквите циклуси на корумпираност на полицијата во Соединетите Држави, видете во делото на Лоренс Шерман *Скандал и реформа* (Беркли и Лос Анџелес: Издавачка кука при Универзитетот од Калифорнија, 1979 година), и Милтон Молен со соработниците, *Извештај на Комисијата: Истрага на Комисијата за наводите за постоење на корупција кај полицијата и процедури за спречување на корупцијата во полицијата, град Њујорк* (Њујорк, јули 1994 година). Теоретскиот модел за упорноста на корупцијата е претставен од Жан Тирол, „Упорноста на корупцијата“, IPR55, серија на работни трудови (Вашингтон: Институт за реформи во полицијата, октомври 1992 година).

Во повеќето земји - како што истакнува социологот Амитај Ециони<sup>12</sup> - не постои лоби-група за борба против корупцијата. За разлика од околностите кај - да речеме - шеќерот, сојата или обувките, каде што од промените на политиките е засегната посебна интересна група, овде цената на корупцијата обично ја плаќаат поголем број луѓе, најчесто даночните обврзници. Бидејќи придобивките од спречувањето на корупцијата, исто така, ги споделуваат многу луѓе, логиката на колективното дејствување преку ефективна интересна група е тешкоостварлива и тешкоодржлива.

Неодамнешното основање на Транспареност интернационал (Transparency International) (ТИ)<sup>13</sup> е охрабрувачки знак за тоа дека ваквата состојба можеби нема да трае вечно. ТИ беше основана во Берлин во 1993 година и сега има свои подружници во четириесет земји. Оваа организација се надева дека на планот на корупцијата ќе го постигне истото што го постигна Амнести интернешнал (Amnesty International) на планот на човековите права. Како што ќе видиме, клучното стратемиско прашање во кампањите за борба против корупцијата е како да се мобилизира и да се одржи јавното учество во борбата против корупцијата.

Многу активности во борбата против корупцијата не успеваат затоа што заземаат исклучиво легалистички пристап или, пак, се повикуваат на моралот. Понекогаш, поради „седумте изговори“ наведени во рамка 2, активностите во борбата против корупцијата се спроведуваат апатично. Понекогаш и самите активности стануваат коруптивни дејства за оцрнување или за затворање на опозицијата.

За среќа, постојат успешни иницијативи во борбата против корупцијата од коишто можеме да учиме. Од нив дознаваме дека клучот за успехот е постоењето на *стратемисија* за спречување на корупцијата.

<sup>12</sup> Амитај Ециони, „Борбата против измамата и злоупотребата“, Журнал за политичка анализа и менаџмент, Том. 2, бр. 4 (есен 1982).

<sup>13</sup> Видете *Отчетност и транспарентност во меѓународниот економски развој: Започнувањето со работа на Транспарентност интернационал во Берлин, мај 1993 г.*, уред. Фредрик Галтунг (Берлин: Германска фондација за меѓународен развој и Транспарентност интернационал, 1994 г.).

**Изговор 1:** „Корупцијата е присутна насекаде. Ја има во Јапонија, во Холандија, па и во Соединетите Американски Држави. Не може да се стори ништо против една генерична појава“. Но, видете го здравјето. Насекаде има и болести, па сепак никој не донел заклучок дека напорите за спречување и за лекување на болестите треба да се ограничат. Исто како кај болестите, и нивоата и видовите корупција во голема мера се разликуваат меѓу себе, но превентивните и куративните мерки имаат ефект.

**Изговор 2:** „Корупцијата постоела отсекогаш. И таа, како гревот, е дел од човековата природа. Не можете да сторите ништо во врска со тоа.“ Повторно, имаме точна опсервација, но погрешен заклучок. Фактот дека гревот постои не значи дека сите ние грешиме подеднакво. Истото важи и за корупцијата. Можеме да ги ограничиме можностите за постоење на корупцијата, дури и ако тенденцијата е вечна.

**Изговор 3:** „Концептот на корупцијата е нејасен и е културно определен. Во некои култури однесувањето што ви пречи вам не се смета за лошо. Борбата против корупцијата е над културниот империјализам“. Всушност, како што ни покажува монументалното искуство на Џон Т. Нунан, ниту една култура не го оправдува поткупувањето. Антрополошките проучувања укажуваат на тоа дека локалното население е совршено способно да разликува подарок од поткуп, и дека тие го осудуваат поткупувањето. Формите на корупцијата што ги разгледува оваа книга се противзаконски во секој град во светот.

**Изговор 4:** „За да го прочистиме нашето општество од корупцијата ќе треба од корен да ги смениме нашите ставови и вредности. Ова може да се случи единствено ... [по сопствен избор на полемичарот: по сто години образование, вистинска револуција на пролетаријатот, по заживување на христијанството, исламот или на некоја друга религија или држава, и така реду]. Сè што е помалку од тоа, би било бесполезно.“ Бројот на морализирачките кампањи е огромен. Други две работи се порелевантни за општинските менаџери. Прво, таквите масовни социјални промени се надвор од нивниот делокруг. Второ, во меѓувреме постојат и други начини за затворање на дупките, за создавање на мотивирачки и немотивирачки мерки, за зголемување на отчетноста и на конкуренцијата и за подобрување на правилата на играта.

**Изговор 5:** „Во многу земји корупцијата воопшто не е штетна. Таа е маслото за подмачкување на тркалата на стопанството и лепакот на политичкиот

систем.“ Навистина, постојат коруптивни средства за одржување на рамнотежата, но теоретските модели и емпириските студии покажуваат дека тие се инфериорни во споредба со помалку коруптивните средства за одржување на рамнотежата. Аргументот дека коруптивните плаќања имаат своја функција во определен систем, воопшто не е аргумент за нивната севкупна пожелност.

**Изговор 6:** „Не може да се стори ништо ако мажот или жената горе е корумпиран/а, или ако корупцијата е системска.“ За антикорупциските мерки е многу поповолно ако водачите се чисти и ако корупцијата е епизодна, а не рутинска појава. Сепак, успешните приказни покажуваат дека подобрените системи нудат помалку можности за собирање на плодовите од корупцијата за сите, па дури и за политичките моќници. Системската корупција може да се намали.

**Изговор 7:** „Грижата за корупцијата е сосема непотребна. Со слободните пазари и со повеќепартиските демократии, корупцијата постепено ќе исчезне.“ Демократијата и пазарот ги зајакнуваат конкуренцијата и отчетноста, а со тоа ја намалуваат корупцијата. Но, за време на транзицијата, корупцијата може да се зголеми. Во стабилните демократии, корупцијата е хронична закана за обезбедувањето на многу јавни стоки и услуги, кои по својата природа се во монополска сопственост на државата (на пример, правосудството).

## Формулирање стратегија

### Пример за превентивна стратегија

Мерките за борба против корупцијата во Хонг Конг илустрираат еден од главните аргументи на оваа книга. Борбата против корупцијата не треба да се смета за цел сама по себе, туку како ориентационо начело што ќе ја реформира градската администрација. Една извонредна иницијатива за искоренување на корупцијата во Хонг Конг, особено во полицискиот сектор, стана средство за модернизација на услугите и за вклучување на граѓаните во локалната власт.

Случајот, исто така, илустрира и други две работи. Прво, одржливата стратегија треба да се справува со корумпираните системи. Второ, она што може да се нарече култура на цинизам и неказнување може да се прекине.

Во почетокот на 70-тите години хонгконшката полиција беше длабоко поврзана со шверцерите на дрога, со коцкарските дувла и со круговите на проституција, коишто и плаќаа на полицијата за да им прогледа низ прсти. Полицијата формираше сопствени групации кои беа вклучени во коруптивните плаќања. На пример, во западниот округ на Каулун, една групација преку посредници ги собирала парите од нарко-дилерите и од растурачите на дрога и ги проследувала до полицајците од среден ранг. Полицајците со повисоки чинови добивале редовни исплати за да замижат, а групацијата разработила добро организирана шема за распределување и за управување со коруптивните наплати, вклучувајќи ги и сметководителите, уплатите во шест банки и, во некои случаи, и странските уплати. Полицајците со понизок ранг, исто така, учествувале во „местењето“ на сообраќајните прекршоци за непосреден поткуп. Полицајците, исто така, изнудувале пари од чајџилниците и од уличните продавачи. Корупцијата го зафатила внатрешниот систем, па дури и самата внатрешна контрола била корумпирана.

Новиот гувернер нарачал сеопфатна истрага којашто открила шокантни докази за институционалното заболување. Би било добро наодите на комисијата да се цитираат во целост, затоа што ни даваат пример за еден превид кој се прави многу често, а е мошне релевантен - системската корупција.

Најлошите форми се опишани ...како „организирана“ корупција, односно цела група полицајци е вмешана во собирањето и во распределувањето на парите... Најчесто „собирањето“ е многу повеќе од корупција во вистинската смисла на зборот. Станува збор за чисто изнудување со примеси на прикриени закани за насилство од страна на гангстерите кои се членови на тријадите...

Многу полицајци, според кажувањата, едноставно изгубиле волја да се расправаат со голем дел „социјални“ прекршоци и им се приклучиле на оние кои ги „цедат“ сторителите, наместо да ги изведат пред суд.

Се верува дека корупцијата во полицијата, во најголем дел, е „организирана групација“ и дека организаторите на „групациите“ не ја одобруваат корупцијата на поединечна основа - навистина, секој што работи на своја рака ризикува да биде „наместен“. Организаторите се добри психолози. Нововработените полицајци се тестираат за да се види колку е силно нивното чувство за должност, на пример со оставање на парични износи на нивните бироа, итн. Доколку службеникот не ја пријави првата понуда од ваков вид, тој ќе биде вистински „врзан“ до крајот и ќе се плаши да пријави какви било други коруптивни активности за кои понатаму ќе дознае ...

Во Хонг Конг се употребуваат следниве изреки:

1. „Фати го возот“ - Ако сакаш да добиваш поткуп, придружи ни се;
2. „Трчај по возот“ - Ако не сакаш да примаш поткуп, не мораш, но не мешај се;
3. „Никогаш не стој на шините“ - Ако се обидеш да пријавиш корупција, „возот“ ќе те прегази и ќе те повреди, па дури и ќе те убие или, пак, твојот бизнис ќе биде уништен.  
Како и да е, ќе те средиме.



Можете да замислите каква била реакцијата на новите полицајци кога ќе ги слушнеле овие зборови. Тие или го фаќале „возот“ или си ја гледале својата работа...<sup>14</sup>

Корупцијата во полицијата создаваше клима на недоверба во целата власт, во време кога Хонг Конг беше изложен на притисоците од „новата класа“ млади професионалци за воспоставување на подемократска и партиципативна власт. Згора на тоа, корумпираната полиција го олесни проширувањето на корупцијата во другите владини агенции. Меѓународниот углед на Хонг Конг беше доведен во прашање. Едно истражување покажа дека 70 проценти од вестите за Хонг Конг во британскиот печат се однесуваа на коруптивните практики.<sup>15</sup> Поради ескалацијата на корупцијата, сè повеќе се стравуваше дека инвестициите и трговијата ќе се свртат на друго место.

Корупцијата беше во пораст, но тоа не беше ништо ново, ниту пак беше новост за којашто некој требаше да се грижи. Во минатото имало многу обиди за спречување на корупцијата во полицијата, но секогаш акцентот бил ставан на она што може да се нарече „вообичаени решенија“ - построги закони, повеќе ресурси и овластувања за службата за борба против корупцијата во рамките на полицијата, со посебен осврт на истрагата. На пример, со текот на времето на властите им беше дозволено да ги испитуваат банкарските сметки на владините службеници, прво кога се истражуваше некое конкретно коруптивно дело, а подоцна и кога „животниот стандард“ и „контролата врз паричните средства“ кај некој службеник се чинеа прекумерни. Наредниот чекор беше да се дозволи отпуштање на таквите службеници врз основа на „необјаснетото збогатување“. Кога ова немаше ефект, следниот чекор беше да се пристапи кон префрлување на товарот за докажувањето, со тоа што обвинетите требаше да ја докажат својата невиност. Службата за борба против корупцијата во полицијата доби нови овластувања за прибирање информации и за долгорочно разузнавање при истрагите на наводните коруптивни дела и испитувањето на стилот на живеење на службениците.

Но, и покрај сето тоа, корупцијата продолжи. Кога корупцијата е системска, вообичаените решенија најчесто не функционираат. Напротив, вообичаениот рефлекс за воведување на нови правила и дополнителна

<sup>14</sup> Извадоци од „Вториот извештај на Истражната комисија под раководство на Сер Алистер Блер-Кер“ (Хонг Конг, 1973 г.)

<sup>15</sup> Клитгард, *Контролирање на корупцијата*, стр. 100.

контрола може да биде контрапродуктивен, дури и во градовите во најбогатите земји на светот, како што тврдат Френк Анеќариќо и Џејмс Б. Џејкобс за Њујорк.<sup>16</sup>

За среќа, новиот гувернер на Хонг Конг, Мареј Меклеос, не ги прифати вообичаените форми за напад. Наместо тоа, тој донесе смела нова стратегија. Тој ја основа новата Независна комисија за борба против корупцијата – НКБК (Independent Commission Against Corruption- ICAC), која му поднесуваше извештаи директно нему, и ја укина полициската антикорупциска служба. НКБК имаше силни истражни способности и од самиот почеток се стави акцент на спречувањето на корупцијата и на граѓанското учество. НКБК беше организирана во три одделенија:

1. Оперативно одделение, задолжено за истрагите;
2. Одделение за спречување на корупцијата (ОСК), кое ги проценуваше ранливите точки на агенциите и им помагаше да преземат корективни мерки, и
3. Одделение за односи со јавноста (ООЈ), кое ги вклучуваше жителите на Хонг Конг во борбата против корупцијата.

Стратегијата на НКБК ја препознаваше потребата од елиминирање на културата на корупција. Како што ни покажуваат и другите успешни приказни, еден од важните чекори во борбата против системската корупција е „фаќањето на големите риби“, т.е. прогонот и казнувањето на сторителите од високо ниво. Хонг Конг успешно ја спроведе екстрадицијата на поранешниот началник на полицијата, кој избегал во Англија и таму уживал во незаконски стекнатото богатство. Екстрадицијата сигнализираше дека правилата на игра се променети и дека сите добри зборови за спречување на корупцијата ќе бидат поткрепени со дејства.

Одделението за спречување на корупцијата вработи шеесет и пет специјалисти, вклучувајќи и експерти за менаџмент, системски аналитичари, компјутерски експерти, сметководители, адвокати, инженери и архитекти. Според зборовите на еден службеник, ОСК беше:

„надлежно за внимателно разгледување на практиките и на процедурите на владата и на јавните претпријатија. Ова го правиме преку внимателно испитување и анализирање

<sup>16</sup> Френк Анеќариќо и Џејмс Б. Џејкобс, *Потрага по апсолутен интегритет: Како контролата врз корупцијата ја прави владата неефикасна*. Чикаго: Универзитетот во Чикаго, 1996 г.

на системите, методите, работните пристапи и применетите политики, а заради елиминирање и, онаму каде што е тоа можно или потребно, заради поедноставување на неприменливите закони, комплицираните процедури и нејасните и неделотворните практики коишто и одат во прилог на корупцијата“.

ОСК основаше два отсека: отсекот за „луѓе“ работеше на услугите и на кадровските функции, а отсекот за „имот“ ги разгледуваше договорите, зградите и земјиштето. НКБК се трудеше да не привлекува внимание и воспостави однос со различни државни агенции, според кој сите заслуги им се препуштаа ним. Доколку агенциите не беа подготвени да ги анализираат своите состојби со помош на НКБК или, пак, доколку по анализата не се спроведеа неопходните промени, агенциите, тие мораа да се соочат со гневот, публицитетот и со цврстите мерки на гувернерот. Сепак, не се случи заканата да мора да се оствари. Заеднички, ОСК и владините агенции ги идентификуваа областите каде што постојат прекумерни или неуредени дискрециони права, слаби контролни системи и неприменливи правила и прописи. Во извештајот на НКБК од 1975 година, ОСК беше наречено „сосема нов концепт во јавната администрација“, па оттаму определената доза на гордост беше сосема разбирлива. Постигнатите резултати беа повеќе од обична контрола на корупцијата. Властите добија нова алатка за реформирање на испораката на јавните услуги.

НКБК, исто така, претставуваше стратегиски механизам за мобилизација на граѓанското учество и поддршка. Ова се постигна на два начина:

Прво, беа воспоставени пет граѓански советодавни комитети коишто даваа насоки и вршеа мониторинг на работата на НКБК. Во нив беа вклучени критичарите на владата, а нивното поле на работа се движеше од севкупната политика, преку функциите на НКБК, па сè до „комитетот за претставки“. Според наше мислење, идејата за граѓански надзор има огромно значење за обезбедувањето на транспарентноста на владините агенции, особено кога станува збор за оние кои имаат големи овластувања, како НКБК.

Второ, Одделението за односи со јавноста на НКБК беше уште една стратегиска новина. ООЈ отвори локални канцеларии за прибирање

информации за корупцијата од граѓанското општество, но и за едуцирање на локалните организации за злото на корупцијата. ООЈ, исто така, изготви наставни програми, јавни кампањи, спотови, ТВ-драми, контактна радиоемисија, посебни памфлети и изложби.

Резултатите беа извонредни. Системската корупција во полицијата беше прекината. Покрај тоа, беше намалена и корупцијата во Хонг Конг, воопшто. НКБК поведе судски постапки против службеници од службите за противпожарна заштита, домување, иселеништво, труд, поморство, здравствена заштита, управата на нови територии, поштенската служба, затворските служби, службите за јавни работи, транспорт и комунални услуги. НКБК, исто така, водеше истраги и поведе судски постапки против корупцијата во приватниот сектор. НКБК работеше проактивно со раководителите и со управителите од многу владини институции. Во рок од седум години, Одделението за спречување на корупцијата изготви речиси 500 студии за различни применети политики и практики во државните агенции. Голем број од овие студии беа придружени со целосен мониторинг за тоа колку добро се спроведуваат препораките. Во првите седум години, повеќе од 10.000 службеници ги посетија семинарите за спречување на корупцијата.

Најважните придобивки на НКБК, можеби, подвлекуваат една од темите на оваа книга, односно дека спречувањето на корупцијата може да биде средство за целосна преобразба на локалната самоуправа. Благодарение на иницијативите на НКБК, градските услуги во Хонг Конг станаа поефикасни, а луѓето добија нови начини за учество и за влијание врз власта.

Рамка 3 дава преглед на клучните карактеристики на успешната стратегија за борба против корупцијата на Хонг Конг.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> За дополнителен преглед за постигнатиот напредок во Хонг Конг, видете го изданието на Мелани Менион, „Политички контекст и стратегиски инструменти: Трансформација на културата на корупција во Хонг Конг“, студија презентирани на 48-та годишна средба на Асоцијацијата за азиски студии, Хонолулу, Хаваи, април 11-14, 1996 год.

РАМКА 3: Клучни карактеристики на стратегијата на Хонг Конг

1. Кога се соочувате со системска корупција, сфатете дека не се доволни вообичаените пристапи на службите што го спроведуваат законот. Дури и најголемите истражни овластувања се неуспешни, доколку истражните механизми се корумпирани.
2. Создадете нова, независна агенција за борба против корупцијата, со внимателно избран и способен персонал, смело раководство и силна внатрешна контрола. Воспоставете пет граѓански надзорни одбори кои ќе ги даваат насоките и ќе прават мониторинг на работата на агенцијата. Двете мерки обезбедуваат кредибилитет.
3. Искоренете ја културата на цинизам и конформитет, со тоа што ќе ги „уловите големите риби“.
4. Потоа акцентот ставете го на спречувањето. Направете системска анализа на владините функции. Преминете кон намалување на монополската моќ, разјаснување и рационализирање на дискреционите права и промовирање на отчетноста. Работете заедно со владините агенции, а не против нив. Борбата против корупцијата истовремено овозможува радикални промени во испораката на јавните услуги.
5. Мобилизирајте ги граѓаните во борбата против корупцијата, преку креирање на нови начини за прибирање информации за корупцијата и едуцирање за штетноста на корупцијата. На тој начин не само што се борите против корупцијата, туку овозможувате радикални промени на граѓанското учество и поддршка.
6. Како заклучок, сфатете дека борбата против системската корупција бара системски пристап и радикални промени. Конечно, борбата против корупцијата може да претставува средство за општа реформа на локалната самоуправа.

## Како се формулира стратегија

Потребата од *стратегија* е можеби очигледна, но честопати токму тоа им недостига на кампањите за борба против корупцијата. Таа не треба да се сфати како обична неправилност или како дело на некој никаквец. Тајната на успешните реформи лежи во промената на применетите политики и систем, а не во ловењето изолирани престапници, со донесување на нови закони или прописи или, пак, со апелирање на моралните вредности. Онаму каде што има комбинација од монополски овластувања и службени дискрециони права, а нема отчетност, вообичаено има и корупција. Кога јавните службеници

примаат мизерни плати и не се наградуваат според постигнатите резултати, а казните против корумпираните се ретки и благи, може да очекуваме процут на корупцијата. Успешните реформи ги решаваат овие системски прашања.

Сепак, според некои луѓе, нема потреба дури ни да се зборува за кампања против корупцијата или за нова стратегија. Единствено што е потребно е владата да го работи она што треба да го работи. Во тој контекст, потпретседателот на една голема меѓународна агенција неодамна му испратил писмо на главниот автор, обраќајќи му се со зборовите: „Проблемот со африканските влади не е во тоа да се смисли што да се стори во врска со корупцијата, туку како самите влади да почнат да го прават она што го ветице, а не го прават.“

Ваквата реакција има елементи на вистина, а таа има свои паралели во многу сфери на животот. Една компанија ќе биде доходова доколку сите во компанијата целосно ги извршуваат своите обврски. Сите ние би биле подобри луѓе ако се потсетиме на нашите најтемелни принципи и ако се трудиме да постапуваме според нив.

Но, од друга страна, реакцијата на потпретседателот иницира интересни прашања. Зошто не ги правиме работите најдобро што можеме? Постојат ли практични стратегии за самоконтрола коишто можат да ни помогнат да бидеме подобри? Цели полици книги се обидуваат да ни дадат совети за тоа како да го постигнеме тоа. Што се однесува до компаниите, постои обемна литература за деловните раководни лица за поттикнување на вработените да даваат сè од себе. Самиот факт дека постојат толку многу книги, укажува на тоа дека одговорите не се сосема очигледни.

Истото важи и за кампањите против корупцијата. Ако човек може едноставно да рече „не поткупувај и не примај поткуп“ и ако биде послушан, ќе му дојде крајот на поткупувањето. Но, работата не е толку едноставна. Мониторингот и казнувањето се скапи, а утврдувањето дали некој се раководи според моралните норми и казнувањето на оние кои не ги почитуваат не е ниту бесплатно, ниту пак лесно. Треба да се создаде клима, информативна структура и низа стимулативни мерки за владините службеници и приватните лица да практикуваат корупција од најразлични видови, во оптимална мера. Тоа, пак, бара да се разбере што ги предизвикува различните видови корупција и зошто тие се социјално штетни (повремено носат определени социјални придобивки) и кои се придобивките и *трошоците* за примената на различните мерки за борба против корупцијата. Исто таа, потребен е план за спроведување, за да се

премине од точката каде што сме сега до точката каде што се надеваме дека ќе бидеме, земајќи ги предвид трошоците за постигнување на тоа.

Што претставува *стратегијата* против корупцијата? Почетокот на одговорот е дека стратегијата е фокусирана на корумпираните системи, а не (само) на корумпираните лица. Со други зборови, наместо да размислуваме за корупцијата во смисла на неморално лице кое ги прекршува законот и довербата (што е точно), треба да размислуваме за системите коишто се, помалку или повеќе, подложни на различни незаконски активности.

Може да се каже многу за видовите влади и, поопшто, за видовите институции - без оглед на тоа дали се јавни, приватни или непрофитни - кои се подложни на корупција. Корупцијата, обично, се намалува со поделбата на власта, контролата и ребалансот, транспарентноста, со добар правосуден систем и со јасно дефинирани улоги, одговорности, правила и ограничувања. Таа обично не вирее онаму каде што постои демократска култура, конкуренција и добри системи за контрола, како и онаму каде што луѓето (вработените, клиентите, надзорниците) имаат право на информации и право на законска заштита. Корупцијата обожава повеќекратни сложени прописи, со голем број службени дискрециони права коишто не може да се проверат.

Забележуваме дека најголемиот дел од овие идеи важат и за деловниот сектор. Оттука, следнава метафоричката формула ја сметаме за корисна:

$$K = M + D - O$$

Корупцијата (K) е еднаква на монополската власт (M), плус дискреционите права на службениците (D), минус отчетноста (O).<sup>18</sup> Ако некој има монополска власт над некоја стока или услуга и има дискреционо право да одлучува дали некој ќе ја добие таа стока или услуга и колку ќе добие од неа, а притоа не постои отчетност преку која другите ќе можат да видат како одлучува тој/таа, тогаш постои голема можност да откриеме корупција. Ова важи без оглед на тоа дали се работи за јавниот или за приватниот сектор и независно од

---

<sup>18</sup> Формулата е метафоричка од повеќе аспекти, не само во смисла на собирање и одземање. Корупцијата е функција на многу нешта, со позитивни „делумни изводи“ во поглед на степенот на монопол и обемот на службените дискрециони права и негативни во поглед на отчетноста. Бидејќи сите овие променливи се повеќедимензионални и бидејќи нема на располагање сигурни мерки, математичката метаформа е само хевристичка (емпириска).

тоа дали земјата е сиромашна или богата и дали се наоѓаме во Беира, Берлин или во Бејрут.

Според тоа, стратегијата против корупцијата не треба да почне и да заврши со жестока расправа за етиката или за потребата од нови вредносни ставови. Наместо тоа, таа треба ладнокрвно да бара начини за намалување на монополската власт, за ограничување и разјаснување на дискреционите права и за зголемување на транспарентноста, а притоа да води сметка за посредните и за непосредните трошоци.

Друг суштински момент во формулирањето на стратегијата за борба против корупцијата е фактот дека корупцијата е кривично дело сторено со умисла заради корист, а не од/заради страст. Луѓето се склони кон корупција кога ризиците се мали, казните се благи, а користа голема. Ова се поклопува со горенаведената формула, затоа што користа се зголемува со зголемувањето на монополската власт. Тоа значи дека стимулациите на маргините се тие кои ги иницираат пресметките во врска со исплатливоста на корупцијата кај корумпираните и кај потенцијално корумпираните службеници и граѓани. Променете ги информациите и стимулациите и сте ја промениле корупцијата.

Имањето стратегија не значи дека треба да ги нападнеме сите форми на корупција одеднаш. Мора да правиме разлика меѓу различните видови корупција и да сфатиме дека сите не се подеднакво штетни, иако јавно нема да го кажуваме тоа. На пример, системската корупција во полицијата обично е поштетна од корупцијата во Одделението за издавање возачки дозволи. Сите инспектори мора да бидат почесни од давателите на услуги. Постоенето на стратегија подразбира да се има јасна идеја за целите и за средствата во краткорочни, среднорочни и во долгорочни рамки. За да има кредибилитет, кампањата за борба против корупцијата треба да биде успешна од самиот почеток. Неопходен е и петгодишен план со етапни и реални цели.

Корисно е да ги одвоиме таканаречените *економски* прашања од прашањата на имплементацијата на мерките за спречување на корупцијата. Како што ќе видиме во продолжение, економските модели се поволни за решавање на следниве прашања:



1. Која е цената (и можните придобивки) на различните форми на незаконско однесување?
2. Какви видови превентивни мерки би можеле да ја намалат корупцијата по вид или област?
3. Кои се придобивките, во смисла на намалена корупција и, можеби, зголемена ефикасност на превентивните мерки? Колкави се трошоците за овие мерки?
4. Какви се меѓусебните односи меѓу различните антикорупциски мерки, како позитивни, така и негативни?
5. Водејќи сметка за одговорите од погоре, каква низа мерки треба да се донесе и на кое ниво?

Она што можеме да го наречеме прашање на имплементацијата, оди подалеку. На пример, како може да се мобилизираат сојузници и да се неутрализираат или да се придобијат потенцијалните противници? Како изборот на мерките во овој домен може да им помогне или да ги попречи креаторите на политиката (или на владата) за да вклучат и други значајни области? Како службениците кои ги спроведуваат политиките да стекнат сопственост врз она што го работат? Како можат да се изменат стимулациите, за службениците да ги подобрат изгледите за спроведување на замисленото?

Се разбира, се преклопуваат економските прашања и прашањата на имплементацијата. Поради две причини, борбата против корупцијата не треба да се смета како цел сама по себе. Во определен момент економските трошоци за намалување на корупцијата ги надминуваат придобивките од натамошното намалување. Во одредена стратегиска точка општинските реформатори пробиваат од спротивниот правец. Доколку се спроведе правилно, стратегијата за спречување на корупцијата може да стане средство за финансиско здравување на градот, за реформирање на услугите и за вклучување на граѓаните. Целосната преобразба на локалната самоуправа се случува откако ќе се намалат злоупотребите.



## Корупцијата како систем

### Економски пристап кон корупцијата

Како може да се изготви стратегија за спречување на корупцијата во специфични околности? Во оваа книга ќе подвлечеме неколку чекори:

1. Разбирање на корумпираните системи, за што се потребни аналитички алатки (оваа глава);
2. Дијагностицирање за тоа како функционираат конкретните корумпирани системи во определен контекст (Глава 4);
3. Надминување на политичкиот и на бирократскиот отпор и изнаоѓање поддршка (Глава 4 и 5); и
4. Изготвување на акционен план со динамика за лекување на корумпираните системи, искоренување на културата на цинизам, создавање политички моментум и трансформирање на општинската власт (Глава 5).

Во овој дел се нагласува економскиот пристап кон корупцијата. Корупцијата е економски пресметан криминал. Доколку веројатноста да се биде фатен е мала, казната блага, а наградата голема во однос на позитивните стимулации за владиниот службеник, тогаш вообичаено ќе најдеме на корупција. За среќа, економските анализи сугерираат дека е можно да се лоцираат областите во определена организација каде што појавата на корупцијата е најверојатна. Како што се спомнува во претходната глава, хевристичката формула гласи: Корупцијата е еднаква на монополската власт, плус дискреционите права на службениците минус отчетноста.

Кога размислуваме за спречувањето, треба да размислуваме за менување на стимулациите на коишто наидуваат службениците, за зголемување на казните и на веројатноста за нивно фаќање, како и за наградување на службениците според постигнатите резултати. Треба да се стремиме кон намалување на монополската моќ, разјаснување на дискреционите права и зајакнување на отчетноста.

Во овој дел се разработуваат тие принципи и се изготвува рамката за анализа на применетите политики. Но, најпрвин, за да го демонстрираме значењето на она што се чини дека е апстрактна теорија, градоначалникот

Меклин-Абароа ни опишува како тој ги искористил истите за насочување на реформите на општинската администрација во Ла Паз.

Секогаш кога ќе најдев на проблеми со испораката на услугите, со навременото завршување на јавните работи или со наплатата на приходите, тие не беа поврзани само со неефикасната организација, туку речиси секогаш со корупција. Колку повеќе учев за работата на општината, толку повеќе се сопнував на сомнителното однесување. Така, се свртев и почнав да ја користам формулата за корупцијата **К = М + Д – О** како организационен принцип во моите обиди за преобразба на општинската власт во Ла Паз. (Во шпанскиот јазик не постои збор за „отчетност“, па затоа го користиме зборот „транспарентност“, така што формулата гласи:  $K = M + D - T$ .)

Почнав до сфаќам дека воведувањето на конкуренцијата, намалувањето на бирократските дискрециони права и предности и поголемата отчетноста се клучни за решавање на институционалните тесни грла и сопки. Всушност, почнав да верувам дека во Ла Паз, а можеби и во другите општини, јавните институции со години, па дури и со децении, се однесувале разбојнички, а тоа довело до развој на системска и оригинерна корупција. Според Дарвиновата теорија, овие болни институции, се чини, еволуирале во сложени и софистицирани коруптивни машинерии, чијшто облик, големина, начин на работа и законски легитимитет е „погоден“ за корупција.

Би можел да наведам голем број примери. Дозволете ми да опишам еден од нив.

Градежните дозволи беа голем извор на корупција и на фрустрации. Според постојното законодавство на општината, **сите** нови градежни работи во градот мораше да добијат согласност од Одделението за урбанистички развој на општината. И не само тоа. И сите промени на постојните градби - на пример, на надворешниот изглед, па дури и обичното поставување на нова врата надвор или **внатре** во зградата - мораше, исто така, да биде одобрено. Се разбира, на добивањето на сите овие одобренија се чекаше со години, освен ако не платите поткуп.

Дознав за корупцијата и ја применив формулата. Ова доведе, пред сè, до прегледување на сите неопходни дозволи и до редизајнирање на процесите за издавање дозволи. Спроведовме дерегулација. Ги поедноставивме и ги објавивме процедурите за сите прописи коишто ги задржавме, за да не можат да се мамат граѓаните со толкувањето на регулативата и со наметнувањето на процедури коишто не се предвидени.

Исто така, почнавме да го уриваме монополот врз издавањето дозволи, што од своја страна доведе до решавање на еден структурен проблем. Всушност, дури и да не постоеше корупција, „лекот“ против корупцијата содржан во формулата се покажа како совршено средство за лекување на скапата неефикасност, одложувањата и за намалување на товарот на општинските ресурси во многу области од општинската власт.

Боливија има вишок на понуда на определени професии, меѓу кои и архитектите. Затоа, решив да му предложам на професионалното здружение на архитектите да овозможи сертификација на своите членови од страна на општината,

за тие да можат да ги издаваат градежните дозволи во име на градот и во согласност со општинските норми и прописи за надоместот што ќе биде пазарно утврден. За таа цел, архитектите ќе треба да положат испит - наречен USPA - со кој ќе покажат дека ги познаваат прописите и нормите на градот и ќе депонираат обврзници коишто ќе ги наплати градот ако не ја исполнуваат својата должност професионално и чесно. Здружението на архитектите мораше да се согласи да помогне во имплементацијата, надзорот и, по потреба, во санкционирањето.

Оваа мерка не успеавме да ја спроведеме сè до 1996 година, кога бев повторно избран. Вклучивме повеќе од сто приватни архитекти за да се справат со огромната побарувачка на дозволи и така драстично го скративме времето на чекање. Сертифициваните архитекти пополнуваа обрасци со сите потребни информации и издаваа нумерирана градежна дозвола со потпис и печат. Потоа, неколку добро платени службеници од Одделението за урбанистички развој спроведуваа целосна контрола, по случаен избор, на издадените дозволи. Доколку се појавеа неправилности, градот и Здружението на архитектите можеа да поведат постапка. Здружението на архитектите можеше, исто така, да застане во одбрана на своите членови, доколку службениците настапеа со неточни тврдења. На тој начин беше уништен нелегалниот пазар за корупција, каде што одложувањата и монополот ја креваа цената.

Ова е само еден пример за сеопфатното начело. Јас ја искористив формулата  $K = M + D - O$  како водечки принцип на мојот мандат како градоначалник.

## Корупцијата како кривично дело со намера

Формулата за којашто зборува Меклин-Абароа почнува со една опсервација во духот на економијата. Точно е дека различни луѓе различно реагираат на искушенијата на корупцијата, како и тоа дека голем број службеници од јавниот и од приватниот сектор се воздржуваат од корупцијата, дури и кога искушенијата се големи. Кога станува збор за борбата против корупцијата основно е да се сфати дека колку е искушението поголемо, толку повеќе расте и нивото на корупција.

Што ги поттикнува искушенијата? Никарагванскиот сметководител Франциско Рамирез Торес надолго и нашироко дискутира за можните фактори, како што се семејството, училиштето, односот кон работата, бизнисот или министерството, нацијата и меѓународната ситуација. На ниво на поединец, тој како причина за корупција ги наведува прекумерната употреба на алкохол, вонбрачните активности, загубите од трансакции на берзата, коцкањето, „причини поврзани со суетата“, административната неорганизираност, „жедта за незаконско збогатување“ и уште осум други причини.<sup>19</sup> Да се обидеме да ја поедноставиме сложената реалност што ја опишува Рамирез Торес.

Првата равенка е дека службениците ќе паднат во искушение да се впуштат во корупција кога износот на коруптивната добивка е поголем од казната што би ја добиле кога би биле фатени, помножена со веројатноста да бидат фатени. Казната ги вклучува платите и другите додатоци што тие морале да ги жртвуваат кога би ги загубиле работните места, како и строгост на изречената казна.

Кога коруптивната добивка ќе биде голема? Можноста службениците да стекнат коруптивни придобивки е функција од степенот на монополот што го држат врз некоја услуга или дејност, нивните дискрециони права да одлучат кој треба да добие и колку и степенот на отчетност за нивните активности.

Тогаш, како да се обидеме да ја контролираме корупцијата? Еден од приодите е да се намали монополот, да се разјаснат и да се ограничат дискреционите права и да се зголеми отчетноста.

Се разбира, намалувањето на корупцијата не е единствениот наш проблем. Може да потрошиме многу пари на борбата против корупција или да создадеме толкав чиновнички апарат и бирократија, но трошоците

---

<sup>19</sup> Франциско Рамирез Торес, *Los Delitos Económicos en los Negocios* (Економски деликти при преговори) (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990 г.), стр. 22-26, 40-50.

и намалената ефикасност ќе бидат поголеми од самите придобивки од намалувањето на корупцијата.

Во овој момент, можеби, вреди да употребиме една економска метафора. Замислете дека вие сте раководителот, а ние вашите агенти. Раководителот може да биде градоначалник на некој град, раководител на одделение или, пак, директор на некоја програма за помош. Да претпоставиме дека вие не сте корумпирани и дека вашите цели се совпаѓаат со јавниот интерес. Но, за нас, како ваши агенти, корупцијата е искушение. Сакате да не мотивирате за продуктивни активности и да не одвратите од коруптивни дејства. Оттаму, размислувате за намалување на нашите монополски овластувања (или на оние на агенцијата), за разјаснување, а понекогаш и за ограничување на нашите дискрециони права, за тоа кој колку ќе добие од услугата и по која цена, а притоа настојувате да ја за зголемите отчетноста. Сакате да не стимулирате да вршиме социјално корисни активности и да ги зголемите ефективните казни за корупцијата.

Но, секоја од овие потенцијални иницијативи може да ве чини скапо, и тоа од повеќе аспекти. За овие иницијативи се потребни пари. Во нив може да има опортунентни трошоци. Тие можат да креираат надворешни влијанија. Според тоа, вашиот економски проблем е многу посложен од „борбата против корупцијата“. Во идеален случај, ќе ги пребивате придобивките од вашите напори (во смисла на подобрена продуктивност и намалени трошоци на корупцијата, што ќе треба да ги процените) со трошоците за нивното постигнување.

## **Рамка за анализа на јавната политика**

Од овие размислувања може да се изведе „рамка за анализа на јавната политика“ (видете ја рамката 4). Тоа не е рецепт, туку механизам за стимулирање на креативните и на аналитичките способности на сите оние кои се заинтересирани за контролирање на корупцијата.

Според оваа рамка, раководителот може да ги избира агентите, да ги менува нивните стимулации, да собира информации за да ја зголеми веројатноста за откривање и за казнување на корупцијата, да го менува односот меѓу агентите и клиентите и да ја зголеми моралната цена на корупцијата. Користењето на ваквата рамка, во соработка со вишите службеници, претпријатијата и граѓаните, се покажа корисно во многу земји, бидејќи таа им помогна да размислуваат за алтернативни решенија.



РАМКА 4: СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА; РАМКА ЗА АНАЛИЗА НА ЈАВНАТА ПОЛИТИКА

А. Изберете ги агентите

1. Најдете ги нечесните (користејќи досиеја, тестови и техники за предвидување на чесноста).
2. Зајакнете го системот на вработување според заслугите и избегнете го непотизмот.
3. Употребете надворешни „гаранции“ за чесноста (користете ги мрежите за наоѓање проверени агенти и потрудете се тие да останат такви).

Б. Утврдете систем за наградување и за казнување на агентите

1. Променете го наградувањето.
  - а. Зголемете ги платите за да ја намалите потребата од коруптивни приходи.
  - б. Наградете ги конкретните акции и оние агенти кои ја намалуваат корупцијата.
  - в. Подобрете го системот на кариера за унапредувањата да зависат од остварениот ефект во работата.
  - г. Користете вонредни договори за наградување на евентуалниот успех на агентите (на пример, посебна пензиска шема или финансиски обврзници).
  - д. Поврзете ги непаричните награди со остварениот ефект (обука, трансфери, посредни привилегии, патувања, публицитет или пофалби).
2. Казнете го коруптивното однесување.
  - а. Утврдете построги формални казни.
  - б. Зголемете ги овластувањата на раководителот да казнува.
  - в. Израмнете ги казните со ефектите, во смисла на мерки за искоренување на културата на корупција.
  - г. Користете низа казни (обука; трансфери; јавност; гласање недоверба; губење на професионалниот авторитет, посредните привилегии и привилегиите за патување).

В. Соберете информации за мерките и за резултатите.

1. Подобрете ги информатичките системи за ревизија и за менаџмент.
  - а. Приберете докази за можната корупција (со користење посебно маркирање, статистички анализи, проверка на работата по случаен избор и инспекции).
  - б. Спроведете „процени на ранливоста“ – видете табела 11.
2. Зајакнете ги изворите за добивање информации.
  - а. Дајте муповеќе моќ на специјализираниот кадар (ревизори, компјутерски експерти, истражувачи, надзорници и внатрешна безбедност).

- б. Создадете клима во којашто агентите (на пример, поткажувачите) ќе пријавуваат неправилни активности.
  - в. Формирајте нови отсеци (омбудсман, посебни истражни комисии, анти-корупциски агенции или анкетни комисии).
3. Прибирајте информации од трети лица (медиуми и банки).
  4. Прибирајте информации од клиентите и од јавноста (вклучувајќи ги и струковите здруженија).
  5. Префрлете го товарот за докажување на потенцијално корумпираните лица (на пример, државните службеници со големо богатство) кои ќе треба да ја демонстрираат својата невиност.
- Г. Преуредете го односот раководител-агент-клиент за да ја ослабнете монополската моќ, да ги ограничите дискреционите права и да ја зголемите отчетноста.
1. Воведете конкуренција во набавката на стоките или на услугите (преку приватизација, јавно-приватна конкуренција и конкуренција меѓу јавните служби).
  2. Ограничете ги дискреционите права на агентите.
    - а. Појасно утврдете ги целите, правилата и процедурите и објавете ги.
    - б. Воведете тимска работа на агентите под хиерархиски надзор.
    - в. Разделете ги големите одлуки на помали одвоени задачи.
    - г. Разјаснете го и ограничете го влијанието на агентите врз клучните одлуки (сменете ги правилата за одлучување, сменете ги носителите на одлуките и направете измени на стимулациите).
  3. Ротирајте ги агентите - функционално и географски.
  4. Променете ја мисијата, производот или технологијата на организацијата, со цел таа да биде помалку подложна на корупција.
  5. Организирајте групи од клиенти за да ги направите помалку подложни на одредени форми на корупција, за да го промовирате протокот на информации и за да создадете антикорупциско лоби.
- Д. Зголемете ја „моралната цена“ на корупцијата.
1. Користете обука, образовни програми и лични примери.
  2. Донесете етички кодекс (за државната служба, струката или за агенцијата).
  3. Променете ја деловната култура.

Следуваат неколку белешки за општинските лидери во врска со некои од најважните категории од рамката:

**Избор на агенти.** За агенти, се разбира, се сметаат и општинските службеници, но сите агенти кои вршат општински работи не мора да бидат вработени во општината. Многу градови имаат преземено премногу задачи, така што тие *de facto* станаа монополи. Наместо тоа, доколку дел од работите им се отстапат на надворешни лица на конкурентниот пазар, при што внимателно ќе се следи нивното работење (вклучувајќи го и надзорот на граѓаните – видете натаму во делот „Зголемување на отчетноста и на транспарентноста“), би се зголемила ефикасноста и би се намалила корупцијата. Една од најважните мерки за спречување на корупцијата на сите нивоа на власта може да биде склучувањето договори со приватни агенти за испорачување на некои задачи и функции.

**Подобре ги позитивните стимулативни мерки** за општинските службеници. Во многу градови, платите се намалија толку многу, што службениците буквално не можат да ги прехранат своите семејства доколку не „ловат во матно“ и не тезгарат. Уште поважно е да се зајакнат врските меѓу платата и *остварениот ефект*, односно меѓу унапредувањето и резултатите, кои во многу општини се сериозно нарушени.

**Зголемете ги ефективните казни за корупција.** Поради слабите или корумпирани истражни, обвинителски и правосудни системи, обвиненијата за корупција ретко кога имаат завршница, а и тогаш кога ја има, казните - во практика - се честопати минимални (на пример, службеникот е отпуштен од работа). Како последица на тоа, очекуваната казна за корупцијата (шансите да бидат фатени и осудени, помножени со изречената казна, доколку се осудени) нема моќ на одвраќање. Клучен чекор е зајакнувањето на капацитетите и подобрувањето на стимулативните мерки за полицијата, обвинителите и за судиите. Но, се разбира, општинските власти обично немаат контрола врз овие служби. Сепак, општинските лидери треба да бидат креативни во смислувањето дестимулативни мерки, како што се отпуштање или суспендирање од работа, користење на печатот за публицитет, осудување на корумпираните службеници од страна на струковите здруженија, преместување на луѓето на непожелни работни места, итн.

**Ограничете го монополот.** Подобрете ја конкуренцијата во јавниот и во приватниот сектор. Секогаш кога е можно, избегнувајте ги прописите кои овозможуваат монополска положба.

**Разјаснете ги службените дискрециони права.** Поедноставете ги правилата и прописите. Повлечете „јасни линии“ на разграничување меѓу должностите и дискреционите права. Помогнете им на граѓаните да научат како би требало да функционираат јавните системи (преку брошури и прирачници, инфо-шалтери, објаснување на законите и на правилата на секојдневен јазик, јавни кампањи, на рачување услуги од страна на граѓаните итн.). Подобрете го граѓанскиот надзор врз она што го работат општинските власти.

**Зголемување на отчетноста и на транспарентноста.** Јасните стандарди за однесување и правила на игра ја прават отчетноста полесна. Истото важи и за отворените тендерските процедури, за доделувањето грантови и за проектите за помош. Отчетноста зависи од способностите на внатрешните ревизори и сметководители, од омбудсманот, инспекторите, специјализираните служби на полицијата и од специјализираните обвинители. Но, отчетноста треба, исто така, да ги вклучи и граѓаните, синдикатите, невладините организации (НВО), медиумите и деловните субјекти, и тоа на повеќе начини, вклучувајќи ги граѓанските надзорни одбори, отворените телефонски линии, надворешната ревизија, анкетните комисији, итн. Општинските власти можат да им помогнат на надворешните учесници преку генерирање и пренесување информации за делотворноста на јавните служби. Конечно, градовете треба да го поттикнат приватниот сектор да врши контрола врз сопственото учество во коруптивните шеми за набавки, склучување договори, регулација, итн.

## **Примена на рамката во случајот на Хонг Конг**

Многу од погоренаведените наслови можат да се искористат при резимирањето на стратегијата на Независната комисија за борба против корупцијата во Хонг Конг. Џек Кејтер и неговите колеги не ја имале пред себе рамката 4, но нивната анализа се раководела според проблемите што ги предизвикува корупцијата. И оваа анализа, исто така, го нагласува значењето на системските реформи. Да го разгледаме, на пример, рамката 5. Од насловите на рамката 4 ќе забележиме дека се опфатени голем број од клучните иницијативи на НКБК.

РАМКА 5: РАМКАТА ЗА АНАЛИЗА НА ЈАВНАТА ПОЛИТИКА ПРИМЕНЕТА ВО СЛУЧАЈОТ НА ХОНГ КОНГ

А. Изберете ги агентите

1. Отфрлете ги нечесните (користејќи ја документацијата од претходната работа, тестови и фактори за предвидување на чесноста). По обемни проверки и по долго снимање на состојбите, во НКБК беа распоредени само определен број членови на поранешната Служба за борба против корупцијата во полицијата.
2. Зајакнете го принципот на вработување според заслугите и избегнете го непотизмот, особено при регрутирањето на сметководители, ревизори, системски аналитичари и други специјалисти.
3. Консултирајте надворешни „гаранции“ за чесноста. Поради својот статус на колонија, Хонг Конг можеше да „увезе“ виши полициски функционери.

Б. Утврдете ги наградите и казните за агентите

1. Променете ги наградите.
  - а. Зголемете ги платите за да ја намалите потребата од коруптивни приходи. За вработените на НКБК беше утврден посебен додаток на платата од 10 проценти.
  - б. Наградете ги конкретните акции и агенти кои ја намалуваат корупцијата.
  - в. Подобрете го системот за напредување во кариерата, со цел унапредувањата да зависат од остварениот ефект во работата. Правилата што важеа за јавната администрација не се применуваа во НКБК, така што можеше брзо да се напредува.
  - г. Користете вонредни договори за наградување на евентуалниот успех на агентите (на пример, посебна пензиска шема или обврзници). Најголем дел од вработените во НКБК работеа врз основа на договори на две ипол години и беа внимателно оценувани пред продолжувањето на договорите.
  - д. Поврзете ги непаричните награди со остварениот ефект (обука, трансфери, посредни привилегии, патувања, публицитет или пофалби).
2. Казнувајте го коруптивното однесување.
  - а. Направете ги формалните казни построги. Владата на Хонг Конг уште на самиот почеток се зафати со „големите риби“, а нивното апсење и казнување доби голем публицитет.
  - б. Зголемете ги овластувањата на раководителот за казнување. НКБК имаше право да отпушта и да вработува во секое време.

- в. Израмнете ги казните со ефектите, во смисла на мерките за искоренување на културата на корупција.
  - г. Користете низа казни (обука; трансфери; публицитет; гласање недоверба; губење на професионалниот авторитет, посредните привилегии и привилегиите за патување).
- В. Најдете информации за мерките и за резултатите. Ова беше, можеби, најважниот фактор за успехот на НКБК.
1. Подобрете ги информатичките системи за ревизија и за менаџмент.
    - а. Соберете докази за можна корупција (со користење на посебно маркирање, статистички анализи, проверка по случаен избор и инспекциска контрола). НКБК користеше многу вакви техники за определување на обемот на корупцијата. Исто така, се користеа и тајни агенти.
    - б. Направете „проценка на ранливоста“. НКБК направи анализа на голем број државни агенции, работејќи заедно со нив наместо да настапува непријателски. На лидерите на тие агенции им беше овозможено да ги добијат заслугите од реформите за спречување на корупцијата и за зголемена ефикасност, а НКБК настапуваше во функција на консултант за менаџмент.
  2. Зајакнете ги изворите за добивање информации.
    - а. Дајте му повеќе моќ на специјализираниот кадар (на ревизорите, информатичарите, истражувачите, надзорниците и на внатрешната безбедност). НКБК го стави акцентот на превенцијата и вработи голем број такви експерти во Одделението за спречување на корупцијата.
    - б. Создадете клима во којашто агентите (на пример, поткажувачите) ќе ги пријавуваат неправилните активности. Беа отворени многу можности - од анонимни поплаки до локални канцеларии, каде што граѓаните можеа да ги поднесат своите претставки. НКБК имаше 24 часа отворена телефонска линија за поплаки.
    - в. Формирајте нови отсеци (омбудсман, посебни истражни комисии, анти-корупциски агенции или анкетни комисии). Одделението за односи со јавноста беше формирано делумно и заради прибирање информации од јавноста. Граѓанските надзорни одбори на НКБК помогнаа во обезбедувањето информации, но служеа и како гаранција за тоа дека НКБК нема да ги злоупотребува своите големи овластувања.

3. Прибирајте информации од трети лица (медиуми и банки). За НКБК имаше силни закони коишто овозможува истраги на незаконски стекнатото богатство на вработените во јавниот сектор, вклучувајќи ги и нивните банкарски сметки.
  4. Прибирајте информации од клиентите и од јавноста (вклучувајќи ги и струковите здруженија). Одделението за односи со јавноста доби многу информации од граѓаните за корупцијата и за неефикасноста. Во надзорните одбори членуваа експерти од областите кои беа од значење за работата на НКБК.
  5. Префрлете го товарот за докажување на потенцијално корумпираните лица (на пример, на државните службеници со големо богатство), кои ќе треба да ја демонстрираат својата невиност. НКБК го спроведе токму тоа.
- Г. Преуредете го односот раководител-агент-клиент за да ја ослабнете монополската моќ, да ги ограничите дискреционите права и да ја зголемите отчетноста.
1. Воведете конкуренција во набавките на стоките или на услугите (преку приватизација, јавно-приватна конкуренција и конкуренција меѓу јавните служби).
  2. Ограничете ги дискреционите права на агентите.
    - а. Појасно утврдете ги и објавете ги целите, правилата и процедурите.
    - б. Воведете тимска работа на агентите, под хиерархиски надзор.
    - в. Разделете ги големите одлуки на помали одвоени задачи.
    - г. Разјаснете го и ограничете го влијанието на агентите врз клучните одлуки (сменете ги правилата за одлучување, сменете ги носителите на одлуките и направете измени на стимулациите). НКБК воспостави силен систем за внатрешна контрола, со кој - меѓу другото - ги ограничи дискреционите права и ја подобри отчетноста.
  3. Ротирајте ги агентите - функционално и географски.
  4. Променете ја мисијата, производот или технологијата на организацијата, со цел да ја направите помалку подложна на корупција. НКБК стана многу повеќе од обична истражна агенција. Таа го стави акцентот на превенцијата и на односите со јавноста, како клучни фактори за долгорочна стратегија.
  5. Организирајте групи од клиенти за да ги направите помалку подложни на одредени форми на корупција, за да го промовирате протокот на информации и за да создадете антикорупциско лоби. Одделението за односи со јавноста отвори локални канцеларии кои им помагаа

на граѓаните да и се спротивстават на корупцијата, да ја пријавуваат корупцијата и да лобираат против неа.

Д. Зголемете ја „моралната цена“ на корупцијата.

1. Користете обука, образовни програми и лични примери. Одделението за односи со јавноста се вклучи во многу програми за граѓанско образование – почнувајќи од училиштата, па сè до медиумите.
2. Донесете етички кодекс (за државната служба, струката или за агенцијата). НКБК утврди строг етички кодекс.
3. Променете ја деловната култура. НКБК дејствуваше со кредибилитет и воведе „од чиста почиста“ етика и, преку транспарентноста што ја овозможуваше граѓанскиот надзорен одбор, создаде структури кои ќе ја гарантираат неговата примена.

## Примерот со набавките

Јавните набавки се уште еден пример за корисноста на рамката бр. 4. Во оваа област на општинската власт, најверојатно, има најмногу корупција, во смисла на парична вредност. Корупцијата во јавните набавки се манифестира преку најразлични форми. Некои од позастапените видови се:

1. Тајни спогодби меѓу понудувачите, што води кон зголемување на цената што треба да ја плати градот и која може, но не мора, да биде поделена со корумпираните службеници;
2. Поткупување на општинските раководители од страна на претпријатијата, заради „местење“ на тендерите за јавни набавки;
3. Мито за општинските раководители кои го регулираат однесувањето на победникот на тендерот. Овој вид корупција може да поттикне ненормално ниски понуди, кои ќе го добијат тендерот затоа што се помали од проценетите трошоци. Но, по добивањето се случуваат „поправките“ преку пресметката на корумпираниот изведувач, при што се појавуваат дополнителни трошоци и скапи промени на спецификацијата од договорот што го дозволува поткупливиот регулатор.

Рамката бр. 6 покажува како рамката за анализа на јавната политика води до корисни сугестии за секој од овие три проблеми.

Во Прилогот кон оваа рамка се даваат деталите и се разгледуваат компликациите и можностите за намалување на корупцијата преку подобри и поефикасни системи за јавни набавки.



РАМКА 6: Рамка за анализа на јавната политика којашто се применува за спречување на тајните спогодби при јавните набавки

А. Избор на понудувачи

1. Проверете ја чесноста (контрола којашто укажува на тоа дека нема тајни спогодби; проверка на минатиот труд на изведувачите и на резултатите од поранешните договори).
2. Искористете ги надворешните гаранции за потврда на чесноста на претходните понуди и за коректна изведба на изведувачот.
3. Дозволете да конкурира само едно претпријатие и преговарајте безмилосно.

Б. Изменете ги наградите и казните за понудувачите.

1. Насочете ги наградите во полза на чесните понудувачи (плаќање подоцна, во зависност од трошоците и квалитетот; договори со стимулативни мерки);
2. Изменете ги казните, со цел тајните спогодби да бидат помалку привлечни (дисквалификација на претпријатијата кои тајно се спогодуваат; примена на кривични казни или примена на публицитет за да му се наштети на името на претпријатието).

В. Користете информативни стратегии за зголемување на можностите за откривање и за казнување на тајното спогодување.

1. Користете системи за откривање на тајните спогодби;
2. Дајте им поголеми овластувања на агентите за прибирање информации (тајно работење, следење, пазарни цени и проценка на трошоците).
3. Вклучете трети лица за добивање на веродостојни информации (индустриски билтени и консултанти, независни проценки на трошоците или ревизори)
4. Користете ги понудувачите како извор на информации (незадоволни работници, понудувачи кои не го добиле договорот, оние кои одлучиле да не конкурираат).

Г. Преуредете го односот набавувач-понудувач.

1. Поттикнете ја конкуренцијата меѓу понудувачите (поканете нови претпријатија, зголемете го публицитетот, намалете ги ограничувањата за учество, изгответе договори за поделба на ризикот и поставете услов за размена на информациите од договорот).
2. Намалете ги дискреционите права на вашите сопствени агенти (правилата за промена на нарачките, за следење, „итните случаи“,

запечатените понуди, правилата за одлучување при изборот на понудувачите и хиерархиска контрола на одлуките).

3. Ротирајте ги вашите агенти.
4. Предефинирајте го „производот“ на организацијата (постандардизирани стоки по пазарни цени; водете сметка за корупцијата при изборот на инпутот, аутпутот и начинот на плаќање, и вертикалната интеграција – не купувај, туку направи).

Д. Заземете поинаков став кон тајните спогодби.

1. Елиминирајте ги тајните спогодби од прифатливите практики (како што се извозните картели) и цели (како што е стекнувањето максимална добивка од надворешната размена).
2. Едуцирајте ги изведувачите за тоа како функционира конкуренцијата во јавните набавки во другите земји.
3. Промовирајте го концептот дека понудувачите треба да се идентификуваат со социјалната или со јавната намена на договорот.

## Проценувањето на корупцијата

Економската анализа може да биде корисна при дијагностицирањето на областите каде што може да се појави корупцијата и како таа тенденција може да се намали. Како може да се искористи рамката за анализа на јавната политика во дадени околности?

### Дијагностицирање преку учество

Според нашето искуство, токму луѓето кои работат во системски корумпирани институции ќе помогнат во анализата на тоа каде и како се јавува корупцијата. Тој факт може да биде изненадувачки, но најчесто е точен – сè додека станува збор за корумпирани системи, а не за одредени поединци. На работилниците на тема корупција модерирани од авторот на оваа книга, што се одржаа во десетина земји, по извесно време луѓето почнуваа да зборуваат за корупцијата којашто постои, како истата функционира и како може да се спречи – дури и тогаш кога нивните анализи негираат какво било лично знаење, со цел да не бидат инкриминирани.

Во системски корумпирани околности, многу политичари и службеници покажуваат сложени и измешани чувства во однос на корупцијата. Тие можат искрено да се згрознуваат од неа и да сакаат да ја искоренат, но истовремено учествуваат во неа или дозволуваат таа да се појавува. Психолозите и полицијата, очигледно, се соочуваат со сличен феномен. Како може ваквите измешани чувства да се искористат во дијагностицирањето на корумпираните системи?

### Што е дијагностицирање преку учество?

Едноставниот одговор е да им се овозможи на луѓето за таквите системи да дискутираат аналитички, без страв од последиците. Понекогаш користиме метафора за *терапевтски пристап кон болната институција*. Бидејќи корупцијата е концепт што е оптоварен со емоции, срам и со одбранбено однесување, прво што треба да сториме е да ја демистифицираме корупцијата. На нашите работилници на тема корупција, најпрвин бараме од учесниците да анализираат студија на успешна кампања за борба против корупцијата во друга земја. Учесниците согледуваат дека проблемот може да се анализира непристрасно и да се реши ефикасно. Иако е сосема

јасно дека околностите во другата земја се разликуваат од околностите во нивната земја, самиот факт дека може да се направи успешна анализа и успешно да се дејствува го намалува нивниот скептицизам и ја стимулира нивната креативност.

Потоа на учесниците им се даваат **аналитичките рамки** за да им помогнат да сфатат дека корупцијата не е (само или првенствено) проблем на злобните луѓе, туку е проблем на корумпираните системи. Се претставува формулата за корупција - корупцијата е еднаква на монополската власт плус дискреционите права минус отчетноста. За членовите на корумпираните организации ваквото разбирање честопати се покажувало како терапевтско.

Како што е случајот со добрата терапија, учесниците преминуваат на **самодијагностицирање и самолекување**. Резултатите можат да бидат извонредни. Се дијагностицираат корумпираните системи и се преминува кон изнаоѓање начини за нивно закрепнување. Од ваквото дијагностицирање, па преку учеството, можат да произлезат два резултата: подлабоко заемно разбирање на корумпираните системи и акционен план за нивно реформирање.

## **Како може да се спроведе дијагностицирањето преку учество?**

Таквите работилници можат, а можеби и треба, да се реализираат на повеќе нивоа во општината. Меѓутоа, важно е првата работилница да ги вклучува највисоките нивоа на општината. Во идеални услови, работилницата ја свикнуваат градоначалникот или претседавачот на Советот на општината. Во некои случаи вежбата се прави интерно, во рамките на општинската управа, а во други случаи се вклучуваат и надворешни лица. Можат да учествуваат директори, раководители, советници, полицајци, водачи на синдикати, раководители на деловни групи, граѓански здруженија, па дури и раководители на религиозни организации. Идеалниот број учесници изнесува од дваесет до дваесет и пет. Најдобриот формат е работилницата да трае еден до два дена, а да се одржува надвор од секојдневната работна атмосфера (сите се повлекуваат на одредена локација, на пример, надвор од градот, во друг град и сл.). Друга можност е да трае по два часа на ден во период од пет дена.

Во првата сесија се анализира случај на успешна борба против корупција во друга земја. Случајот се изнесува во два дела. Најпрвин се претставуваат проблемите преку слајдови. Потоа учесниците се делат во групи од по осуммина. Секоја група треба да ги опише видовите корупција

застапени во дадениот случај, да продискутира за тоа кој вид е најсериозен, а кој е најмалку сериозен, да ги набројат алтернативните мерки за спречување на корупцијата и да ги изнесат аргументите „за“ и „против“, давајќи свои нацрт-препораки. Потоа, групите ги презентираат своите наоди на пленарна сесија. По дискусијата, се преминува кон презентирање на вториот дел од случајот: што направила конкретната држава или град и кои резултати се постигнати. Конечно, учесниците дискутираат за тоа што се случило и зошто. Иако контекстот неизбежно ќе се разликува од нивниот, тие се инспирирани од внимателната анализа и од фактот дека реформите биле успешни.

По паузата следува предавање за економските аспекти на корупцијата, со посебен осврт на мотивот и на можноста, како и на равенката  $K = M + D - O$ . Се поттикнува поставувањето прашања и водењето дискусии. Потоа се претставува и се разгледува рамката 4, на која е прикажана рамката за анализа на јавната политика.

Веднаш потоа, групата го анализира вториот успешен пример. Овој случај бара од нив да направат не само т.н. економска анализа на корупцијата и како истата да се спречи, туку да направат и политичка и административна стратегија. Од случајот можат да се научат три работи. Прво, за да се прекине културата на корупција и цинизам, мора да се уловат „големите риби“ - а тоа се главните сторители, вклучувајќи ги и оние од владејачката партија. Второ, откако ќе се уловат големите риби, борбата против корупцијата треба да се насочи кон нејзино спречување. Овде зборуваме за изборот на агентите, за промена на стимулациите, за зголемување на отчетноста, воведување структурни промени заради намалување на монополската моќ и разјаснување на дискреционите права, како и за стремежот за зголемување на „моралните трошоци“ на корупцијата. Трето, мерките за спречување на корупцијата треба - на повеќе начини - да ги вклучат луѓето, бидејќи тие знаат каде е корупцијата. Дајте им можност да ви кажат. Во оваа сесија се споменуваат иницијативите како што се телефонските линии за пријавување на корупција, граѓанските надзорни одбори, граѓанските групи и НВО за дијагностицирање и за вршење мониторинг на работата на агенцијата, селските и месните заедници за следење на јавните работи, учеството на групи на сметководители и адвокати итн.

По заокружувањето на вториот случај, учесниците се навраќаат на својата ситуација. Надворешниот модератор, во оваа фаза, бара од нив да ги поминат истите теми како и претходно: Кои видови корупција постојат, кои од нив се посериозни, а кои помалку сериозни, кои се алтернативните мерки и аргументите „за“ и „против“ и кои се нивните нацрт-препораки.

Групите преминуваат кон анализа, а потоа ги презентираат своите наоди пред целата група. Се отвора жива дискусија од којашто произлегува нацрт-дијагнозата за видовите корупција, за нивниот обем, трошоците и можните лекови.

Пред затворањето на работилницата, модераторот го иницира последниот предизвик. „Ова беше исклучителна вежба, но не сакаме да остане само уште една работилница. Што треба да се случи во наредните шест месеци, кои конкретни чекори треба да ги преземе оваа група за работите да се придвижат напред?“

Според нашето искуство, резултатите се извонредни. Обично се прави одлична практична агенда. Понекогаш постои недостиг од ресурси, експертиза и способност за спроведување на агендата. Во таков случај, општинските лидери можат да предложат, со надворешна помош, посебен проект што ќе се надврзе на настанот - или неколку такви настани на различни нивоа на јавниот и на приватниот сектор. Произлезените иницијативи треба делумно да се засноваат на препораките од работилницата, да ги регрутираат клучните учесници како активисти и монитори и преку методот „морковот или стапот“ да ги подобрат шансите на борбата против корупцијата.

Рамката 7 го дава она што може да се нарече „првична“ анализа на различните видови корупција во Ла Паз во 1985 година. Тоа е резултат на неколку одржани работилници со службениците и со политичарите. Овој процес помогна при добивањето отворени анализи на чувствителните прашања на јавните политики и доведе до голем број предлози за корективни мерки, коишто не би можел да ги предложи ниту еден надворешен член.

## Проценувањето на корупцијата

РАМКА 7: ДИЈАГНОСТИЦИРАЊЕ ПРЕКУ УЧЕСТВО ВО ЛА ПАЗ, 1985 ГОДИНА

Резултати од средбите за дијагностицирање со службениците на локалната самоуправа на Ла Паз, Боливија, кон крајот на 1985 год.

Вид	Вредност	Кому му се помага?	Кој е повреден?	Причини	Лекови
Затајување данок (сите видови)	20-30 милиони УСД	На затајувачите	Корисниците на општинските услуги; оние кои не затајуваат; идните жители на Ла Паз	Даноците тешко се плаќаат; Превисоки даноци; Ниски казни; Нема ревизија на предметите	Олеснете го плаќањето; Намалете ги стапките; Зголемете ги казните и спроведете ги; Ревидирајте ги предметите
Даночни „аранжмани“ (сите видови)	5-10 милиони УСД	На корумпирани-те даночни обврзници и службеници	Корисниците на општинските услуги; Оние кои не затајуваат; Идните жители на Ла Паз	Недостиг од компјутеризација; Неефикасни казни; Нема ревизија; Плаќање преку општината; Ниски плати	Компјутеризација Зголемете ги казните; Ревидирајте ги предметите; Плаќањето да се прави преку банки; Зголемете ги платите; Зголемете ги стимулациите за наплата
Издудување	0,5 – 1 милион УСД	На корумпирани-те службеници	Директните жртви	Сложени правила, стапки и процедури; Издудувањето е тешко за пријавување; Мали казни; Нема ревизија; Ниски плати	Поедноставете ги правилата, стапките и процедурите; Отворете телефонска линија за пријавување; Зголемете ги казните; Ревидирајте ги предметите; Плаќањето да оди преку банките; Зголемете ги платите
Лесни пари	0,5 – 1 милион УСД	На одредени даночни обврзници; На корумпирани-те државни службеници; Замени за повисоки плати	Повеќето даночни обврзници, преку бавното работење; Репутацијата на општинската власт	Сложени процедури; Недостиг од компјутеризација; Плаќање преку општината; Мали казни; Нема инспекција; Ниски плати	Поедноставете ги процедурите; Компјутеризација; Плаќањето да оди преку банка; Зголемете ги казните; Воведете инспекциска контрола и „поткажување“; Зголемете ги платите

## Проценувањето на корупцијата

Кражба (општински имот, делови, готовина)	0,5 – 1 милион УСД	На крадците	Корисниците на општинските услуги	Недостиг од пописни листи; Лоша децентрализација; Мали казни; Нема ревизија или инспекциска контрола	Компјутеризирајте го пописот Децентрализирајте ги надлежностите Правете ненадејни контроли и проверки
Јавни набавки	0,5 – 3 милиони УСД	На корумпираните службеници и на избраните изведувачи	Корисниците на општинските услуги	Недостиг од информации за цените; Нема ревизија; Мали казни; Ниски плати	Проверете ги цените; Ревидирајте ги предметите; Зголемете ги ефективните казни; Зголемете ги платите на службениците кои одлучуваат
„Fantasmas“ - духови доцна доаѓање на работа	0,1 – 0,2 милиони УСД	На забототувачите	Моралот и угледот на општинската самоуправа	Нема контрола; Мали казни	Воведете контрола Зголемете ги казните и применувајте ги

## Технички студии и експерименти

Дијагностицирањето преку учество треба да подразбира работилници на неколку нивоа во рамките на општинската управа (и неколку аспекти, вклучувајќи ги и клиентите и заинтересираните страни). Исто така, истражувањата можат да бидат корисни при забрзувањето и насочувањето на реформите. Од посебен интерес се студиите за системите за информирање и евалуација (обем, квалитет, нивна употреба и злоупотреба), анализите на реалните и на експерименталните системи за стимулација, како и студиите за релативно некорумпираните институции или одделенија во даден град или на друго место во земјата за којашто станува збор.

Консултантите можат да помогнат на неколку начини (видете рамка 8). Но, студиите со скапи експерти се, честопати, преценети. Обично, студиите за општинската администрација почнуваат со три претпоставки кои ја намалуваат нивната ефикасност. Прво, најчесто се претпоставува дека која било реформа, ако е реформа во вистинската смисла на зборот, треба да вклучи огромни промени во рамките на целата државна администрација. Втората претпоставка е дека за таквите реформи се



потребни се опфатни студии и планови. Трето, бидејќи таквите студии се технички сложени, општинските службеници претпоставуваат дека нив треба да ги реализираат скапи експерти и странски технички асистенти.

РАМКА 8: НЕКОИ ПРЕДНОСТИ НА НАДВОРЕШНИТЕ КОНСУЛТАНТИ

Придобивките од ангажирањето консултантите се следниве: се испраќа сигнал дека раководството не е задоволно со „вообичаениот начин на работа“; се ослободува менаџмент за извршување на други задачи; се внесуваат нови идеи; служат како „громобран“, а раководителот добива доверлив надворешен соработник.

Другите три предности од ангажирањето консултантите се однесуваат на раководителот на општината кој сака да ја спречи корупцијата.

1. **Експертиза.** Консултантот може да понуди експертиза каква што можеби нема во општинската управа. Како пример можат да се наведат компјутерските системи за откривање и за спречување измама, специјализираните истражни техники, системите за управување и системите за процесите за набавка.
2. **Модераторство.** Дијагностицирањето преку учество е од клучно значење. Бидејќи станува збор за деликатно прашање, не би било соодветно да се ангажира внатрешен модератор. Освен експертизата како модератор, консултантот е изолиран од општинското царство.
3. **Соработка.** Повеќе сектори од општината мора да соработуваат во борбата против корупцијата. На надворешниот соработник може да се гледа како на доволно неутрално лице со соодветна експертиза, за да може да посредува при размената на искуства и во соработката.

Веруваме дека покорисен пристап е кога „студиите“ ги прават службениците и клиентите, а истите се проследени со експерименти. Од искуство знаеме дека службениците и клиентите добро го познаваат функционирањето на корумпираните системи. Од нив може да се бара да го споделат нивното знаење без да се плашат од обвинувања - на пример, преку анонимни анкети или преку групна работа којашто подразбира анонимни писмени прилози за кои потоа ќе се дискутира. Препорачуваме вработените активно да се вклучат во фазата на

осмислување (а евентуално и при евалуацијата) на експериментите, со нови системи за информирање, стимулирање и отчетност. Овој пристап суштински се разликува од нивното вообичаено маргинално вклучување во опсежните студии што ги прават надворешните експерти.

Како пример да ги разгледаме реформите на стимулативните мерки наменети за справување со двата клучни фактора што стојат зад корупцијата - имено, малите плати и неповрзаноста на платите со остварениот ефект. Општината може да избере неколку клучни функции, како што се: прибирањето приход, ревизијата и јавните набавки. Во секоја област, од службениците ќе се бара да ја пополнат шемата од рамката 9.

Потоа резултатите ќе се разгледуваат на работилниците. Во зависност од исходот, општината може да иницира експерименти врз основа на претпоставките наведени во рамката 9. Може да се стимулираат со дополнително плаќање, но исто така, и со обука, патување, професионално признание, прераспределување, унапредување, подобри работни услови, поголема независност итн. Некои стимулации можат да бидат наменети за поединци, меѓутоа повеќето најверојатно ќе бидат наменети за тимовите (отсекот, одделението, секторот). Таквите радикални експерименти ќе бидат поддржани со технички студии, како што е опишано во рамката 10.

Пример за студија што се смета за многу пожелна е т.н. „проценка на ранливоста“. Овде самите вработени или надворешните експерти, или и едните и другите, прават системска анализа на организацијата на некој процес, како што се на пример јавните набавки, ангажирањето консултанти или, пак, услугите на градот. Во рамката 11 е даден костурот за таквата студија.

**1. Квантитативен преглед на тековната незадоволителна состојба.**

Поради недостатоците  $X$ ,  $Y$ ,  $Z$  (ресурси, стимулации, способности), во моментот можеме да обработиме само  $A\%$  од предметите што треба да се обработат; само  $B\%$  од нив се адекватно обработени. Како резултат на тоа, општинската управа и нејзините граѓани се откажуваат од \_\_\_\_ придобивки и прават \_\_\_\_ трошоци.

**2. Примери.** Овде се наведени три неодамнешни примери за тоа што не можеме да оствариме, што јасно доведе до губење на придобивките или до појава на дополнителни социјални трошоци.

**3. Мерки на успехот.** Откако ги разгледавме нашите цели и клучните задачи на нашата организација, ги наведуваме мерките на остварен ефект според кои би требало да бидеме оценувани. На пример:

- квантитативни мерки за (а) преземените активности и за (б) постигнатите резултати;
- проценка на квалитетот на примерок од активностите, од страна на колегите, надворешните соработници или од клиентите, под услов оценувањето, исто така, да вклучува „степен на крива“, за сите лица или активности да не се оценат со „одличен“;
- статистички контроли кои ги „адаптираат“ мерките за остварен ефект според релативната тешкотија на целната група со којашто се работи (на пример, кај даночните извршители - кој реон, видот на стопанската дејност, видот на данокот итн., кои имаат влијание врз наплатениот данок);
- натпревари меѓу вработените врз основа на остварениот ефект; и
- мерење на моралот кај вработените и напуштањето работа.

**4. Предлог.** Доколку би имале  $x$ ,  $y$ ,  $z$  (дополнителни ресурси, стимулации, способности), во  $K$  периодот би можеле да ги постигнеме следниве мерливи придобивки (дури и квалитет) и би ги намалиле трошоците:  $1$ ,  $2$ ,  $3$ ,  $4$ , итн. Подготвени сме да дадеме такви и такви стимулации под услов да се постигнат тие и тие зацртани цели, коишто ќе бидат следени на следниве транспарентни начини:  $i$ ,  $ii$ ,  $iii$ ,  $iv$ , итн.

РАМКА 10: ПРИМЕРИ НА ТЕХНИЧКИ СТУДИИ КОИ ПОМАГААТ ВО РЕФОРМИРАЊЕТО НА СТИМУЛАЦИИТЕ

1. Приберете информации и направете преглед на тековните плати и на работните услови, особено за клучните технички работни места и за функциите на највисокото раководство. Некои податоци ќе можете да ги обезбедите релативно лесно, на пример: бројот на лица кои ја напуштаат работата, непополнети места и неквалификувани лица на висококвалификувани позиции. Направете споредба на платата и на дополнителните надоместоци на лицата со слични квалификации кои се неодамна вработени во приватниот и во јавниот сектор. Посветете им особено внимание на клучните позиции: делот на прибирање приходи, ревизија, сметководство, јавни набавки и на истрагите. Споредете ги со платите на вработените во другите делови во јавниот и во приватниот сектор.
2. Направете анализа на нерегуларностите што се јавуваат поради постоечките „трикови“ и кои доведуваат до користење на дополнителни финансиски средства на име: дневници и патни трошоци, обука, членство во одбор, работни групи итн. Предложете лекови. Можен метод: интервју со дваесет и пет раководни службеници; преглед на деталните буџети, за се види колкав е износот што сега се троши - по отсек и на ниво на вработен – на име дневници, патувања, обуки, надоместоци итн.
3. Приберете податоци за остварениот ефект на постоечките договори на ниво на градот, вклучувајќи ги и јавните државни претпријатија, со посебен осврт на дополнително потрошените суми, додадената вредност на договорените зделки, начинот на избегнување на промените и политичките реперкусии (вклучувајќи го и презирот поради нивните високи плати). Изведете заклучоци за правење експерименти во општината.

РАМКА 11: ПРЕГЛЕД НА „ПРОЦЕНКА НА РАНЛИВОСТА“

- А. Дали контролните механизми на средината допуштаат корупција?
1. До кој степен раководството се залага за сигурен систем на внатрешна контрола?
  2. Дали се воспоставени соодветни односи за известување меѓу организациските одделенија?
  3. Кое е нивото на екипираност на организацијата со компетентни лица со интегритет?
  4. Дали надлежностите се правилно делегирани - и ограничени?

5. Дали применетата политика и процедурите им се јасни на вработените?
  6. Дали процедурите за буџетирање и за известување се добро утврдени и ефикасно применувани?
  7. Дали финансиските и управните контроли, вклучувајќи го и користењето на компјутери, се правилно воспоставени и соодветно заштитени?
- Б. До кој степен одредена дејност има вграден ризик од корупција?
1. До кој степен целта на програмата е нејасна или сложена; вклучува голем број трети корисници; готовинско работење; прима или издава пријави, лиценци, дозволи или потврди?
  2. Колкав е буџетот? (Колку е поголем буџетот, толку е поголем ризикот од загуба).
  3. Колкави се финансиските импликации што доаѓаат надвор од агенцијата? (Колку повеќе „извори“, толку поголеми стимулации за корупција).
  4. Дали програмата е нова? Дали работи со строги временски ограничувања или има рок на траење? (Ако е така, поголема е веројатноста за корупција)
  5. Дали нивото на централизација е соодветно за активностата?
  6. Дали има претходни докази за незаконско работење?
- В. По првичната евалуација, до кој степен постоечката заштита и контрола се чинат адекватни за спречување на корупцијата?

Извор: Адаптација од Канцеларијата за управување и буџет, Упатства за внатрешна контрола (Вашингтон, ОМВ, декември 1982 година), Глава 4.

## **Вклучување на приватниот сектор и на граѓаните**

Улогата на приватниот сектор во борбата против корупцијата е од голема важност, но најчесто истиот се игнорира. Конечно, за танго се потребни двајца: зад секој поткуп примен од страна на државен службеник, стои некој од приватниот сектор кој го понудил. Приватниот сектор и граѓаните можат да помогнат преку обезбедување информации за неправилностите, преку дијагностицирање на неефикасните и корумпирани системи и преку следење на сопственото однесување.

Граѓанските групи стануваат сè поактивни во борбата против корупцијата. Таков е примерот со Транспарентност интернационал - ТИ (Transparency International), невладината организација основана во Берлин во

1993 година „со цел да го направи, кога станува збор за корупцијата, она што го прави Амнести интернационал (Amnesty International) за човековите права“. ТИ изготви јасен етички кодекс (без поткупи, чесни тендери итн.) којшто се заснова на претходната работа на Меѓународната стопанска комора и на Обединетите нации. Во Еквадор, ТИ и владата го применуваат овој етички кодекс кај државните службеници и кај приватните претпријатија кои конкурираат за јавни договори. Претпријатијата ветуваат дека нема да нудат поткуп, додека државните службеници ветуваат дека нема да изнудуваат или да примаат мито. Забележувате дека на претпријатијата им е од интерес другите да не даваат поткуп. Оттука, доколку се воспостават казни и истражни механизми, претпријатијата кои го потпишуваат етичкиот кодекс можат да се здружуваат и да се саморегулираат заради сопствен интерес.

Тоа доведе до една интересна идеја за општинските власти. Да претпоставиме дека градот бара сите претпријатија со коишто соработува да го имаат потпишано етичкиот кодекс. Оттаму, доколку некое претпријатие верува дека некое друго претпријатие добило договор со поткупување, оштетеното претпријатие може да бара да се спроведе истрага, повикувајќи се на етичкиот кодекс потпишан од другите претпријатија и од општината. Додека се испитува наводниот прекршок, треба да се спроведе поголема студија за типот на дејноста од којашто произлегува прекршокот. На пример, доколку наводното поткупување е направено во делот на јавните набавки, тогаш во рамките на студијата ќе се спроведат доверливи интервјуа со група претпријатија, ќе се даде опис на тековното функционирање на системот на јавните набавки и ќе се констатира дали има појава на корупција. Студијата, исто така, ќе понуди препораки за промена. Резултатите од двете истражувања ќе се објават, иако нема да имаат законско дејство.

РАМКА 12: УЧЕНИЧКАТА КНИШКА НА БАНГАЛОР ЗА ОПШТИНСКИТЕ УСЛУГИ

Една невладина организација од Бангалор, Индија, неодамна направи иновативна „ученичка книшка“ за успехот на различните општински агенции во очите на граѓаните. Се користеа најразлични методи за прибирање податоци - од анкети и интервјуа со клучните играчи до студии за објективно мерење на работата на агенциите. Една од обработените теми беше и корупцијата, на пример, колкав е процентот на случаи кога граѓаните морале да поткупат за да добијат услуга од општината? беше утврдено дека корупцијата е широко распространета и дека годишните трошоци од корупцијата - коишто тешко можат да се измерат - го надминуваат вкупниот буџет на општината за седумпати.

Резултатите беа контроверзни, но стимулативно влијаеја врз лидерите на општината и другите засегнати агенции. Можеби е уште поважно тоа што студијата послужи како основа за натамошно вклучување на граѓаните. Имено, тие можеа да им кажат на општинските агенции што мислат за нивниот напредок.

Забелешка: а. Семјуел Пол, „Евалуација на јавните услуги: Студија за случајот Бангалор, Индија“, *Нови упатства за евалуација*, Американска асоцијација за евалуација, бр. 67, есен 1995 година.

Донесувањето на едноставен етички кодекс – кој е лесно разбирлив за државните службеници, медиумите и за јавноста – може да биде важен дел од кампањата за борба против корупцијата. Тој би бил особено корисен кога би имал и механизми за создавање и за спроведување на обврзувачките норми од страна на приватниот сектор.

На крај, граѓанството може на повеќе начини да помогне во борбата против корупцијата. Најголем непријател на корупцијата се луѓето. Граѓаните се извонреден извор на информации затоа каде има корупција. Механизмите што би можеле да се користат се: системска сондажа на клиентите, фокусни групи, отворени телефонски линии, контактни емисии, месни и окружни совети, граѓански одбори за мониторинг на јавните агенции, вклучување на професионални организации, едукативни програми итн.

Во рамката 12 е даден примерот на Бангалор, Индија, каде што една невладина организација користела различни механизми за добивање повратни информации од граѓаните - од сондажа на мислењето на клиентите до фокусни групи - за да изготви „ученичка книшка“ за општинските услуги. Студијата и активностите што произлегоа од неа помогнаа во поттикнувањето поголема ефикасност на општината и во лоцирањето на оние области коишто се особено подложни на корупција.

Роналд Меклин - Абароа опишува како учеството на јавноста доведе до подобрување на процесот на одлучување и до намалување на корупцијата во Ла Паз:

Секоја година градоначалникот мора да го презентира оперативниот буџет на градот пред Советот на општината. Во буџетот за следната година приоритет имаат јавните градежни работи. Се разбира, секое урбанистичко подобрување има влијание, не само врз благосостојбата на граѓаните во конкретната област, туку и врз зголемувањето на вредноста на имотот и на земјиштето во тоа соседство.

Набрзо открив дека средствата на градот за инфраструктура ни оддалеку не се доволни за да се задоволат повеќекратните потреби на населбите. Затоа, ми требаше стратегија за утврдување на приоритетите од големата конкурентна побарувачка. Во првите години од мојата администрација, вработените во Одделението за урбанизам изготвија и ми презентираа избор на јавни градежни работи и локации. Повеќето од граѓаните не беа задоволни со изборот, особено посиромашните кои живеат подалеку од центарот на градот и на кои им недостига речиси сè. Тие не беа подготвени пасивно да чекаат ветената изградба да се материјализира во годините што доаѓаат.

Во првото лето од мојот мандат - како и секое наредно лето - ангажирав група поистакнати додипломци, главно од Универзитетот Харвард и од Технолошкиот институт на Масачусетс (ТИМ) во Соединетите Држави, да работат со мене во Ла Паз. Им го претставив проблемот и заедно изготвивме модел на одлучување, со примена на неколку пондерирани варијабли за одредување на приоритетите во делот на јавните градежни работи, кои имаат најголема додадена вредност за градот. На пример, моделот им даваше поголема важност (поголема тежина, во аналитичка смисла) на проектите кои носат придобивки за поголем број луѓе, за сиромашните граѓани и за децата. На мое големо изненадување, проектите коишто се наоѓаа пониско на списокот на приоритетите, кој ми беше претставен од Одделението за урбанизам добија драстично поголем приоритет во моделот со повеќе променливи. Се чинеше дека без зголемување на трошоците, градот може да ги задоволи потребите на многу повеќе луѓе, да обезбеди поголеми придобивки и да ја подобри нивната благосостојба.

По неколку месеци од мојот мандат како градоначалник, започнав со сондажа на градското население за да ги утврдам најтнните потреби според нивното сопствено мислење. Открив



некои општи заемни врски со моделот на Харвард - ТИМ, но сметав дека ми требаат уште информации пред утврдувањето на конечните приоритети и пред да започне трошењето на средствата за изградба. Така, изготвивме прашалник со конкретните јавни градежни работи предложени од Одделението за урбанизам на општината и го доставивме до населбите, барајќи од жителите да ги наведат нивните приоритети и да дадат коментари за проектите за кои сметаат дека се поважни за нивната населба.

За да ја зачуваме анонимноста, дистрибуиравме „кутии за сугестии“ насекаде низ градот. Иако не добивме „задоволителен“ број одговори според моите сфаќања, поголемиот број одговори укажуваа на еден поинаков редослед на приоритетите предложени од Одделението за урбанизам, што се разликуваше дури и од моделот на анализа на трошоците во однос на придобивките. Всушност, многу скапите градежни работи од списокот на општинските службеници, коишто беа пониско позиционирани поради трошоците, не беа дури ни споменати или, пак, добија малку коментари од страна на граѓаните во анонимните одговори на прашалникот.

Поради тоа, одлучив да споведам лична инспекција на локациите каде што требаше да се реализираат сомнителните изградби. На мое изненадување, најголем дел од нив беа ретко населени области и се чинеше дека се испланирани за да го прошират градот, а не за да обезбедат услуги на постоечките населби. Натаму, во текот на моите ненадејни инспекции открив дека општинските машини и вработените градат нови улици и други објекти кои воопшто не беа вклучени во општинските програми. Тогаш ми стана јасно дека вработените од среден ранг во општината, кои најчесто имаат директна контрола врз машините и работната сила, си поставиле сопствена агенда и приоритети за изградба, кои не беа побарани од граѓаните, ниту пак беа високо рангирани во моделот за оценка на придобивките наспроти трошоците.

Ваквите работи се изведуваа во замена за „услуги“ - уште познати како поткуп - понудени или од група соседи или од поединци кои шпекулираат со земјиштето и сакаат да водат тајни преговори со општинските службеници и техничари, на коишто им плаќаат со земјиште во истата област каде што се реализираат урбанистичките проекти. Во одредени случаи, жителите од сиромашните области требало да вложат здружени средства за итно да се завршат потребните урбанистички потфати во нивната населба, што е во спротивност со формално одобриениот оперативен буџет за јавна изградба. Во многу случаи, техничките бироократи од средно ниво одлучувале каде и кога да ги извршуваат јавните изградби во замена за услуги, поткуп или трансфери во натура (обично земјиште). Во очите на општинските инженери и техничари вмешани во ваквите коруптивни дела, оваа шема претставувала компензација (и тоа каква!) за нивните бедни плати (15-30 американски долари месечно). Всушност, некои од нив станаа успешни сопственици на земјиште и шпекуланти со недвижен имот.

Ваквиот корумпиран систем беше елиминиран преку процес на склучување договори за изведување на јавните градежни работи, и тоа чекор-по-чекор, засновани врз стимулации, при што плаќањата беа условени со задоволителното завршување на проектните фази. Учество на граѓаните преку прашалниците и директните контакти во нивните соседства, придонесе за откривање на корумпираните практики кај јавните градежни работи во замена за имот или плаќања „под маса“.

Така, со воведувањето веродостојни информации, анализа и формулирање на јавната политика за набавките, учеството на граѓаните при одредувањето на побарувачката и коригирањето на резултатите од набавките, се дојде до многу подобар систем за испорака на јавните стоки и услуги.

## Спроведување на реформите

### Организирање на борбата против корупција

По употребата на различните техники за проценување од Глава 4, да претпоставиме дека имаме добро разбирање за видовите и за нивоата на корупцијата со којашто се соочуваме. Следува разгледување на рамките од Глава 3 (рамка 4 и 5) во соработка со вработените, со цел да се добијат идеи во врска со можните трошоци и придобивки од различните мерки за дејствување. Би започнале со лоцирање на областите каде што трошоците на корупцијата се високи, а цената на лековите е релативно ниска – искушението што е пред нас е со реформата да започнеме токму одовде.

Но, пред да почнеме, мора да ги анализираме проблемите и можните алтернативни решенија од гледна точка на спроведувањето. Треба да ги разгледаме политичките, бирократските и личните аспекти на мерките за спречување на корупцијата. Една од политичките димензии е како да ја искористиме борбата против корупцијата како средство за трансформирање на општинската управа, но така што нема да ја претвориме во извор на уште поголема бирократска тромост.

За добро или за лошо, прашањето за тоа кој е одговорен е мошне важно за властите. Спречувањето и одвраќањето од корупција подразбира здружено и квалитетно работење на многу државни агенции. Се разбира, секој дел од општинската управа има сопствени одговорности за раководење, стимулирање и за контролирање. Сепак, неколку функции имаат антикорупциски улоги коишто се испреплетуваат со другите сектори. Голем дел од таквите служби не се составен дел, туку се надвор од општинската власт (како што е полицијата во многу земји) или, на одреден начин, се над општинската власт, на ниво на регион или на национално ниво. Размислете кои служби треба добро да

функционираат за да се спречи корупцијата. Тука се, пред сè, функцијата на сметководство и ревизија, кои во повеќето јужноамерикански земји и припаѓаат на „Contraloría“ (Служба за финансиска контрола и ревизија). На ова би ја додале и полицијата (често е локална, а понекогаш и национална и работи под Министерството за внатрешни работи), обвинителството, судовите на различни нивоа и министерството што е одговорно за администрацијата. Овде, исто така, би ги вклучиле и Советите на општините, а можеби и државниот или сојузниот законодавец. Значајни се функциите што генерираат приходи, како и телата што вршат јавни работи. Регулаторните функции се јавуваат во повеќе форми. Овој список може да се продолжи, но ресорните разграничувања и натаму нема да бидат јасни. Сепак, очигледно е дека истражувањето, прогонот и судските пресуди нема да бидат успешни доколку определен број владини служби не работат заедно. Истото важи и за многу превентивни мерки. Да го наречеме ова проблем на координација.

Искуството покажува дека кај кампањите против корупција е потребно уште нешто: контакт-точка. Некој или некое службено тело мора да биде одговорен/о за кампањата против корупцијата – треба да има политички овластувања, да биде во фокусот на вниманието на јавноста и да биде лично одговорен. Но, истовремено, бидејќи ниту една служба не може самостојно да се бори против корупцијата, неопходно е координирано дејствување. Тоа тело мора, пред сè, да настапува како координатор на заедничките активности и како мобилизатор на ресурсите на многуте владини агенции. Со други зборови, тоа не може да биде шеф.

Клучното политичко прашање за имплементацијата на стратегијата за борба против корупцијата е поврзано токму со тоа координативно тело, односно со тоа какво треба да биде ова тело. Мозни се повеќе одговори и нема еден точен одговор што е применлив во сите околности. Хонгконшката Независна комисија за борба против корупцијата - што ја разгледавме во Глава 2 - е еден од можните прототипи. Таа е еден

вид *суперагенција* за борба против корупцијата или спој на истрагата (полицијата), спречувањето (консултантска служба за менаџмент) и јавното учество (канцеларија за односи со јавноста). Нејзините овластувања се огромни. Исто толку големи се и нејзиниот буџет и можноста да вработува извонреден кадар – не само истражни лица и спроведувачи на законот, туку и сметководители, економисти, експерти за менаџмент, системски аналитичари, адвокати и други.

Има голем број примери за општински отсеци со големи овластувања, иако не толку големи како овластувањата на НКБК. Во рамката 13 е даден интересен преглед од Њујорк.

Втората идеја е меѓуагенциско *координативно тело*. Градовите, разбирливо, не се држави, па општинските лидери нема да можат да контролираат голем број значајни служби. Сепак, постои можност за здружување на важните служби за да се подобри координираноста на нивната работа.<sup>20</sup>

Во 1992 година Роберт Клитгард престојуваше определено време во Венецуела во големиот број агенции кои се вклучени во борбата против корупцијата на национално ниво, како што се: полицијата, Contraloría, Врховниот суд (кој ги администрира сите судови) и, конечно,

20 Кои способности мора да се координираат? Професорот по право, Филип Хејман, ги наведе идеалните предуслови за кампања против корупцијата, што може да се парафразираат на следниов начин:

*Одделенија за внатрешна ревизија.* Потребно е да се приспособат специјализирани одделенија со технички вештини и со искуство, кои ќе постапуваат концентрирано, со цел да се задоволат функционалните потреби на матичната организација.

*Специјализирани полициски одделенија.* Полицијата е од клучно значење доколку сакаме мерките за борба против корупцијата да покажат заби, односно да имаат обвинителна завршница во судот. Поради долгорочниот карактер на повеќето антикорупциски истраги, барањето информациите да бидат употребливи во кривична постапка, наметливата и чувствителна природа на истрагите без конкретна жртва, како и поради високотехничката природа на модерниот криминал, од посебно значење е полицијата да биде посебно едуцирана и обучена за примената на сите антикорупциски методи.

*Способни и чесни обвинители.* Како заштитници на јавноста во борбата против корупцијата, обвинителите мора да бидат стручни и објективни во поведувањето постапки против оние кои работат незаконски заради стекнување лична корист. Честопати, во очите на јавноста, кредибилитетот и правичноста на целиот политички систем зависи од обвинителот и од неговиот/нејзиниот тим.

*Адекватни судски системи.* Правосудниот систем е крајната инстанца во кривичните предмети. Системот мора да биде непристрасен, независен од политиката и делотворен во судењето на предметите во разумни рокови и со разумни трошоци, особено кога станува збор за „ловот на големите риби“. (Извор: Филип Хејман, „Справување со корупцијата: Соединетите Американски Држави како пример“, необјавена студија, Правна школа Харвард, 1995 г.).

Кон ова може да додадеме и уште еден предуслов: *Одделение за надворешна инспекција.* Оваа организација не мора да биде голема, но треба да се позиционира надвор од службата и да биде независна од неа и да поседува интердисциплинарни алатки за да служи како дополнителна сопирачка за коруптивните активности.

владата. Различните агенции си ја штитеа својата автономност и не сакаа да се среќаваат на заеднички работилници, туку секоја бараше своја работилница. На своите работилници, вработените од агенциите раскажуваа неверојатни приказни за тоа како нивните вредни напори не вродувале со плод затоа што биле попречувани од некомпетентноста – и, да, од корумпираноста – на другите агенции. Тие забележуваа како предметите обично исчезнувале во теоретските пукнатини од прибирањето информации, преку истрагата и прогонот до судската одлука. Сите овие служби ја припишуваа вината на некој друг, но два резултата беа спомнувани од страна на сите: широкораспространета корупција и страшен пад на моралот во сите агенции.

РАМКА 13: НЕЗАВИСНО ТЕЛО ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ПРИ ИЗГРАДБАТА НА УЧИЛИШТАТА ВО ЊУЈОРК

Во 1989 година, новоформираното тело за изградба на училишта во градот Њујорк се соочуваше со незадржлива корупција во градежната дејност на градот во програмата за изградба на училиштата, којашто вредеше повеќе милијарди долари (местење тендери, договарање цени, незаконски картели, рекетирање, поткупување, изнуди и измами). Како одговор на тоа, градот ја формираше Канцеларијата на генералниот инспектор (КГИ). Преку институционални реформи на деловните практики на телото, КГИ „улови неколку крупни риби“, меѓу кои и вработени во Одборот за образование и во самото тело. На повеќе од 180 компании КГИ им забрани да учествуваат на тендерот за изведување на градежните работи во училиштата. КГИ им заштеди на властите милиони долари, па дури и иницираше внатрешни реформи во градежната дејност.

Меѓу клучните принципи за организирање на ова тело се вбројуваат следниве:

1. Одговорноста за борбата против корупцијата не лежи само кај органите за спроведување на законот. Менаџерите и службениците за набавка мора да бидат проактивни и да ја интегрираат својата работа со работата на службите кои го спроведуваат законот. Вонпроцесните административни казни кои не се кривични дела се делотворни.
2. Потребна е интердисциплинарна соработка за да се спречи корупцијата во првата инстанца. Доколку таа не успее, се преминува на откривање и на гонење, за - на крај - да се заврши со казнување во кривична постапка

заради обезбедување кредибилитет. Овие дисциплини вклучуваат адвокати, истражни лица, сметководители, аналитичари, инженери и експерти по теорија на менаџмент и по јавна администрација.

3. Организацијата (во случајов КГИ) мора да биде надвор од Органот за изградба на училиштата, за да ја зачува својата независност и самостојност. Комуникациите со органот се одвиваат неформално, во текот на секојдневната соработка, и формално - преку високо раководно лице во органот. Значајно е тоа што со доверувањето на овластувањата за борба против корупцијата на една организација, се избегнува замката во којашто паѓаат голем број активности во борбата против корупцијата, а тоа е воведувањето дополнителни правила и прописи, како и повеќекратни нивоа на надзор, кои само „придонесуваат за парализата на организацијата и создаваат дисфункционални конфликти и така, иронично, ги зголемуваат стимулациите (и можностите) за коруптивни плаќања...”

Основните методолошки идеи на кои се засноваа активностите на КГИ беа одвраќањето (вклучувајќи го и финансискиот поврат) и блокирањето на можностите.

### 1. Одвраќање

*Кривично гонење* -, со користење на тајни агенти, налози за претрес, прислушување и тајно следење, со строги парични и затворски казни како предвидливи резултати.

*Граѓански постапки* - со строги финансиски казни (заплена на имот, трикратна оштета, судска забрана).

*Административни казни* - пред сè забрани за учество на определени претпријатија на тендерите за изградба на училиштата. Оние претпријатија кои покажуваа коруптивно однесување се удираа по најболното место - џебот. (За среќа, како што можеше и да се предвиди, и другите јавни агенции честопати ги следеа овие казни и ги исклучуваа истите претпријатија).

### 2. Блокирање на можностите

*Исклучувања, предупредувања и сертификација.* Со исклучувањата се спречува одредено претпријатие да конкурира на тендер за градежни работи. Со предупредувањата се потсетуваат раководителите на проектите дека постои сомнеж за неправилно работење кај одредени изведувачи. Со сертификациите кои се бараат од директорите на одредени претпријатија се овозможува раскинување на договорите

и целосен поврат на средствата доколку последователните настани покажуваат дека договорот бил доделен врз основа на измамнички акт. *Независна ревизорска куќа или Генерален инспектор за приватниот сектор.* Овие независни тела, избрани од страна на КГИ за да вршат мониторинг на учесниците на тендерот, се финансирани од претпријатијата, со цел да не дојде до суспендирање на тендерот или до забрана на учеството во случаите кога постојат соодветни докази за кривично гонење.

*Други иницијативи.* Тука спаѓаат: оценките на ранливоста заради идентификување на слабите страни во деловните практики и во склучувањето договори кај органот; вклучување на одредба за лојална и етичка деловна практика во рамките на договорите, и приватно спроведување на законот за работни односи, платено од страна на претпријатијата-прекршители за вршење мониторинг на правилната примена на законот во делот на платите.

Основната алатка за успехот на КГИ беше добро разработениот **процес за претквалификација** на понудувачите. Секој учесник на тендерот за изградба на училиштата мораше да пополни сеопфатен прашалник (од четириесет страници) и да елаборира на традиционалните мерки, како што се финансиските и другите ресурси, искуството и биографијата на клучните раководни лица во претпријатието и на оние поврзани со него. Преку претквалификацијата, КГИ доби пристап до информациите што вообичаено не се на располагање и за кои е потребно да се применат сложени законски процедури коишто одземаат многу време.

Пред и по работилниците, Клитгард се среќаваше со раководителите на овие агенции – министрите, претседателот на Врховниот суд и претседателот на Државниот завод за ревизија, а имаше средби и со венецуелската влада. Тие ја прифатија дијагнозата на вишите државни службеници. Исто така, се согласија да воспостават две меѓуагенциски координативни тела - едното на министерско ниво, а другото на ниво на генерални директори или државни службеници на високи функции. Една од задачите на второто координативно тело беше следењето на важните предмети во рамките на системот. Двете тела, исто така, работеа на системските прашања: на пример, на превентивните мерки



и на поблиската координација на активностите во борбата против корупцијата.<sup>21</sup>

Во рок од една година овие координативни тела забележаа големи успеси. Преку соработката, поединечните агенции учеа како да ги подобрат - не само координацијата, туку и сопствените активности. Заедничката дискусија за работењето ги принуди сите агенции да се видат со очите на другите. Тоа може да биде шок, но исто така може да биде и мотивација за да се подобрите. Набргу потоа, низ системот се процесираа многу повеќе предмети за корупцијата. Еден од нив беше навистина крупна риба - претседателот Карлос Андрес Перез, кому му беше изгласана недоверба.

Во 1995 година Колумбија вовеле една верзија на модел за координација која, теоретски, имаше неколку интересни особености. Едното координативно тело беше формирано во владата, а другото концепциски наликуваше на граѓанските надзорни одбори од Хонг Конг. Второто тело се состоеше од седум истакнати граѓани кои имаа улога на еден вид посредници во разговорите меѓу јавноста и владиното координативно тело. Тие требаше да ги пренесуваат жалбите и дијагностичките истражувања од приватниот сектор и од граѓанското општество до владиното координативно тело, а потоа да видат што се случува со таквите жалби. Исто така, требаше да вршат надзор врз активностите за борба против корупцијата што ги спроведуваше владата, од нивото на стратегија до нивото на конкретни активности. Посакуваниот резултат требаше да биде многу поголема ефикасност, транспарентност и кредибилитет на борбата против корупцијата.

Меѓутоа, координативното тело никогаш не ги исполни очекувањата. Претседателот Ернесто Сампер и самиот беше обвинуван за корупција, а во тој метеж се покажа дека координативното тело е практично на умирање. Кога ја презеде должноста во 1998 година, претседателот Андрес Пастрана вети дека ќе се бори против корупцијата. Но,

---

<sup>21</sup> Во 1995 година Венецуела основа специјална канцеларија за борба против корупцијата, независна од координативната комисија, чијашто функција беше едукацијата.

координативното тело не стори ништо.

Во летото 1999 година колумбиската влада најави „претседателска програма за борба против корупцијата“.<sup>22</sup> Раководена од Кабинетот на потпретседателот, се претпоставуваше дека програмата ќе ги координира активностите на определен број колумбиски владини агенции и дека ќе ја добие поддршката од деловните групации и од граѓанските организации. Програмата вклучуваше одделенија за формирање на етичките вредности, зајакнување на граѓанското учество во социјалната контрола, ефикасност и транспарентност, истраги и санкционирање. Воопшто не се спомнуваше граѓански надзорен одбор.

Првиот проблем беше како да се организира владината борба против корупцијата. Принципите за координација и контакт-точката, се чини, беа противречни. Некој мора да ја води кампањата за борба против корупцијата, но таа кампања ќе успее само ако се координирани активностите на големиот број агенции.

Следното прашање е како да се почне. Со кои активности треба да се започне?

## **Прво соберете ги плодовите од пониските гранки**

За да одговориме на прашањето, да претпоставиме дека општинските лидери ги поминале чекорите од главите 3 и 4. Ја примениле формулата  $K = M + D - O$  и ја употребиле рамката за анализа на јавната политика (рамка 4) со цел да поттикнат размислување за видовите антикоруптивни мерки што можат да се спроведат кај различните видови корупција. Тие направиле проценка на своите организации и на обемот и влијанието на различните видови корупција. Сфатиле дека сите видови корупција не се подеднакво штетни и дека некои видови се полесни, а некои потешки за спречување. Тие ја поврзале економската анализа со политичката проценка и си ги поставиле прашањата: „Кои

---

22 De Frente Al País: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción – претседателска програма за борба против корупцијата (Santafé de Bogotá, Colombia, Presidencia de la República, 1999 год.).

видови корупција најмногу штетат и кому? Кои начини за борба против корупцијата се најефективни и кои се директните и индиректните трошоци?”

Таквата анализа треба да се фокусира на надворешните фактори и на стимулациите што произлегуваат од различните видови коруптивни активности, а не на износите што одат од рака в рака или, како што велеа за владините функционери во Мексико, „ќе потрошат милион за да украдат илјада“. Особено значење има корупцијата што ги поткопува финансиските или банкарските системи или системите на правосудството. Овде индиректните негативни влијанија на корупцијата можат да бидат огромни. Истото важи и за коруптивните активности што водат кон искривување на јавната политика. Бидејќи основните услуги се мошне важни, тие треба внимателно да се испитаат, особено ако трпат влијание од системите за јавни набавки, од исполнувањето на условите за одредени бенефиции и од системите за распределба.

По сите анализи, има едно едноставно правило за тоа од каде треба да се почне, кое гласи: „прво соберете ги плодовите од пониските гранки.“ Со други зборови, изберете некој вид корупција каде што може брзо да се постигне видлив напредок без да се направат премногу високи трошоци. Овој совет е противречен на инстинктот на некои реформатори да сторат сè одеднаш или прво да се зафатат со оној вид корупција што повлекува најсериозни трошоци (што, исто така, може да биде и најтешката и најдолготрајната борба и, поради тоа, не треба да се почне оттаму).

Понекогаш правилото ќе биде малку поинакво. Од политички причини или пак, едноставно заради добивање поддршка, би можеле прво да ги нападнеме оние видови корупција кои се најочигледни или најомразени за јавноста или пак, оние кои јавноста ги смета за најитни. Од политички причини, добро е кампањата за борба против корупцијата да се почне онаму каде што граѓаните сметаат дека корупцијата е најочигледна и каде што најмногу им пречи, или онаму каде што

политичкото водство смета дека има особено значење, односно таму каде што се смета дека корупцијата ги поткопува економските реформи.

Градоначалникот Меклин-Абароа ни опишува еден пример за „собирање на плодовите од ниските гранки“ од Ла Паз, во 1985 година:

Можеби најочигледната и најопштата форма на корупција се случуваше во ходниците и во главната сала на општинската зграда. Стотици граѓани лутаа наоколу, обидувајќи се да завршат некоја административна работа или да платат данок. Поради целокупната неорганизираност и недоволната информираност на граѓаните, се појавија десетици „tramitadores“ (посредници) кои ги нудеа своите услуги за „средување“ на проблемите на граѓаните во врска со документите или дозволите.

Првата изнуда од граѓаните се правеше кога тие им ги доставуваа своите документи на овие посредници. Потоа, кога работата со документите ќе беше завршена, многу често незаконски, покрај службената цена граѓанинот требаше да плати и „признание“. Ретко кога се издаваа сметкопотврди, дури ни за законски утврдените плаќања, и беше јасно дека корумпираните службеници крадеа голем дел од парите. Она што граѓаните, всушност, го добиваа беше еден вид привремена „заштита“ од малтретирањето на инспекторите и оние слични на нив.

Првиот чекор што го направивме беше да ги отстраниме посредниците. На сите им забранивме слободно да шетаат од шалтер до шалтер и да бараат потписи и печати. Сите барања мораше да се поднесат на едно место, при што добиваа архивски број. По неколку дена тие требаше да се подигнат од друго место. Функционерите кои ги обработуваа

барањата беа практично одвоени на вториот кат од општинската зграда, за да не се впуштаат во „муабетење“ со клиентите.

Истовремено, отворивме сметки во банкарскиот систем, така што данокот можеше да се плаќа директно во банките, за општинските благајници да не можат да профитираат од „вишокот пари“ на спекулативни зделки на црниот пазар на долари, што беше општа практика во тоа време.

Овие едноставни мерки не ја уништија корупцијата, но елиминираа еден од главните извори на злоупотреба и на дискрециони права од кои беа засегнати многу граѓани. Ворот од неколку недели можевте да се прошетате низ ходниците на општината без да се судирате со стотици загрижени и збунети граѓани, жртви на изнуда и на прикриени закани. Граѓаните лесно научија каде да ги поднесат своите барања во системот, преку компјутеризиран централен регистар. Тие можеа да увидат дека работите се сменија на подобро.

## **Здружување на поволни сили**

За општинските лидери е значајно да бараат сојузници и начини како да ги здружат напорите со другите сили во општеството во борбата против корупцијата. Оваа поента е илустрирана преку три примери.

Прво, да претпоставиме дека националната власт спроведува пазарни реформи и приватизација. Во тој случај, ќе биде корисно да се истакнат оние елементи во стратегијата за борба против корупцијата кои ќе овозможат да се добијат поддршка и средства на национално ниво. Или, пак, доколку сојузната влада во моментот ја нагласува борбата против организираниот криминал, општинските власти можат да им посветат посебно внимание на оние области од корупцијата на општинско ниво

за кои постои сомневање дека се важни за организираните криминали.

Второ, можеби приватниот сектор и граѓанското општество веќе имаат свои сојузници во борбата против корупцијата. Можеби има канцеларија на Транспарентност интернационал којашто може да обезбеди поддршка и стручна помош. Можеби локалните здруженија на сметководителите, адвокатите или на деловните менаџери решиле дека корупцијата е проблем со кој треба да излезат на крај. Можеби водачите на граѓанството, невладините организации, студентските организации или синдикатите неодамна се пожалиле на измами, изнуди или на поткуп, така што тие можат веднаш да се вклучат во кампањата. Одлуката за тоа од каде да се почне делумно ќе зависи од видот на корупцијата којашто сојузниците ја имаат на нивната агенда и од местото каде што можат да бидат од најголема помош во намалувањето на корупцијата.

Трето, меѓународните организации можат да одиграат важна улога во општинските работи или во преминот кон децентрализирана власт. Многу од нив ја утврдиле борбата против корупцијата како еден од своите најголеми приоритети, а можеби имаат и посебни извори на поддршка, доколку општинските власти го побараат тоа. На пример, некоја странска агенција за помош може да биде заинтересирана за финансиското управување. Нашиот град може да волонтира како пилот-општина за тестирање на реформите. Агенциите за помош можат, исто така, да имаат конкретна експертиза којашто може да се мобилизира, како на пример, за набавките, за даночната политика или за системските јавни сондажи.

## **Истребете ја културата на неказнување**

Друг аспект на имплементацијата подразбира искоренување на културата на неказнување, којашто ги прави граѓаните огорчени и поразени. Следува извадок од една новинарска колумна отпечатена во Гватемала:

„Кога во едно општество триумфираат бесрамните; кога на злоупотребувачот му се восхитуваат; кога ќе им дојде крајот на принципите и ќе преовладее само опортунизмот; кога владеат безобразните, а луѓето ги толерираат; кога се станува корумпиран, а мнозинството молчи...“ Лелекањето продолжува до крајот на колумната, за да се заврши со заклучокот: „Кога има толку многу `кога`, можеби е крајно време да се повлечеме; да ја прекинеме битката; да престанеме да го глумиме Дон Кихот; да ги преиспитаеме своите постапки, да ги оцениме оние околу нас и да се свртиме назад кон самите себеси.“<sup>23</sup>

Кога корупцијата ќе стане системска, неопходно е да се спречи ширењето на ставот дека таа поминува неказнета. Ако не го сториме тоа, нашата борба против корупцијата и борбата за подобро владеење нема да се сфаќаат сериозно. Јавноста разви циничен однос кон корупцијата. Граѓаните и бирократите веќе го имаат чуено тоа. Тие дури и биле сведоци на неколку помали прогони. И покрај сето тоа, културата на корупцијата останува, а особено чувството на неказнување на оние од повисоко ниво.

## **Фатете ги големите риби**

Искуството покажува дека за да се прекине оваа култура на корупција, суштинско е *фаќањето на големите риби*. Крупните корумпирани актери мора да се именуваат и да се казнат за циничното граѓанство да поверува дека борбата против корупцијата е многу повеќе од празни зборови. Исто така, важно е кампањата против корупцијата да не наликува на политичка кампања или на кампања против опозицијата. Оттука, се претпочита првите „големи риби“ да доаѓаат од редовите на

<sup>23</sup> Marta Altolaguirre, „Cuando Sucede...“ (Кога се случува...) La Prensa (печатот) (Guatemala City), 22 февруари 1990 г., наш превод.

политичката партија што е на власт.

Еве неколку примери за тоа. Во случајот на Хонг Конг, новата Независна комисија за борба против корупцијата стекна кредибилитет кога поранешниот шеф на полицијата на Хонг Конг беше екстрадиран од Англија и казнет во Хонг Конг. НКБК, исто така, го фати и поранешниот втор човек во полицијата, како и многу други високи полициски функционери. Фаќањето на ваквите големи риби испрати сигнал кај скептичната јавност и кај отрпнатата јавна администрација дека „правилата на игра навистина се смениле“. Еден поранешен комесар на НКБК напиша:

*„Важна поента што требаше (и сè уште треба) да ја имаме на ум е статусот на луѓето кои ги гоневме. Јавноста е склона кон тоа да ја мери ефективноста според статусот! Дали сите ќе бидат мали, неважни луѓе, или меѓу нив ќе има и пропорционален број луѓе со висок статус? Ништо не ја убива побрзо довербата на јавноста од верувањето дека борбата против корупцијата се сведува само на оние луѓе кои се под определено ниво во општеството“.*<sup>24</sup>

Исклучителниот успех на Италија во борбата против корупцијата го привлече вниманието на светот. Клучен чекор беше фаќањето на најголемиот мафијаш, многу врвни директори и неколку поважни политичари од владејачката партија. Ова им покажа на граѓаните дека ако истапат и ги пријават криминалот и корупцијата, тие можат навистина да помогнат.

Во случајот на Ла Паз, градоначалникот Меклин-Абароа брзо излезе на крај со корумпираниот општински благајник.

<sup>24</sup> Питер Вилијамс, „Концептот за независна организација за борба против корупцијата,“ претставен на Меѓународната конференција против корупцијата и економскиот криминал против власта, Вашингтон Д.Ц., октомври 1983, стр. 23.



Во 1985 година општинскиот благајник, беше нешто слично на Робин Худ и мафијашкиот кум. Тој им позајмувал пари на вработените, а можеби им помагал и да добиваат незаконски додатоци на нивната мизерна плата. Ми беше кажано дека тој му давал „аванси“ дури и на градоначалникот, на пример во случајот кога требало итно да се оди на службено патување и кога се сметало дека вообичаените процеси за добивање пари се премногу бавни. Како што веќе споменав, самиот благајник живееше како крал. Го сметаа за недопирлив поради неговите услуги во општината и извонредните врски што ги имаше во Министерството за финансии.

Сфатив дека е неопходно да се даде многу јасен сигнал дека стариот поредок е готов и дека новите демократски избрани власти нема да ја толерираат корупцијата. Најочигледниот претставник на стариот корумпиран поредок беше озлогласениот благајник. Ние веднаш го отпуштивме, и покрај големата зачуденост и гласните негодувања од страна на многу функционери, кои ме уверуваа дека градот не може да функционира без речиси „магичната“ моќ на благајникот.

Отпуштањето на овој благајник беше првата од многуте мерки што следуваа во борбата против конкуренцијата.

Иако „ловот на големите риби“ е незаменлив чекор во уривањето на културата на неказнување, фокусирањето на поранешните престапници може да биде претерана мерка. Овде би можела да се направи аналогија со здравството. Поединечните сериозни болести мора да се третираат, но - долгорочно гледано - превенцијата заслужува приоритет. Според тоа, по уловот на големите риби, општинските функционери мора да се свртат кон превенцијата и кон реформата на институциите.

## Направете бум

Борбата против корупцијата може да добие кредибилитет и публицитет на најразлични начини. Градоначалникот може да свика „самит“ за спречување на корупцијата. Со внимателни подготовки, тој може да најави системска програма за прибирање приходи, јавни градежни работи, бенефиции, лиценци и дозволи и за полицијата. Тој може да ја повика јавноста да ги пријавува коруптивните дела и да понуди повеќе начини како да се стори тоа. Потоа, во наредните недели или месеци - повторно со внимателни подготовки - тој може да го објави апсењето на „големите риби“.

Во продолжение следуваат други примери коишто илустрираат како се прави бум за да се стекне кредибилитет. Сите примери се вистински настани на национално ниво и овде се пренесени на општинско ниво:

1. Градоначалникот организира работилница за највисоките општински функционери и за лидерите на приватниот сектор и на граѓанското општество, со цел да се разгледа проблемот на корупцијата и да се види што може да се стори. Од овој настан ќе произлезат идеи, вклучувајќи го и шестмесечниот акционен план. По работилницата можат да следуваат и други семинари со други клучни одделенија, јавни претпријатија и со полицијата.
2. Градоначалникот најавува дека сите јавни службеници ќе потпишат етички кодекс кој го исклучува земањето поткуп. Истовремено, тој изјавува дека сите оние кои не потпишале сличен кодекс против нудењето поткуп, нема да можат да конкурираат на јавните тендери. Приватниот сектор ќе формира независен мониторинг за испитување на жалбите. Треба да се побара поддршка од организациите од типот на Транспарентност интернационал.

3. Градоначалникот најавува експериментална програма во општинската управа за јавни приходи, којашто предвидува извршителите да добиваат дел од дополнително прибраниот данок во наредните две години. Бонусот ќе изнесува околу 25-50 проценти од тековната плата и ќе се применува само ако приходите ја надминат поставената цел (да речеме, 25 проценти). Истовремено, службениците ќе изготват систем за оценување на работата, во кој приходите наведени како цел се одредуваат според регионот и дејноста, и кој ќе вклучува и индикатори што не се поврзани со приходот, како што се одличната работа и отсуството на злоупотреби.
4. Градоначалникот најавува формирање на Отсек за спречување на корупцијата. Со помош од меѓународни консултанти, овој отсек ќе ги преиспита сите бирократски процедури, сè со цел да ги намали можностите за корупција и за злоупотреба - она што Независната комисија за борба против корупцијата од Хонг Конг го нарекува „проценка на ранливоста“. Прво ќе се разгледуваат оние агенции за кои јавноста смета дека имаат системска корупција – на пример, оние кои издаваат лиценци и дозволи, даночните одделенија, одделенијата за јавни набавки, итн.
5. Градоначалникот бара начини за вклучување на јавноста во обидите за подобрување на владеењето, како во примерите погоре.
6. Градоначалникот именува тимови составени од чесни виши службеници и од млади факултетско образовани лица за истражување на пријавените случаи на корупција и за оценување на предмети, по случаен избор, кои се однесуваат на плаќањето данок и на даночните ослободувања, јавните набавки, итн.

7. Јавните претпријатија се соочени со предизвикот да изготват мерки на успехот според кои ќе се цени остварениот ефект, а потоа ќе се направи експеримент во кој зголемената плата ќе се поврзе со остварениот ефект. Стимулациите би се исплаќале на групна основа и, повторно, би биле во опсег од 25 до 50 проценти од платата за одлично остварениот ефект. Одржливоста на експериментот ќе зависи од можноста за воведување кориснички такси.
8. Градоначалникот најавува дека наредната година градот ќе спроведе определен број „проверки“ во делот на јавните набавки. Дури ако се направат мал број проверки од овој вид, самиот чекор може да одврати многу потенцијално поткупливи лица.

РАМКА 14: НЕКОЛКУ НОВИ ЗАКОНИ ШТО ЌЕ ПОМОГНАТ ДА СЕ НАМАЛИ КОРУПЦИЈАТА

Добрите закони значат многу. Овде се дадени четири примери, што се надвор од надлежноста на општините, но кои би ги поттикнале локалните кампањи за намалување на корупцијата.

**1. Финансирање на политички партии и кампањи**

Во многу земји финансирањето на кампањите вклучува изнудени плаќања, а понекогаш и отворени уцени. Кога таквото однесување станува системско, дури и „чесните“ политички партии можат да посегнат по изнудување пари од претпријатијата со незаконски ветувања или закани, принудени од нивните корумпирани конкуренти. Партиите можат да го искористат своето членство по општините и од јавните фондови да црпат средства за своите политички војни. Во некои земји, партиите и локалните политичари основаат локални „фондации“ и невладини организации во кои се прелеваат јавните средства што доаѓаат на име на „локален

развој“ без вообичаените процедури за ревизија.

Притисоците за ваквите видови корупција можат да се намалат со строги ограничувања на кампањските активности и на партиските финансии, при што и двете треба да бидат предмет на надворешна ревизија. Истото се однесува и на јавното финансирање на кампањите и на распределбата на бесплатно време за прикажување на телевизија и на радио. Сите фондации кои добиваат јавни средства треба да подлежат на ревизија.

## 2. Незаконско збогатување

Во некои земји, владините функционери можат да бидат предмет на прогон дури и ако нема непосредни докази дека примиле мито – но, ваквите докази обично тешко се наоѓаат. Доколку поседуваат богатство коешто го надминува износот што може да се објасни со законски активности, тие можат да бидат осудени. Некои земји дури и го префрлија товарот на докажувањето: од владиниот функционер може да се побара да докаже дека неговото богатство, а можеби и богатството на неговото најблиско семејство, е стекнато на законит начин. Во некои земји не мора да се докаже дека лицето сторило некое кривично дело.<sup>25</sup>

Законите за незаконско збогатување носат ризици. Правото на барање докази може да се злоупотребува. Извонредни потенцијални кандидати за јавни функции можат да бидат заплашени од можноста дека нивните и финансиските сметки на нивните семејства можат да биде предмет на јавна проверка. Во многу корумпирани ситуации таквиот закон може, едноставно, да ги поттикне корумпираните службеници да го скријат своето богатство на безбедни места надвор од границите на земјата. Сепак, во Хонг Конг промената

<sup>25</sup> Корисен пример на меѓународно ниво е Конвенцијата против незаконската трговија со наркотични дроги и психотропни супстанции на Обединетите нации (Обединетите нации, E/CONF.82/15 и Коригендум и 2. Видете, особено, член 5, дел 7). Важи принципот на заплена на средствата, со законска обврска за докажување на стекнатите добра од страна на обвинетиот. Поради можните злоупотреби во врска со обвинувањата за корупција, обврската за докажување на стекнатите добра треба да се потпира на докази.

на законите за незаконското богатење помогна да се сврти борбата против корупцијата, гледана низ призмата на еден поширок пакет-мерки што вклучуваше превенција и учество на јавноста.

### 3. **Откривање информации**

Административните санкции не само што ја зголемуваат заканата од кривично гонење, туку можат да претставуваат уште посериозна закана. На пример, ако пријавувањето поткуп до регулаторните и до даночните власти е задолжително, изгледите за успех се менуваат. Во споредба со полицијата, овие агенции обично имаат пристап до подобри информации и до поголема експертиза. Релативно е полесно тие да изрекуваат казни. Таквите агенции можат, исто така, да играат на картата на интересите во корпоративните структури (на пример, ревизори и членови на одбори кои можат да бидат реформски настроени, или пак, едноставно сакаат да се заштитат себеси).

### 4. **Структурирање на мерките за борба против корупцијата**

Некои општини и одделенија основале отсеци за борба против корупцијата. Таквите отсеци на национално ниво можат да им помогнат на општините. На пониско (и поевтино) ниво, антикорупциските напори можат истовремено (1) да постават координатор за борба против корупцијата избран од повеќе отсеци; и (2) да овозможат и да бараат различни видови механизми за координација и за надзор над различните аспекти на активностите и за нивно соодветно артикулирање, на начин што ќе овозможи и мониторинг од страна на јавноста.

Има многу други примери за добри закони што можат да помогнат во контролирањето на корупцијата, како на пример воведувањето на рамниот данок или поедноставувањето на постапките за издавање лиценци, со што се намалува можноста за незаконско работење.

## Сменете ги системите

Корупцијата со себе носи ризик. „За да се впуштат во корупција,“ забележува Филип Хејман, „државниот службеник и приватното лице треба меѓусебно да се препознаат како потенцијални корумпирани партнери, да најдат начин за постигнување договор, а потоа да ги исполнат своите ветувања без да бидат откриени. Сите овие чекори можат да бидат многу тешки, затоа што можат да бидат откриени.“<sup>26</sup>

За корупција е потребно

1. наоѓање на корумпирани партнери
  2. плаќање
  3. испорака на она што е набавено на корумпиран начин
- Сето тоа се прави дискретно

Корупцијата станува системска тогаш кога се идентификувани можностите, кога се воспоставени можностите, кога има механизми за плаќање, а испораките се вршат рутински. Ваквата рутина се воспоставува мошне тешко. За тајните договори треба да бидат исполнети и сериозни предуслови, како што покажува една анализа на лицитација:

Од каде знаат членовите за кои предмети да ја дадат својата понуда на главното наддавање? Колку висока треба да биде нивната понуда? Ако предметот го добие член на коалицијата, дали тие го поседуваат? Треба ли да им префрлат пари на членовите на коалицијата? Како се утврдува сопственоста на некој предмет добиен од коалицијата? Како се распределува добивката од тајната соработка меѓу членовите на групата? Постојат ли некакви стимулации за склучување тајни договори? На кој начин коалицијата може да ги одврати и/или да ги контролира членовите?<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Хејман, „Справување со корупцијата: Соединетите Американски Држави како пример, 1995 г.,

<sup>27</sup> Роберт К. Маршал и Мајкл Џ. Мојрер, „Дали местетењето тендери секогаш треба да се смета како прекршување на одредбите за спречување на монопол?“, необјавен ракопис, јуни 1995 г., стр. 59.

Тактиките во борбата против корупцијата подразбираат анализа и прекинување на ваквите коруптивни рутини. Корупцијата бара стабилно и таинствено опкружување. Се надеваме дека ќе ја намалиме корупцијата создавајќи несигурност, дисконтинуитет и недоверба.

Што треба да сториме? За некои, автоматскиот одговор е „нови закони“. Всушност, системската корупција честопати оди рака под рака со високоразвиените правни системи. Понекогаш, поголемиот број правила и прописи не само што ја задушуваат ефикасноста, туку и самите создаваат можности за корупција. Новите закони и правила се добредојдени кога ги менуваат стимулациите, ја намалуваат монополската моќ, ги разјаснуваат или ги ограничуваат дискреционите права и го подобруваат информирањето и отчетноста. Неколку примери за добредојдени нови закони се наведени во рамката 14, но - општо земено - ние веруваме дека новите закони не се автоматски одговор за решавање на проблемот на корупцијата.

Повеќе ветува пристапот за спречување на корупцијата преку менување на условите за конкуренција, дискреционите права, отчетноста и стимулациите. Ова значи внимателно разгледување на, на пример:

1. Приватизацијата на услугите или на нивното отстапување на надворешни изведувачи, при што скудните општински ресурси би се насочиле на инспекциски надзор и мониторинг на договорените мерливи резултати.
2. Донесувањето на правила и прописи кои не претендираат да бидат најдобри, но сепак се оптимални и служат за појаснување на дискреционите права и за создавање поразбирливи правила на играта. Клучен чекор може да биде информирањето на граѓаните за правилата на играта (видете ја рамката 15).
3. Новите извори на информации во врска со резултатите, вклучувајќи ги и анализите од колегите, оценката на



граѓаните, објективните индикатори и внимателната евалуација на примероци од остварениот ефект. Културата на неработење води кон ниски и непроменливи плати, а тие произведуваат корупција и неефикасност.

4. Иновативната употреба на компјутерите за откривање на можните измами кај корисниците, како и мesteњето на тендерите, недоволното плаќање на данокот на имот и сомнителните зголемувања на трошоците или доцнењата во изведувањето на јавните работи.
5. Употребата на механизмите за самоцензура од страна на приватниот сектор, како што веќе беше опишано.
6. Радикалните експерименти со стимулациите, за што веќе пишувавме.

РАМКА 15: ГРАЃАНСКИОТ ПРИРАЧНИК ПОМАГА ВО СПРЕЧУВАЊЕТО НА КОРУПЦИЈАТА

Општинските власти на Ла Паз беа збунети од рутинската корупција, делумно поради тоа што општинските правила и прописи беа крајно сложени и нетранспарентни. На пример, беше практично невозможно да утврдите како се добива определена дозвола. За рутински набавки со вредност помала од 2.000 американски долари, требаше да се направат дваесет и шест чекори во општината. Вработените во општината можеа да ги користат одолжувањата и нејасноста за да бараат пари за побрзо завршување на работата или, во некои случаи, да изнудуваат средства од граѓаните, преправајќи се дека прописите се нешто што не беа.

Од општинските службеници беше побарано да опишат што точно вклучува секоја постапка. Тие жестоко се спротивставија, така што документирањето на сите општински методи одзеде повеќе од една година. Потоа, со само две

мерки, се постигнаа драстични промени. Прво, процедурите беа поедноставени. Дваесет и шесте чекори беа сведени на шест. Надзорот и ревизијата на секој предмет поединечно (кои, секако, беа површни или пак непостоечки) станаа внимателно прегледување на предмети по случаен избор.

Второ, градот објави граѓански прирачник во кој беа опишани сите процедури. Голем број граѓани по првпат имаа можност да добијат искрени и објективни информации за општинските постапки и прописи.

Наместо општински благајници, Ла Паз за плаќање на даноците и на таксите користеше приватни банки. Градот радикално го намали бројот на вработените службеници и драстично ги зголеми платите на оние кои останаа. Едноставен модел заснован на пазарната цена на недвижниот имот беше развиен како радикален обид за уништување на тајното спогодување околу утврдувањето на данокот на имот. Потоа, од граѓаните беше побарано да извршат „самопроценка“ на вредноста на нивниот имот, водејќи сметка за тоа дека државата може да им ги откупи куќите доколку пријавената вредност е премногу мала. На граѓаните им беа обезбедени упатства, во зависност од карактеристиките и локацијата на нивните куќи. Граѓаните навистина соработуваа. Приходите на Ла Паз од данокот на имот нагло се зголемија, а коруптивните спогодби беа практично елиминирани.

Друг пример е користењето на приватни агенции за оценување на тендерските понуди, како што направија државните власти на Боливија. Дури и овој процес доби обвинувања за корупција. Сепак, беше утврдено дека меѓународните организации со потврдена репутација, веројатно, имаат поголем поттик да го контролираат можниот коруптивен однос меѓу главниот раководител и агентот, отколку недоволно развиените владини служби.

## Работете со бирократијата, а не против неа

За да дојде до системски промени, општинската бирократија мора да се ангажира, мобилизира и да се надгледува.

### Почнете со нешто позитивно

Искуството нè учи дека не е мудро општинските лидери да почнат со напади на сопствените службеници и агенции, па дури и ако се знае дека тие не се ефикасни. Еве што истакна Ефрен Плана, кој успешно ја победи системската корупција со неговите сеопфатни реформи во Управата за јавни приходи на Филипините: „Не можете да влетате во некоја организација како белиот витез, тврдејќи дека сите се зли и дека ќе им го свиткате вратот“. Тој презеде позитивни мерки, првенствено за да им помогне на своите вработени, и не случајно изготви нови стандарди за мерење на остварениот ефект.

*„Ако не се работи од срце или ако дел од парите на државата се ставаат в џеб, тогаш немате ефикасност. Затоа, ни требаше систем за наградување на ефикасноста... Така, јас воведов нов систем за оценување на работата. Во конципирањето и во изготвувањето на системот ги вклучив оние што се директно засегнати - луѓето кои работеа на утврдувањето и на наплатата на данокот и неколкумина инспектори.*

*Пред тоа, надзорникот правеше поединечни евалуации и тој, всушност, одлучуваше за унапредувањата. Наместо тоа, јас воведов систем што се заснова на дополнителното утврдување на данокот на инспекторите, на тоа колку од неговите утврдувања биле потврдени и на износите што реално биле наплатени – сето тоа во зависност од обемот и од видот на надлежноста на даночниот инспектор.“<sup>28</sup>*

<sup>28</sup> Извадок од интервјуто на Клитгард со Плана од 1982 година.

## Важноста на информирањето и на стимулациите

Клучните состојки за поттикнување на бирократијата се новите инфузии од информации во врска со остварениот ефект и новите стимулации поврзани со таа информација. Премногу менаџери се фокусираат на административните реформи, во смисла на (а) реорганизација или (б) дополнителни надлежности. Нашиот аргумент е дека тогаш кога постои системска корупција, ниту еден од овие чекори нема многу да помогне - освен ако радикално не се промени т.н. информативно опкружување и ако не се трансформираат стимулациите (и позитивни и негативни). Нашиот став - како што беше споменато претходно - е дека најдобар начин за постигнување на овие цели е експерименталниот пристап, што ќе ги вклучи засегнатите вработени лица и повратните информации обезбедени од страна на клиентите на општината и од граѓаните.

Во многу земји во развој, обидите за зајакнување на бирократијата по примерот на западните земји, не доведоа до подобра власт. Едноставно, во многу земји во развој *контекстот* не е соодветен за успешна изградба на јавни институции.

На пример:

1. Информациите и евалуациите се оскудни и скапи, поради што не се развиваат доволно внатрешната и надворешната контрола.
2. Постои дефицит од вештини за обработка на информациите - како на индивидуално, така и на институционално ниво, поради, да речеме, нискиот степен на образование и недостигот од компјутери, но и поради релативно малиот број стручни лица, како што се сметководители, ревизори, статистичари итн.

3. Стимулациите не се доволни, во смисла на тоа дека доброто работење поминува релативно незабележано, додека лошото поминува релативно неказнето. Во рамката 16 се дадени некои практични совети за реформирање на системите за стимулации.
4. Политичките монополи доминираат, а понекогаш се проследени со насилство и со заплашување.
5. Контролните институции се слаби, делумно поради проблемите со информирањето и со стимулациите, но и поради несоодветните активности на државата.
6. Оттука, неуспехот во работењето на владините институции се објаснува со економските причини, а не со културните или со политичките фактори, и затоа нема потреба решенијата да се бараат таму, во првата инстанца.

Според тоа, принципите за реформирање на корумпираните бирократии вклучуваат:

1. Подобрување на информирањето и на евалуацијата. Клиентите, законодавците и лицата кои вршат службен надзор (регулатори, ревизори, судии итн.) нека бидат одговорни за нив.
2. Подобрување на стимулациите. Поврзете ги стимулациите со информациите за тоа како се остваруваат договорените цели.
3. Унапредување на конкуренцијата и на контролните служби - вклучувајќи го граѓанското општество, медиумите, законодавството и судовите, како и политичките партии - и на процедурите што овозможуваат во јавните политики и во управувањето да дојдат до израз различните интереси и ставови.

Ваквиот пристап е во спротивност со пристапите што се засноваат на *уште*: уште обуки, уште ресурси, уште згради, уште координација, уште централно планирање и уште техничка помош. Без системски реформи, проблемот на неефикасната и на корумпираната јавна администрација нема да се реши со „уште“, особено не во контекст сличен на оној во повеќето земји во развој. Оттука, борбата против корупцијата може да стане авангарда на една револуција во работата на општинските администрации.

РАМКА 16: НЕКОИ ПРАКТИЧНИ СОВЕТИ ЗА РЕФОРМИРАЊЕ НА СТИМУЛАЦИИТЕ

Првото прашање е: Од каде пари за повисоки плати? Градоначалникот Меклин - Абароа радикално го намали бројот на вработените. Голем број градоначалници немаат проблем да го одбранат таквиот чекор. Експериментите што почнуваат со зголемување на приходите и со намалување на трошоците на општината се исплатливи, па дури и генерираат приход што може да се искористи за финансирање на втората рунда стимулативни експерименти во другите делови на општинската управа. Корисничките такси можат да се споделат со вработените. Средствата од странската помош понекогаш можат да се искористат како „дополнителни средства“ кон платите на клучниот кадар.

Реформата на стимулациите бара учество на самите вработени во утврдувањето на целите на агенцијата, во дефинирањето на мерките на остварениот ефект и во структурирањето на стимулациите.

Може да се користат мерки за квантитативно и за квалитативно мерење на резултатите. Истото важи и за оценувањата од страна на колегите, под услов рангирањето да се врши на „крива“ (т.е. не може сите да добијат оценка „одличен“).

Стимулациите за тимовите се најчесто се производливи и попожелни од стимулациите за поединците.

При планирањето на мерките на остварениот ефект, од голема корист е да се дефинираат „клучните задачи“ - со други зборови, да се направи подобра анализа на „производствените функции“ на организацијата.

Вклучете ги и информациите од клиентите.

Дајте им поголеми права на клиентите. Барајте аналогии со пазарните сили или со заедничкото управување. При спроведувањето на таквите реформи, постојано имајте ги на ум „информирањето и стимулациите“.

Експериментирајте со корисничките такси и со сличните давачки, како на пример, придонесите во натура; делот од приходот што може да се искористи за зголемување на платите и придонесите на вработените.

Запомнете го принципот на примерок: Стимулациите можат да се засноваат на примероците на остварениот ефект. Кога станува збор за експеримент, не мора да се мери секој резултат и секоја активност.

Избегнувајте ги „мастер-плановите“ за стимулација на сите агенции истовремено. Учете преку работа. Погрижете се за тоа засегнатите страни да бидат вклучени во евалуацијата на експерименталните стимулативни мерки.

Почнете со најлесните случаи. Обидете се со реформи во областите каде што остварениот ефект објективно може да се измери релативно лесно, како и со областите каде што зголемувањето на приходите или намалувањето на трошоците може да доведе до самофинансирање на експериментот.

Стимулациите вклучуваат пари, но и други награди: унапредување, обука, патување, посебни задачи, прераспоредување, признанија или, едноставно, пофалници.

Дури и информацијата за тоа колку добро работи некој, може да послужи како стимулација.

Негувајте ја политичката поддршка, особено од синдикатите и од странските донатори. Идејата за експериментирање ги намалува нивната грижи и помага за нивно вклучување во планирањето и во евалуацијата.

Искористете ја техничката помош (ТП) од странците за пласман и за финансирање на експерименталните мерки, при што локалните експерти, па дури и државните службеници, би можеле да ги направат потребните „студии“ засновани на партиципативното дијагностицирање на она што веќе се знае за проблемите и за можните решенија.

Приватизирајте креативно. Тоа може да значи експериментирање со „хибриди“ од јавниот и од приватниот сектор кои заедно работат на обезбедувањето услуги.



## Заклучоци и дополнителни забелешки

Последнава глава е резиме на главните теми на книгата и еден вид преглед на чекорите што би можеле да ги преземат општинските лидери за намалување на корупцијата. Се враќаме на случајот од Ла Паз, со најновите настани од 1996 година. Корупцијата што беше сериозно намалена во средината на 80-тите повторно се појави. На што упатува тоа, во поглед на одржливоста на мерките за борба против корупцијата?

### Преглед на корупцијата

Корупцијата е злоупотреба на службената должност за неслужбени цели. Палетата на коруптивни активности вклучува: поткуп, изнудување, пропагирање, непотизам, измама, лесни пари, проневера и друго. Иако најчесто корупцијата ја сметаме како „грев“ на власта, таа постои и во приватниот сектор. Всушност, приватниот сектор е вклучен во најголемиот број случаи на корупција на власта. Засегнати сме сите заедно, и затоа мора заеднички да најдеме излез.

Сите видови корупција не се подеднакво штетни. Корупцијата којашто ги урива правилата на игра – на пример, во правосудството или кај сопственичките права или во банкарско-кредитниот систем – го уништува економско-политичкиот развој. Корупцијата што им дозволува на загадувачите да ги загадат реките или на болниците да изнудуваат пари од пациентите може да ја разјадува животната средина и социјалната благосостојба. За споредба, лесните пари кај јавните служби и богатата корупција во финансирањето на кампањите, се помалку штетни видови корупција.

Се разбира, важен е и обемот на корупцијата. Повеќето системи можат да издржат одреден степен на корупција, па дури постои можност некои навистина лоши системи да бидат подобрани преку корупцијата. Меѓутоа, кога корупцијата ќе стане норма, нејзините ефекти се „осакатувачки“.

Така, иако секоја општина и секоја држава се соочуваат со корупција, таа е од различен вид и од различен обем. Системската корупција е таа којашто убива и ги поткопува правилата на игра. Една од причините зошто повеќето неразвиени делови на нашата планета остануваат такви е корупцијата.

Како да се излезе на крај со системската корупција? Овде можат да помогнат повеќепартиската демократија и пазарните реформи. Тие ја зајакнуваат конкуренцијата и отчетноста, а тие, пак, од своја страна, ја намалуваат корупцијата. Сепак, демократијата и послободните пазари секако не се доволни. Корупцијата има тенденција да ја следи формулата:  $K = M + D - O$  или корупцијата е еднаква на монополската власт плус дискреционите права минус отчетноста. Без оглед на тоа дали дејноста е јавна, приватна или непрофитна, дали се наоѓаме во Ла Паз, Лилонгве или во Лос Анџелес, корупцијата е присутна онаму каде што некој има монополска власт врз стоките или врз услугите, дискрециони права да одлучува кој ќе ги добие и колку ќе добие, односно онаму каде што нема доволно отчетност.

Корупцијата е криминал од корист, а не од страст. Навистина, постојат светци кои ќе им одолеат на сите искушенија, како и чесни службеници кои ќе им одолеат на повеќето од нив. Меѓутоа, кога износот на поткупот е голем, веројатноста да се биде фатен е мала, а казната незначителна, така што голем број службеници ќе подлежат на искушението.

Според тоа, решението е во самиот систем. Монополите мора да се ослабат или да се елиминираат. Дискреционите права мора да бидат разграничени. Мора да се зајакне отчетноста. Мора да се зголеми веројатноста дека ќе ве фатат, а казните за корупција (и за поткупувачите и за поткупените) да се зголемат. Стимулациите мора да се поврзат со остварениот ефект.

Се разбира, секој од овие наслови е посебна тема, но забележете дека ниту еден не се поврзува директно со она што прво ни паѓа на ум кога се споменува зборот корупција – нови закони, засилени контроли, промена во менталитетот или етичка револуција. Законите и контролите

се покажаа недоволни во услови кога не постојат системи за нивно спроведување. Моралните освестувања се случуваат, но ретко според планот на нашите јавни лидери.

Доколку не можеме да направиме некорумпирани службеници и граѓани, можеме да ја поттикнеме конкуренцијата, да ги смениме стимулациите и да ја зајакнеме отчетноста. Со други зборови, можеме да ги поправиме системите што ја негуваат корупцијата.

Не велиме дека е тоа едноставно. Меѓутоа, три точки заслужуваат да бидат нагласени. Прво, постојат успешни примери за намалување на корупцијата - на ниво на претпријатија, градови, проекти, министерства и на ниво на цели држави. Второ, многу од овие успешни приказни имаат заеднички теми, коишто ќе ги разгледаме понатаму. Трето, борбата против корупцијата може да води до многу пошироки и подлабоки реформи на општинската управа. На крајот на оваа глава сугерираме дека корупцијата повторно ќе се појавува доколку борбата против неа не доведе до вакви пошироки и подлабоки реформи.

Еден успешен пример е случајот со Ла Паз, Боливија, во почетокот на 1985 година.

## **Првата битка на Ла Паз**

Повеќето набљудувачи ќе се согласат дека состојбата во Ла Паз во 1985 година беше жална. Во градот само што се одржаа првите демократски избори по четириесет години, а Роналд Меклин – Абароа беше избран за нов градоначалник. Хиперинфлацијата во Боливија беше запрена со помош на строга економска програма, но посакуваните промени се случуваа во исто време со кризата во градот. Кога градоначалникот Меклин-Абароа го доби мандатот, ставката за плати беше 120 проценти од општинските приходи, независно од тоа што платите беа мизерни поради инфлацијата: општинскиот инженер заработуваше само 30 американски долари месечно, а платата на градоначалникот изнесуваше бедни 45 американски долари месечно.

Претходните градоначалници од политички причини вработувале сè повеќе и повеќе луѓе. Во 1985 година во градот беа вработени околу 5.700 лица, од кои 4.000 биле работници.

Општинската управа била извор на корупција. Јавните градежни работи, кои главно ги реализирал градот, покрај тоа што биле многу неефикасни, вклучувале сè - од кражба на делови и гориво до лажно исполнување на стандардите за квалитет. Наплатата на даноците била чиста „местенка“ - од помало утврдување на вредноста на куќата, во замена за поткуп, па сè до лесни пари (градот ги прибирал даноците и понекогаш за плаќање се чекало во долги редици). Барањата за дозволи и за лиценци најчесто биле одложувани додека не се плателе лесни пари за конечно да се даде друг поткуп и да се добие дозволата или лиценцата. Јавните набавки вклучувале повеќе мистериозни чекори, а малку транспарентност, што резултирало со поткупи и со изнудувања да се добие договор, а по изведувањето на работите, со поткупи за да биде платена. Кадровските системи најчесто функционираше врз основа на пријателство или политичко влијание, а професионализмот имал мала традиција. Ревизиите и истрагите биле лабави и и самите биле предмет на корупција. На крај, некои од високите раководители и од членовите на Советот на општината ги користеле позициите за да ги провлечат своите барања и омилени продавачи низ системот, во размена за пари и други незаконски придобивки.

Сосема е непотребно да се каже дека под вакви услови, ниту една општинска мисија не била успешна. Соочувајќи се со таква системска корупција, повеќето од луѓето едноставно се откажувале или барале институционално зајакнување на она што го нарекуваме „стратегија за понуда“ - со други зборови, за набавка на „уште“: уште обуки, уште странски експерти, уште компјутери, уште прописи и, секако, етички кодекс и менување на ставовите.

Стратегијата на Роланд Меклин – Абароа беше поинаква, иако вклучуваше и елементи од „понудата“. Тој увиде дека во срцевината

на институционалниот гнилеж се наоѓаат распаднатите системи за информирање и за стимулирање. Притоа, се потпре на формулата  $K = M + D - O$ .

## Дијагноза

Неговиот прв чекор беше преземање на неколку дијагностички активности: каде има корупција, колку е таа сериозна, кои се нејзините причини и можни лекови? Преку работилници со виши службеници - што претходно ги нарековме „дијагностицирање преку учество“ - не само што се дојде до корисни информации (рамка 12), туку службениците се мотивираа да изготват сопствени стратегии за реформи. Исто така, од помош беа и посебните студии, кои се движеа од многу неформални (интервјуа со секретари – извор на институционално знаење за прекршувањата), па сè до системска анализа на јавните набавки.

## Стратегија

Откако ги измери застрашувачките проблеми, градоначалникот Меклин – Абароа примени една поранешна верзија на рамката за анализа на јавната политика (рамка 4) за сите поголеми дејности на градот (на пример, градежни работи, наплата на приход, дозволи и лиценци, јавни набавки, ревизија и евалуација). Општинската власт презеде неколку впечатливи чекори во насока на подобрување.

**Градежни работи.** Градоначалникот ја искористи финансиската криза на градот за да отпушти голем број вработени, особено физичките работници во градежништвото. Тој ја искористи оваа можност за да ја предефинира мисијата на општината во функција на изведување на итни поправки, но не и на големи проекти. Кога станува збор за големите проекти, општината ќе врши надзор, но нема да ги изведува. Градоначалникот Меклин – Абароа доби странска помош за јавни градежни работи, а поголемиот дел од неа беше распределен директно

на општинските градежни проекти. (Остатокот од помошта го искористи за реформирање на општинската администрација, како што е опишано во делот за вработените подолу).

Кои градежни објекти треба да се изградат во градот? Градоначалникот Меклин – Абароа користеше различни техники за вреднување на различните градежни проекти во населбите и во општината воопшто, почнувајќи од сондажа на мислењето на локалните групи до студии за придобивките наспроти трошоците, со користење на искусни надворешни советници.

**Наплата на приходи.** Наплатата на приходите им беше доделена на банките, а не на вработените во општинската управа, со што се намали можноста за изнудување и за поткупување на општинските службеници. Сложените системи за проценување на вредноста на имотот беа заменети со „самопроценка“, при што граѓаните ја пријавуваа вредноста на нивните имоти под плаштот на заканата дека градот може да ги откупи нивните имоти по вредноста којашто ја пријавиле. Сето тоа доведе до извонредно зголемување на општинските приходи.

**Дозволи и лиценци.** Градоначалникот овозможи дерегулација на некои од активностите за да нема потреба од дозволи, а со тоа да се избегне можноста за изнудување поткуп. Тој ја укина службата за контрола на цените.

Градоначалникот направи единствен регистар на сите барања за дозволи и за лиценци. Барателите се обраќаа на шалтерот на Регистарот, а не до вработените кои ја вршеа евалуацијата и доделуваа дозволи и лиценци. Секое барање се внесуваше во систем, што овозможуваше следење на постапката. Поткупувањето беше намалено, а информациите прибрани преку системот можеа да се користат при евалуацијата на работењето на службите и на одделни вработени. Системот никогаш не беше целосно реализиран, но сепак помогна.

Тој вложи огромен напор за да ја поедностави постапката за давање дозволи и лиценци. Подоцна објави „Прирачник за жителите

на Ла Паз“, со детален опис на секој процес, така што граѓаните знаеја што да очекуваат и беше потешко од нив да се изнудат пари поради незнаење.

Што се однесува до градежните дозволи, тој направи план за вклучување на архитектите од приватниот сектор, преку Здружението на архитектите. Тие беа одговорни за контролата на квалитетот и за законитоста на градежните планови. Со ангажирање на повеќе од 100 архитекти од приватниот сектор, се забрза процесот на добивање согласност и се подобри квалитетот.

**Јавни набавки.** Поранешните системи кои вклучуваа многу чекори и беа тешки за следење, беа сведени на помалку чекори со поголем мониторинг на секој чекор.

**Вработени.** Се направија напори за зголемување на професионализмот на општинските службеници, преку вработување и унапредување врз основа на заслугите. Планот наречен „Bolivia Jóven“ ги вклучи младите. Благодарение на рационализацијата на вработените, зголемените приходи и на странската помош, дојде до зголемување на платите, кои за две години станаа конкурентни со платите во приватниот сектор. Со зголемувањето на платите на клучните службеници, општината беше во состојба да привлече вистински способни луѓе на важни работни места, како што беше планирањето и надзорот на општинските проекти, особено во областа на градежните работи. Обуките драстично се зголемија, благодарение на посебната програма финансирана од Светска банка, која имаше за цел доквалификација на општинските службеници. Беше основан нов Институт за општинските обуки.

**Ревизија.** Во соработка со голема консултантска куќа се спроведе проект за изработка и за спроведување на интегриран систем за финансиско управување, вклучувајќи и набавки на материјали и градежни работи, складирање и надзор. За жал, овој систем не се заокружи пред заминувањето на Меклин – Абара.

## Имплементација

Градоначалникот Меклин – Абароа применуваше разумна стратегија за имплементација. Тој ги здружи силите со поволните национални и меѓународни партнери. Веќе имаше испржено „неколку големи риби“ и со нивниот пример ја испрати пораката дека старите корумпирани системи се променети. Тој не ја нападна својата бирократија, туку прво и помогна, а потоа започна со спречување на корупцијата, применувајќи превентивна стратегија којашто вклучуваше реформи во системот за информирање, стимулации и конкуренција. Тој ја врати во игра општинската архива. На пример, ја оживеа големата студија за долгорочните инфраструктурни потреби на општината. Овој план - масовно финансиран од француската влада - пропаѓаше цели осум години, а содржеше студии од голем обем кои помогнаа во организирањето на мислите за тоа какви градежни работи и услуги се потребни.

Резултатите беа извонредни - во рок од три години, инвестициите во општинската инфраструктура се зголемија за фактор десет, а приходите скокнаа. За две години, платите во општинската управа беа конкурентни на оние во приватниот сектор. Според сите извештаи, корупцијата беше намалена. А градоначалникот Меклин – Абароа доби уште два мандата.

## Преглед на чекорите во борбата против корупцијата

Рамката 17 ги дава чекорите што треба да се следат за да се спречи корупцијата. Не се работи за строги правила, туку повеќе за сугестии со кои би се поттикнал нов начин на размислување кај лидерите на општините.

РАМКА 17. ПРЕДЛОГ-ЧЕКОРИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА:

1. Дијагностицирајте ги видовите корупција и нивниот опсег.
  - а) Партиципативно дијагностицирање: работилници за оние кои се вклучени во корумпираните системи.
  - б) Системски анонимни анкети за вработените и за клиентите.



- в) Посебни студии, вклучувајќи и „проценки на ранливоста“.
2. Изгответе стратегија што ќе се фокусира на системите. Користете ја рамката за анализа на јавната политика (рамка 4) за изнаоѓање на можни решенија, нивното влијание и директните и индиректните трошоци. Овде спаѓаат следниве активности:
- а) Избор на агенти;
  - б) Утврдување на награди и казни;
  - в) Добивање информации за резултатите;
  - г) Преструктурирање на односот раководител-агент-клиент: Намалување на монополската моќ, разјаснување и ограничување на дискреционите права и зајакнување на отчетноста.
  - д) Зголемување на „моралните трошоци“ на корупцијата.
3. Изгответе стратегија за имплементација.
- а) Организирајте ги напорите на управата - координација и контакт-точка.
  - б) „Соберете ги плодовите од пониските гранки“ - Најпрво изберете проблем што може да се реши релативно лесно;
  - в) Здружете ги поволните сили (национални, меѓународни, приватниот сектор, НВО);
  - г) Прекинете ја културата на неказнување со „фаќање на големите риби“;
  - д) Подигнете го профилот на вложените напори во борбата против корупцијата преку публицитет;
  - ѓ) Направете нешто добро за државните службеници, пред да добијат впечаток дека ги напаѓате;
  - е) Зајакнете го институционалниот капацитет, не само преку „мерки на понуда“ (уште обуки, уште експерти или уште компјутери), туку со промена на системите за информирање и за стимулирање.
  - ж) Размислете како може кампањата против корупција да поттикне пошироки и подлабоки промени во општинската власт (како што се консултации со клиенти, плата според остварениот ефект или приватизација со висококвалитетна регулација).

## Одржливи реформи

По завршувањето на првиот нацрт на книгава, во август 1995 година, Роналд Меклин – Абароа реши повторно да се кандидира за градоначалник на Ла Паз. Меѓутоа, како што често бидува, претходните ангажмани не беа гаранција за тоа дека ќе го постигне истиот резултат. На ноемвриските избори ниту еден од кандидатите не доби мнозинство гласови. Меклин-Абароа го победи актуелниот градоначалник на следното гласање на единаесетте избрани општински советници. Откако го доби мандатот во 1996 година, тој го покани Роберт Килтгард во Ла Паз за да направи проценка на финансиската состојба и да ја разгледа целосната стратегија на општината. (Линдси Парис не беше во можност да дојде). Поминаа четири ипол години откако Меклин-Абароа ја напушти градоначалничката функција, а во меѓувреме Ла Паз имаше други двајца градоначалници. Зачудувачки, но корупцијата повторно се појави.

Виш службеник од кабинетот на градоначалникот изјави: „Знам дека сите вие се соочивте со огромни проблеми во 1985 година. Тогаш работите беа лоши, а јас сметам дека повторно ќе треба да почнеме од нула. Ситуацијата е толку лоша.“

„Како пример, ќе ви кажам дека претпоставувам дека во 95 проценти од возилата на Alcaldía мерачите за поминат пат, брзиномерите и стартерите се расипани. Зошто? За да може да се бара гориво. Трошиме огромни средства за гориво. Некои добиваат смешно високи надоместоци. За мојата работа, на пример, се потребуваат 600 литри гориво месечно. Ние го намаливме тоа на 200 литри, и тоа е повеќе од доволно. Се создаде слика дека општинските возила се користат постојано. Сите бараат додатоци за прекувремена работа, и за појадок и ручек, поради тоа што се службено ангажирани“.

Имаше и полоши примери за институционален распад.

**Градежни работи.** Комората за градежништво и групата на приватни фирми доставиле јавни поплаки на изнудување до претходната администрација. Ниту една поплака не беше земена предвид. Според некои, за добивање договор во општината се барало поткуп од 10 до 15 проценти. Кога градежните работи ќе завршеле и пред конечното плаќање, најчесто се барал поткуп од 10 проценти „за [политичката] партија(та)“. Заканата од неплаќање била реална, бидејќи во изминатите две години краткорочниот долг на градот, вклучувајќи ги и обврските, нагло се зголемил. До 1996 година, градот имаше долг од 20 милиони американски долари.

**Наплата на даноци.** Системот на „самопроценка“ пропадна кога стана јасно дека градот нема никаква ефективна казна за пријавување на неточна вредност на имотот. (Излезе дека заканата за откупување на имотот по пријавената вредност била незаконска и по неколку години таа немаше кредибилитет). Во 1995 год. беше воведен нов систем на „автоматско“ вреднување во зависност од пријавените карактеристики на домот. Тоа доведе до повисоки даноци за сиромашните и за долната средна класа. Следуваа големи протести и требаше да се решат илјадници поединечни жалби, а тоа најчесто се вршеше преку едноставно намалување на проценетата вредност. Јавниот бес продолжи, а еден член на претходната администрација верува дека лошото искуство од оваа епизода доведе до пораз на актуелниот градоначалник. Во секој случај, ваквиот вид затајување данок, преку пријавување на помала вредност, доведе до најмалку 100 проценти помал приход од данокот на имот.

**Дозволи и лиценци.** Единствениот регистар за барањата за дозволи, лиценци и други трансакции целосно пропадна. Во меморандумот од февруари 1996 год. надлежниот службеник опиша еден „речиси бескраен“ список на причини, но сите беа поврзани со брзото менување на службениците кои ги застапувале сопствените интереси и интересите

на партијата при барањето поткуп. Рутината беше воспоставена – „цело време и секој ден“ да се плаќаат лесни пари во износ од 200 В (околу 40 американски долари) за „ревизија на документацијата“.

По четиригодишна подготовка, системот за евалуација на градежните планови од страна на архитектите конечно беше спроведен. Архитектите земаа дел од таксата што ја плаќаа барателите на градежни дозволи, но тие едноставно ја проверуваа точноста на пријавените квадратни метри (и дека е платена соодветна такса). Кога од нив се побара почитување на првичниот договор за потврдување на квалитетот и на законитоста на плановите, Здружението на архитектите се пожали дека не сака корупцијата од општината да премине во Здружението. (Но, здружението сакаше да продолжи да ги добива распределените средства.)

**Јавни набавки.** Тајните спогодби станаа вообичаени. „Аутсајдерите“ со пониски понуди беа одбивани од корумпираниот општински кадар поради нејасно опишаните стандарди за квалитет. Како што беше споменато претходно, понудите се „нафатираа“ со поткупи во фазата на доделување на договорот и во фазата на исплатата.

**Вработени.** Платите останаа на релативно високо ниво, но плаќањето и унапредувањето не беа поврзани со остварениот ефект. Наместо тоа, вработувањето на политичка основа беше вообичаена практика, така што се проценува дека беа заменети 40 проценти од раководниот и од техничкиот кадар од претходната администрација, односно 70 проценти од администрацијата пред неа. На секретарите им беше кажано дека нема да добијат зголемување на платите доколку не станат членови на политичката партија на градоначалникот. Зошто ова не беше извор за бесни поплаки на јавноста? Едноставно, затоа што пропаднаа сите идеи за градење кариера. Како што изјави еден од секретарите: „Четири години живеевме со контролирани умови и со затворени усти. Ако некој се пожалеше [на незаконски активности], ќе ја изгубеше работата. Но, сите – приватно, меѓу себе - коментираа за она што се случува“.

Понатаму, внатрешните системи за испитување на жалбите и за ревизија станаа жртви на влијанијата и на некомпетентноста. Според мислењето на тимот експерти кои работеа на интегрираниот систем за финансиско управување, сметките и финансиската евиденција беа речиси неупотребливи. Патем речено, и по четири години системот сè уште не беше воведен. Иако дизајнот не беше целосно завршен, имаше уште една причина за доцнењето во имплементацијата на новиот систем, а тоа беше (според зборовите на раководителите на програмата) „отпорот на вработените, кои - од свои причини - не сакаа да бидат дел од системот за финансиско управување“.

Постоеше и централизирана корупција. „Претходниот градоначалник воспостави одделение наречено ОПКК - Одделение за планирање, координација и за контрола“. „ОПКК централизираше сè - секоја одлука. На крајот, секоја дозвола, лиценца и секој договор мораа да добијат согласност од ОПКК. Тоа стана извор на голема злоупотреба. Ние го преименувавме одделението во Одделение за планирање и за прибирање поткуп.“

На некој начин, ситуацијата беше подобра отколку во 1985 година. Некои од реформите што започнаа во тој период заглавија. Дерегулацијата на некои области од општинската економија доведе до целосна елиминација на корупцијата, којашто порано беше дел од спроведувањето на прописите. Исто така, на голем број начини помогна и намалената улога на општинската управа. На пример, општината не се врати на градежните дејности, иако имаше повеќе опрема благодарение на еден странски проект за помош. За жал, процесот на избирање и надзор на градежните проекти беше нарушен и повторно се појавија поголеми форми на корупција.

Во сондажата на јавното мислење на Ла Паз во февруари 1996 година, 50 проценти од населението веруваа дека „нивото на корупција, во споредба со минатото, е поголемо“. 43 проценти се изјаснија дека нивото на корупција е исто. Никој не рече дека е подобро, а преостанатите

7 проценти се изјаснија дека „не знаат“. (Анкетата беше за сите нивоа на управа, а не само општинската). Околу 74 проценти од испитаниците се изјаснија дека политичарите во Боливија се помалку чесни од оние во другите делови на Латинска Америка. На прашањето дали првичниот мотив на политичарите е јавната служба, „економската амбиција“ или „амбицијата за моќ“, 84 проценти од мажите и 52 процента од жените одговорија дека станува збор за „економска амбиција“. Само 9 проценти од испитаниците од двете категории се изјаснија дека првичниот мотив е „јавната служба“.<sup>29</sup>

Не изненадува ниту фактот дека лошото управување и корупцијата во Ла Паз беа придружени со алармантен тренд во финансиите на општината. Последна цела година од мандатот на градоначалникот Меклин-Абароа беше 1990 година. Според законот на Боливија, тој требаше да поднесе оставка во првата половина на 1991 година, за да може да се кандидира за реизбор на крајот на годината. Од 1990 до 1995 година дефицитот на расходите спрема приходите (без капиталните трансфери и странската помош) се зголеми од приближно 1,2 милиона американски долари (4 проценти од тековниот приход) на околу 40,7 милиони американски долари (87 проценти од тековниот приход). Во текот на истиот период, повторно користејќи ја валутата долар, вкупните инвестиции се движеа од 10,4 милиони американски долари до 14,6 милиони американски долари, додека тековните расходи растеа многу побргу - од 8,5 милиони долари на 32 милиона долари во 1995 година.

Што тргна наопаку? И што може да се стори сега за да се решат проблемите?

29 "Los paseños ya no creen en nadie," („Жителите на Ла Паз веќе не веруваат во никого“), Ultima Hora (Крајно време е) - специјален извештај, 18 февруари 1996 година, стр. 19. Анкетата беше спроведена врз испитаници по случаен избор, на возраст од 18 до 65 години, од четири зони на градот и „од средната класа“. Не е наведен бројот на испитаниците.

## Информирање и стимулации

Случајот на Ла Паз упатува на два заклучока. Прво, може да се постигне значително намалување на системската корупција. Второ, со текот на времето и под ново раководство, некои од мерките за борба против корупцијата можат да бидат нарушени и да се претворат во извори на други видови корупција. Тоа покренува голем број прашања. Зошто постои враќање кон старите пороци? Кои се импликациите при конципирањето на јавните политики за борба против корупцијата?

Првата работа што треба да се забележи е дека Ла Паз не е единствен случај. И другите градови, како и другите земји, се соочија со тешкотии во одржувањето на иницијативите за борба против корупцијата. Примерот со Хонг Конг е поучен. Предвидувањата од 1997 година имаа големо влијание. Според еден извештај, „поради неизвесноста за иднината на Хонг Конг по преземањето од страна на Кина во јули наредната година, сите сакаат набрзина да станат богати“.<sup>30</sup> Независната антикорупциска комисија на Хонг Конг изјави дека, според извештаите, во периодот од 1992 до 1994 година корупцијата во јавниот и во приватниот сектор се зголемила за 58 проценти. (Подоцнежните извештаи укажуваат на тоа дека во 1995 година корупцијата се намалила за 10 проценти). Агентите од Kroll Associates (Азија), водечка меѓународна консултантска куќа, велат дека во периодот од јануари 1995 до јуни 1996 година бројот на случаите на „чиновнички“ криминал се зголемил двојно. Стивен Викерс, директорот на Kroll, се жали дека ниту полицијата ниту НКБК во последните две години немаат ниту една кривична корпоративна истрага којашто има судска завршница.

Проблемот е во тоа што на Кина се гледа како на најкорумпирана земја во Азија. Ваквата дубиозна чест Кина ја стекна при рангирањето објавено од страна на Транспарентност интернационал во мај 1996 година, засновано на податоците добиените од неколку комерцијални

<sup>30</sup> The Asian Wall Street Journal, (Азискиот Вол стрит журнал), 11 јуни 1996 година, цитирано во Business Day, 12 јуни 1996 година, стр. 12.

услуги. Хонг Конг тогаш беше рангиран на другиот крај на скалата. Луѓето се загрижени за тоа дека добро поврзаните кинески претпријатија коишто функционираат во Хонг Конг применуваат корумпирани навики и дека правилата на игра ќе се изменат наредната година, на еден или на друг начин.

Тешко е да се одржат јавните политики во администрациите и во многуте области на општинската управа, особено во поглед на борбата против корупција. Според еден неодамнешен песимистички преглед, многу малку градови во земјите во развој се чинат способни за одржување на краткорочниот успех во која било димензија. Успешните случаи, како што се „Куритиба“, индискиот град Бангалор и некои други, укажуваат на тоа дека вистинскиот проблем на посиромашните градови не е големиот пораст на населението или основицата на ресурсите, туку недостигот од соодветно водство и здрави прописи и јавни политики што ќе опстојат и по промената на администрацијата<sup>31</sup>. Покрај недостигот од водство, Линден како проблеми ги наведува и миграцијата, сиромаштијата, неуспехот на еколошки план, високомобилните меѓународни инвестиции, заостанатото производство на храна, растечкиот степен на криминал и граѓанските немири. Во суштина, ова се преголеми тешкотии за градовите во земјите во развој.

Дали тоа важи и за корупцијата? Едноставно, дали е премногу тешко истата да се надмине, и тоа на одржлив начин?

Прво, општинските управи ќе останат релативно профитабилни и релативно ранливи цели за нечесните службеници. Во споредба со националните власти, општинските административни системи обично се послаби. Платите за стручните места се пониски, а вработените – во принцип – се помалку стручни. Поради ваквите ефекти, се зголемуваат можностите за преземање од страна на локалните елити или локалниот популизам се чини повисок. За подобро или полошо, градовите во многу земји се најдостапната форма на државна моќ и богатство. Во рацете на бескрупулозните опортунисти или идеалисти коишто немаат

31 Јудин Линден „Растечките градови во земјите во развој“, Надворешни работи, том 75, бр. 1 (јан-фев 1996): 63



способност за управување, општинските управи можат лесно да станат места на ситни тирании или места каде што ќе се појави системска корупција, или пак обете. Заканите се генерични.

Економскиот пристап кон корупцијата бара да го насочиме нашето внимание кон активностите што нема да дозволат бескрупулозноста да доведе до создавање на монополски закупнини, службените дискрециони права да се користат за лична корист, а отчетноста да се избегнува. Издвојувањето на управата од бизнисот (монополскиот), при што за услугите се ангажираат (конкурентните) фирми, е една од идеите којашто може да се примени. Бидејќи корупцијата се јавува онаму каде што има голема регулација, можеме да се доведеме во ситуација да дерегулираме повеќе од оптималното во една функционална држава. Од друга страна, приватизацијата и дерегулацијата носат ризици од корупција, неефикасност и неправда. За жал, како што покажува неодамнешното искуство во многу земји, и самиот чин на приватизација може да биде корумпиран. Деререгулацијата е во ред доколку прописите не се однесуваат на социјалните бенефиции. Во средини кои се карактеризираат со слаби пазари, картели, лошо информирање и голема неизвесност, и самиот нерегулиран пазар може да биде предмет на неефикасност и неправда.

Видовме дека инспирираните општински лидери можат да создадат ефективни стратегии за борба против системската корупција коишто функционираат на краток рок. На пример, тие можат да ги изменат процесите на информирање и стимулирање, намалувајќи ги монополските закупнини. Но, на долгорочен план, при промената на водството секогаш постои можност од растурање на антикорупциските напори. Во Ла Паз беше растурен единствениот регистар, а интегрираниот систем за финансиско управување сè уште не вродил со плод. Даночните обврзници ја поткопаа „самопроценката“ на нивните имоти, а недостигот од системска евиденција ги попречи властите да прават повремени контроли. (На даночните службеници, можеби, им одговараше

неорганизираноста, за да можат да изнудуваат поткупи од поединци, во замена за пониски даноци). Вработувањето и унапредувањето според заслугите беа поткопани од самите градоначалници, кои сакаа да ги држат највисоките позиции под своја патронажа.

На тој начин, не само што може да дојде до поткопување на антикорупциските мерки, туку и тие самите можат да станат корумпирани. Во Ла Паз, зголемувањето на платите на службениците на клучните позиции, беше важен чекор во „реконструкцијата“ на градот. Но, до 1991 година тоа стана извор на политичка контроверзност и дел од кампањата (како во многу случаи кога луѓето во управата пристojно заработуваат), а по промената на градоначалникот, тоа прерасна во механизам за поставување пријатели и членови на политичката партија на власт на највисоките позиции, за коишто немаа соодветни квалификации. Идејата за комбинација од приватизација и строги прописи може да биде корумпирана - прво, преку поткопување на тендерските процеси, а потоа и преку нефункционирањето на надзорот и контролата на квалитетот. Секако, централизираниот систем за управување со сите јавни набавки може да стане корумпиран монопол сам по себе.

Силите на демократските избори и економската конкуренција овозможуваат одреден степен на контрола на корупцијата. Локалните тирани се ограничени од ваквиот демократски процес, дури и тогаш кога централни теми се популистичките прашања и прераспределбата. Конкурентното стопанство ќе се насочи кон уривање на картелите и на тајните спогодби, доколку сака да обезбеди барем минимална транспарентност во односите власт-бизнис. Сепак, според античките и модерните филозофи, демократијата не е гаранција против корупцијата.<sup>32</sup>

Долгорочните решенија за нејзино спречување, се чини, лежат во создавањето структури на самоинтерес, кои се засноваат на демократските принципи и на слободниот пазар. Колку што граѓаните

---

<sup>32</sup> Бернандино Браво, „¿Antídoto frente a la corrupción?“ (противотров на корупцијата?“ Estudios Políticos (Политички размислувања), бр. 52 (пролет 1993): 299-308..

- жртвите на корупцијата - ќе успеат да добијат поголем пристап, контрола и повратни информации за корумпираните системи, толку повеќе незаконските активности ќе излезат на виделина, а изгледите за одржливи реформи ќе се подобрат. Деловната заедница, во најшироката смисла на зборот, има интерес за ефикасни општински служби и за конкурентно набавување на стоки и услуги. Нормално, „тезгарошите“ ќе се најдат во искушение да обезбедуваат помалку вредни услуги, да прикриваат данок или да си создадат монопол преку поткупување. Меѓутоа, доколку постои заедничка акција на деловните луѓе - некогаш со помош на јавниот сектор, а некогаш со примена на законите за рекламирање, стандардите за квалитет или конкурентно однесување - тогаш, на долгорочен план, нивниот колективен интерес би требало да ја контролира корупцијата.

Структурата на стимулации во рамките на општинската управа е, исто така, клучна. Може да се предвиди дека лидерите на корумпираните општински управи и, општо, на корумпираните претпријатија, невладини организации и универзитети, ќе бидат повеќе заинтересирани за чистка на корупцијата кај приходите, отколку во која било друга област. Таков беше случајот со Ла Паз. Општинските приходи се зголемија, и тоа најмногу во делот на сопствените приходи (во споредба со трансферите од сојузната влада, како дел од даноците прибрани во Ла Паз и на национално ниво), на пример данокот на имот и на возила (од 1993 год.). Во ваков случај, дури и ако администрацијата е слаба и корумпирана, таа ќе постави добар директор за да си обезбеди ресурси и поддршка.

Стимулациите на бирократите се, исто така, важни детерминанти на корупцијата. Градоначалникот Меклин-Абароа спроведе експеримент наречен „плата според остварениот ефект“, меѓутоа овие мерки не беа институционализирани. Градот не воведо општи системи за плата и за унапредување врз основа на остварениот ефект во рамките на општинската управа. Мериторниот систем се покажа лесен за поткупување од следните администрации. Тоа упатува на

фактот дека одржливата стратегија за плата според остварениот ефект ќе подразбира поголема вклученост на јавноста и поголем интерес за одржување на доброто работење и за избегнување на корупцијата. Плаќањето на услугите и ваучер-системот се интересни опции, како што е и децентрализацијата на општинските услуги. Во основа, колку е поголема вклученоста на јавноста во мерењето на остварениот ефект на општинската управа и колку повеќе нејзините евалуации се трансформираат во финансиски интереси, толку поголема ќе биде отпорноста на општинската управа на корупцијата и на злоупотребите. Ваквото учество бара реформи во процесите на информирање и стимулирање.

1. Потребни се информации за резултатите од активностите на општината и за напорите на вработените, од аспект на позитивните резултати, но и негативните исходи, како што е корупцијата.
2. Стимулациите се награда или казна за вработените и за службата и начин за нивно поврзување со информациите за резултатите.

Во Ла Паз речиси и не постоеја веродостојни информации за градежните работи, за наплатата на данокот, за делењето дозволи и лиценци, за ефикасноста на јавните набавки и за злоупотребата на службената должност. Системите за стимулирање лесно беа поткопувани со пристрасност. „Терапевтската“ стратегија мора да ги земе предвид и ваквите системски недостатоци.

Како можат да се добијат повратни информации и показатели за работењето? Голем број од важните фактори ќе ги надминат рамките на локалната управа. Се прават аналогии за трансакциските трошоци за информирање коишто можат да се намалат со помош на едукативни

системи, поголема слобода на печатот, подобри правни системи, подобра комуникациска инфраструктура итн. Бидејќи другите работи се исти, доколку се воспостават ваквите механизми треба да очекуваме повеќе повратни информации од клиентите.<sup>33</sup>

Затоа е можно да се утврди економската перспектива на корупцијата и да се објасни назадувањето од аспект на монополските права, слабите информативни системи и системите за стимулации кои бескрупулозните службеници можат лесно да ги урнат. Од причини што се разбирливи за економистите, алчната страна на човековата природа може да функционира одлично - секоја чест на исклучоците! - во околности што се карактеризираат со сиромаштија, нестабилност и социјална дезинтеграција.

Но, приказната не е само економска. Доброто водство и компетентните вработени можат да сторат многу. Со други зборови, дури и добрите системи можат да бидат урнати. Многу граѓани на Хонг Конг се загрижени за тоа дека, по преземањето од страна на Кина, големите овластувања на Независната антикорупциска комисија можат да бидат злоупотребени. Како што покажуваат искуствата на многу земји, дури и најдобриот правен систем и најдобрата организациска структура можат да бидат неуспешни доколку вработените не се компетентни и мотивирани.

Лидерите се менуваат, на полошо или на подобро, а политичките и другите сили можат да доведат до сменување на компетентните вработени лица со други, кои - дури и да сакаат - не можат да управуваат со системите за информирање, контрола и стимулации. Не постои еден единствен лек за корупцијата, но борбата против неа може да се направи поодржлива преку:

<sup>33</sup> Видете Роберт Клитгард, „Информирање и стимулации во рамки на институционалната реформа“, Кристофер Клег, издание, Институциите и економскиот развој (Балтимор: Johns Hopkins University Press, 1997 година), и Роберт Клитгард „Приспособување на институциите и приспособување кон институциите“, Труд за дискусија бр. 303 (Вашингтон: Светска банка, септември 1995 година). Платите и унапредувањето врз основа на остварениот ефект се секако резултат на опширните национални напори за изнаоѓање на соодветни мерки и заштити. На ова укажуваат последните наоди во врска со напредокот на Соединетите Држави и другите земји од ОЕЦД. Понекогаш мора да дојде до измена или до заобиколување на регулативите за општинските служби преку експериментални мерки, кога тие ја ограничуваат примената на принципот „плата соодветна на остварениот ефект“.

- зголемување на конкурентноста на набавените стоки и услуги;
  - поедноставување на прописите и олеснување на правилата за добивање дозволи;
  - поефикасни повратни информации од граѓаните за добрите и за лошите работи на управата;
  - потесно поврзување на повратните информации со паричното и со непаричното наградување на општинските службеници, и
  - обезбедување поголема транспарентност на општинските работи.
- Сега треба да е јасно дека ова се, истовремено, и добри насоки за поефикасна и праведна општинска администрација.

## Корупцијата во јавните набавки

Кога на општината и е потребна некоја стока или услуга, општинските власти имаат две општи решенија: *да ги изнајдат или да ги купат истите*, односно општината може сама да ја обезбеди потребната стока или услуга или пак, да ја набави од приватниот сектор. Корупцијата е една од димензиите при вториот избор. Голем дел од книгата се однесува на корупцијата што се јавува во случај кога општината *дава* некоја услуга. Овој додаток се фокусира на ситуациите кога општината одлучува да изврши *набавки* од приватниот сектор. Тој ги испитува видовите корупција што можат да се јават и ги разгледува можните противмерки. Ова е, најверојатно, областа на општинската корупција што вклучува најмногу пари. Бидејќи „парите лежат“ во доделувањето на договорите – да го цитираме Вили Сатон, кога одговара на прашањето зошто ограбува банки - јавните набавки се област во којашто корупцијата секогаш претставува закана.

Некои од главните видови корупција се: тајните спогодби при поднесувањето понуди (што водат кон повисоки трошоци/цени за градот; плаќања што можеби, но не задолжително, се споделуваат со корумпираните службеници); тајните провизии од претпријатијата за „местење“ на тендерите; поткупот за службениците кои го регулираат однесувањето на изведувачот кој ќе победи на тендерот (што може да подразбира и понуди со пониски цени, со дополнителни последователни трошоци и со непотребни промени на договорните спецификации).

Јавните набавки честопати подразбираат големи парични износи и вклучуваат добро познати или моќни луѓе во или надвор од власта.

Според тоа, овој вид корупција може да биде особено штетен за една општина, во смисла на нарушување на стимулациите, бидејќи ја поткопува јавната доверба и ги распределува богатството и моќта на неправичен начин.

Формулата  $K = M + D - O$  ни нуди солидна основа за разбирање на склоноста кон корупција за време на секоја од фазите на јавните набавки. Идеално е кога  $M$  и  $D$  се „мали“, а  $O$  е „големо“. Формулата ни помага во разјаснувањето на секој чекор, како и во разјаснувањето на тоа дека под определени околности, цената за постигнување на ваква идеална состојба - во смисла на доцнење, квалитет, општи административни трошоци и загубени можности - едноставно може да биде премногу висока. На пример, клучното истражување што треба да се направи при секоја јавна набавка е дали е неопходен посебен производ или производ што е во редовна продажба. Потоа се разгледуваат придобивките од зголемувањето на ефикасноста доколку се набави посебниот производ, во споредба со веројатните зголемени цени и избегнатите скриени трошоци на корупцијата (што може да бидат големи) доколку се набави „стандардниот“ производ.

Најновите постигнувања во економијата и во јавната применета политика сугерираат нови пресврти во анализата на ефикасноста на набавките и корупцијата. На пример, како што ќе видите и самите, за некои важни работи се неопходни поголеми, а не помали дискрециони права на службениците задолжени за јавни набавки. Во други околности, кои биле предмет на интересот на теоретичарите, тајните спогодби, во определена мера, можат да бидат и поволни, затоа што можат да им помогнат на претпријатијата да ја пребродат огромната несигурност во врска со вистинските трошоци на проектот и на тој начин да им помогнат да ги избегнат самоубиствено ниските понуди. Една од важните поуки е дека постојат неизбежни отстапки во јавните набавки и во оваа област, како и во сите други области на јавниот менаџмент, борбата против корупцијата не е единствената цел.



## Додаток

### РАМКА А1: НАБАВКИТЕ И КОРУПЦИЈАТА; РАМКА ЗА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

СТИЛИЗИРАН ПРОЦЕС ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ	А. ВИДОВИ КОРУПЦИЈА И ПРОБЛЕМИ	Б. НАЈПОВОЛНИ УСЛОВИ ЗА КОРУПЦИЈА	В. ИНДИКАТОРИ ЗА МОЖНА КОРУПЦИЈА	Г. КОНВЕНЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИСКИ ЛЕКОВИ ЗА ЗАПИРАЊЕ ИЛИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА
<p style="text-align: center;"><b>ЧЕКОР 1</b></p> <p>Владата ја утврдува и ја објавува потребата за одредена стока или услуга.</p>	<p style="text-align: center;"><b>A1</b></p> <p>Прекумерни спецификации; Исклучувачки спецификации.</p>	<p style="text-align: center;"><b>B1</b></p> <p>Власта не може прецизно да ги утврди потребите; Високотехнолошки водечки проекти; Просечни државни службеници; Лош систем за унапредување во кариерата, плати и надоместоци.</p>	<p style="text-align: center;"><b>B1</b></p> <p>Нејасни или непостоечки спецификации; За опремата задолжително се бара конкретен бренд или функција; „Итна“ потреба/ договор; Снабдувачот помогнал во утврдувањето на спецификациите.</p>	<p style="text-align: center;"><b>G1</b></p> <p>Пренесување на овластувањата за набавки на повисоко ниво (под претпоставка дека овластувањата ќе се пренесат на талентирано лице со висок интегритет); Користење на надворешни консултанти за помош при утврдувањето на барањата и истражување на границата на можностите.</p>

## Додаток

<p><b>ЧЕКОР 2</b> Снабдувачите доставуваат понуди за исполнување на потребите.</p>	<p><b>A2</b> Тајни спогодби/местење на тендерот; Услужно понудување; Задушвање на понудите; Ротирање на понудите; Поделба на пазарот (пр. според региони).</p>	<p><b>B2</b> Конкурвенција само кога станува збор за цената или за квалитетот; Нееластична државна побарувачка; Понудите и идентитетот на снабдувачите се објавуваат; Фирмите се хомогени и имаат можности за честа комуникација; Државниот референт за набавки има широки дискрециони права.</p>	<p><b>B2</b> Мал број фирми или постојан удел на пазарот со текот на времето; Со текот на времето се развиваат шеми; Информација дека понудите се повисоки од пазарните цени; Конзистентни „отпечатоци“ на даден снабдувач на сите понуди.</p>	<p><b>G2</b> Промоција на дополнителна конкуренција; Избор на понудувачите; Промена на наградите и на казните за понудувачите; Користење на информациите за зголемување на веројатноста за откривање и за казнување на тајните спогодби; Преструктурирање на односот набававач-понудувач; Промена на ставовите/културата.</p>
<p><b>ЧЕКОР 3</b> Власта ги оценува понудите на снабдувачите и го избира победникот.</p>	<p><b>A3</b> Бирокупска корупција; Поткуп; Тајни провизии; Политички услуги (дотации од буџет за даден регион); Неусогласеност на односот раководител-агент Фокус на цената или на квалитетот; Фаворизирање на конкретни фирми; Неусогласени стимулации и ризици за агентот.</p>	<p><b>B3</b> Големи договори (во однос на пазарот); Претерано регулирана средина и набавки кои се вршат механички; Квалитетот (или цената) се единственото мерило за доделување на договорите.</p>	<p><b>B3</b> Договорот му се дава на друг, а не на најниската понуда; Договорот му се дава на снабдувач без минат труд; Еден извор (без наддавање); Повторен тендер: Менување на изјавата на власта по објавената првична потреба; Прекумерно фактурирање.</p>	<p><b>G3</b> Пренесување на набавките на повисоко ниво; Зголемување на казните; Зголемување на транспарентноста на оценувањето на понудите и на изборот (писмени објаснувања, јавни отворања на понудите, надворешни лица); Најава на „строг надзор на процедурите за јавни набавки“ по случаен избор.</p>

## Додаток

ЧЕКОР 4 Снабдувачот го извршува договорот.	А4 Ex-post корупција (преголеми закупнини); Измамничко (напумпано) пријавување на трошоците; Лажни режиски трошоци (покривање на трошоците од друго место).	Б4 Има само еден извор - понуда; Снабдувачот е присутен на повеќе пазари - во јавниот и во приватниот сектор.	В4 Зголемени трошоци; Продолжување на договорот со единствениот извор; Откажување од договорот; Лош квалитет; Налози за повеќекратни промени; Продолжен рок за производство или за испорака.	Г4 Ротација на референтите; Барање за периодични натпревари за рутинските набавки; Давање дополнителни ресурси (на пр., референти) за надзор на активностите; Користење на истражувања – на пазарот/трошоците.
---	--	--	---	---

### Стилизиран процес за јавни набавки во четири чекори

Набавката започнува во моментот кога власта ќе ја утврди потребата за некоја стока или услуга и ќе бара изведувачи на работите или на услугите. Овој чекор со кој се објавува потребата е познат и како фаза на „Барање предлози“ или „Повик за понуди“. Во вториот чекор заинтересираните снабдувачи доставуваат понуди. Државните агенции ги оценуваат предлозите, го избираат победникот и склучуваат договор во третиот чекор. Во четвртиот чекор, снабдувачот го извршува договорот. Во рамката А1 се опишани токму овие фази, со тоа што секое поле (од А1 до Г4) е означено со комбинација од закосена буква и бројка.

Да ја разгледаме оваа по малку застрашувачка рамка колона по колона. Во следниве пасуси, ознаките напишани со закосени и со задебелени букви (пр. [**Поле В2**]) се однесуваат на соодветното поле на рамката. Наша цел е да разбереме какви сè видови корупција можат да се јават во секој од чекорите и да ги разгледаме противмерките и нивните трошоци.

## Видови корупција карактеристични за секој чекор

**[Поле А1]** Од самиот почеток, во интерес на снабдувачот е да влијае врз изјавата за потребите, со цел да ги нагласи своите предности и да ги скрие своите слабости. На тој начин објавата ја прави пристрасна. Ваквите можности можат да се појават за време на рутинската размена на информации со властите пред објавата, особено кога се работи за сложени технички спецификации кои изведувачот ги познава подобро од властите. Исто така, општинските службеници можат на корумпиран начин да ги откриваат интерните информации, со што им даваат нелојална предност на определени понудувачи. Друга можност се „прекумерните спецификации“, каде што – можеби во замена за поткуп – службеникот за набавки ги исклучува другите снабдувачи, со тоа што бара прекумерно издиференцирани производи или, пак, барањата се премногу тешки и опсежни. „Исклучувачка“ спецификација е онаа којашто ги исклучува сите понудувачи, освен еден.

**[Поле А2]** За време на вториот чекор, снабдувачите можат да организираат картел и тајно да се спогодуваат или да ги местат понудите, за тендерот да го добие еден од членовите на картелот. Комисијата за политиката на конкуренција на Канада разликува четири категории на местење понуди:

- 1. Услужно понудување:** Претпријатијата поднесуваат симболични понуди, обично премногу високи, за тендерот да го добие претходно избраниот член на картелот.
- 2. Задушување на понудите:** Претпријатијата се воздржуваат или се откажуваат од учество, за да остават слободен простор за претходно избраниот член на картелот.
- 3. Ротирање на понудите:** Претпријатијата меѓу себе ги ротираат победничките понуди и со „плаќање под маса“ добиваат гаранција дека секој член со текот на времето ќе добие „правичен“ удел од бизнисот.

**4. Поделба на пазарот:** Претпријатијата го делат пазарот по региони, производи или по друга основа и не конкурираат надвор од утврдените граници.

Тајните спогодби не мора да вклучуваат поткупување на државен службеник. Тие можат да бидат форма на картелско однесување со анти-конкурентно дејство коешто е незаконско, но не е коруптивно. Од друга страна, организираните картели честопати имаат ресурси, а понекогаш и сила, за да го поткупат или да му се заканат на државниот службеник кој ќе ги пријави.

**[Поле А3]** Процесот за оценување - третиот чекор - може да предизвика поткупи или исплаќања на тајни провизии, во замена за поволно оценување на понудата. Во рамките на овој чекор можат да се фаворизираат одредени политички одлуки, односно да се поддржуваат понудите кои се од корист за одредени изборни единици или финансиери. Она што може да се нарече „неусогласеност“ во односот раководител-агент<sup>34</sup> може да доведе до неефикасност и до тајни спогодби. Индикаторите можат да бидат исти и понекогаш е тешко да се направи разлика меѓу обичната неефикасност и поткупливоста. Општинските лидери мора да бидат свесни за обете.

**[Поле А4]** Овде корупцијата може да вклучува измамничко (напумпано) пријавување на трошоците, промени во спецификациите или лажни режиски трошоци. Поголемите претпријатија - кои имаат многу оддели и можности за покривање на трошоците од друго место – можат полесно да вршат коруптивни дејства во оваа фаза. Треба да

---

<sup>34</sup> Првата низа неусогласености може да се случи меѓу референтот за набавки и власта, доколку референтот е системски или лично мотивиран да донесе одлуки во кои општото добро не е во прв план. Едностраниот фокус на трошоците (изборот на најниската понуда, особено ако е тешко да се оценат разликите во квалитетот) или, пак, на квалитетот (барање на производи со највисок квалитет, при што трошоците се гледаат само површно - понекогаш имаме такви случаи при набавката на определени одбранбени оружени системи) може да фаворизира определени снабдувачи. Самите референти за набавки можат да имаат различни предрасуди – референтите за склучување договори природно се фокусираат на трошоците, а техничките советници на квалитетот. Понекогаш, референтите за набавки можат да бидат склони кон фаворизирање на одредени претпријатија, од некои други причини покрај директниот поткуп или провизија (на пример, подготовка на терен за идни вработувања). Конечно, проблемот со таканаречената „соодветност“ ја препознава неусогласеноста меѓу ризиците што ги преземаат референтите за набавки и наградите што можат да ги добијат за спроведувањето ефикасна постапка со којашто се остварува максимум корист. Ова, не само што може да го демотивира референтот, туку може да ја отвори вратата за други коруптивни искушенија.

се забележи дека можностите за корупција во оваа фаза влијаат врз склоноста кон коруптивно однесување кај првите два чекора. На пример, корумпираните снабдувачи можат да ја „спуштат“ првичната понуда за да го добијат тендерот, доколку е лесно да се „пумпаат“ трошоците за време на извршувањето на договорот или ако претходно е наместено така. Друга форма на корупција подразбира квалитет што е понизок од ветениот, при што инспекторите или регулаторите се поткупуваат за да не забележуваат.

## **Најповолни услови за корупција**

**[Поле Б1]** Општините понекогаш не се доволно екипирани за да ги утврдат своите потреби, особено во областите на водечката технологија. Затоа, не е чудно тоа што снабдувачите честопати имаат подобро познавање и подобар увид во потребите на власта, ниту пак е чудно тоа што просечните референти за набавки не можат добро да ги опишат своите потреби. И во двата случаја, се отвора вратата за корупцијата, која го предодредува изведувачот што ќе победи на тендерот.

Треба ли спецификациите да бидат точни или треба да бидат флексибилни? Не постои апсолутно точен одговор, односно во обата случаја можат да се јават проблеми. Од една страна, прилично нејасните спецификации можат да предизвикаат понуди коишто не можат да ја завршат работата. Од друга страна, деталните и тесно утврдени спецификации го намалуваат бројот на изведувачите кои можат да конкурираат со реални понуди. Во првиот случај, административните трошоци нагло се зголемуваат во фазата на оценување, а истото може да се случи и ако производот или услугата не ги исполни потребите. Во вториот случај се ограничува конкуренцијата. И во двата случаја се отвораат можности за корупција. Тесно утврдените спецификации ги ограничуваат дискреционите права, но исто така можат да ја зајакнат монополската положба на снабдувачите. Нето влијанијата врз ефикасноста и корупцијата ќе се разликуваат од случај до случај.

**[Поле Б2]** Во вториот чекор, формулата  $K = M + D - O$  ни дава солидни упатства. Сè што дава монополистички предности ја зголемува веројатноста за корупција. Веројатноста за корупција се зголемува кога службените дискрециони права се големи, а отчетноста е мала, на пример при набавка што се заснова единствено на субјективните мерила за квалитетот. Во определени случаи, како што ќе видиме понатаму, монополистичките аранжмани и високите дискрециони права се оправдани, но мора да се имаат предвид и ризиците од неефикасност и корупција.

**[Поле Б3]** Во фазата на оценување, големите (монетарни) тендери - во однос на големината на пазарот - на корумпираните учесници им нудат простор за маневрирање во кој можат да ги скријат незаконските износи. Дискреционите права, очигледно, претставуваат проблем. Но, овде треба да се балансира меѓу, од една страна, давањето дополнителни дискрециони права на референтите за набавки, за да носат одлуки според сопствениот суд при оценувањето на нејасните спецификации и на спецификациите коишто тешко можат да се дефинираат, што отвора можности за корупција, и - од друга страна - прекумерното ограничување на дискреционите права на референтот за набавки, со правила и прописи што ја уредуваат секоја негова одлука. (На ова ќе се навратиме подоцна, бидејќи тоа зависи од предметната стока или услуга и од средината во којашто се одвиваат набавките).

**[Поле Б4]** Во ситуациите кога имаме само еден извор трпи конкуренцијата и со текот на времето се развиваат билатерални односи. Тендерите со дополнителни трошоци се искушенија за снабдувачите, за да понудат „позлатени“ производи, луксузни елементи и квалитет што го надминува првично утврдениот. Покрај тоа, кога снабдувачите се „големи“ и се занимаваат со повеќе дејности, корумпираните раководители можат полесно да покриваат трошоци од друго место и измамнички да наплатуваат режиски трошоци. Како и да е, регулаторите ќе бидат поподложни на поткуп доколку се понејасни критериумите за надминување на трошоците

и ако не е многу јасна нивната сопствена отчетност.

## **Индикатори за можни коруптивни активности**

Откривањето на корумпираните операции за јавни набавки честопати е комплицирано бидејќи тешко може да се направи разлика меѓу неефикасноста и корупцијата. Ниту еден од индикаторите што следуваат, сам по себе, не е сигурен знак за корупција во даден случај. Оттука, овие индикатори се само насоки што сугерираат во кои области може да се оправда спроведувањето на деталните истраги.

**[Поле В1]** Во фазата за утврдување на потребите, секое дејство што отстапува од стандардното темпо и практика при набавките може да укаже на незаконски дејства. Можни индикатори се: нејасни или непостоечки спецификации; барање на посебни брендови или опрема што мора да функционираат во една тесно дефинирана област (премногу рестриктивни спецификации); итни случаи („во пет до дванаесет“) или докази дека снабдувачите биле невообичаено активни во дефинирањето на потребите на општината.

**[Поле В2]** Неколку индикатори се покажаа како мошне корисни за сигнализирање на тајните спогодби во фазата на поднесување понуди. При поднесувањето на понудите можат да се појават необјасниви шеми, на пример: и покрај големиот број можни конкуренти, бројот на претпријатијата коишто конкурираат за определен вид договор или за договор во определен регион и натаму е мал или, со текот на времето, станува константен; и покрај големиот број конкуренти, уделите на поединечни претпријатија или групации на пазарот на јавниот сектор остануваат исти; информациите од ревизорите и од инспекцијата откриваат понуди со цени кои се значително поразлични од реалните пазарни цени; ракописот или посебниот стил на пишување на определен снабдувач се јавува на сите поднесени понуди итн. Сите овие појави можат да укажуваат на наместени тендери. Доколку истовремено се појавуваат неколку такви, можеби треба да се спроведе детална истрага.

**[Поле В3]** Многу настани можат да сигнализираат можност за



корупција во рамките на фазата за избор на снабдувачот во процесот на набавки. На пример: договорот му се дава на снабдувач кој не ја нуди најниската цена или на снабдувач кој нема никакво претходно искуство во соодветната област; договорот се дава со повторена тендерска постапка; тендерот/договорот му се дава на единствениот извор, или владата ја модифицира спецификацијата, што предизвикува повторување на процесот за јавни набавки. Повторно, ниту еден од горенаведените знаци не е сигурен, меѓутоа, конзистентната шема претставува знак дека процесот на јавни набавки не е доволно ефикасен.

**[Поле В4]** Во фазата на извршување на договорот, неколку индикатори се во корелација со корупцијата и со неефикасноста, иако ниту еден од нив не претставува неопходен или доволен услов. Такви примери се: договорот наидува на неочекувани пречекорувања на трошоците, надвор од оние коишто можат да се објаснат со инфлацијата или со промената на спецификацијата; договорот претрпува важни/бројни промени; договорот се продолжува врз основа на единствен извор; се откажува друг договор; производителите/услугите не функционираат во согласност со спецификацијата; роковите за производство/ испорака се продолжуваат; трошоците се значително поголеми во споредба со националните/меѓународните стандарди, што може да укажува на незаконски дејствија, итн.

## **Стратегиски лекови**

Постојат многу лекови за системската корупција во набавките. За да успее борбата против корупција, неопходно е лидерите недвосмислено да се заложат за прекинување на „вообичаените практики“ од типот „ако не можеш да ги победиш, придружи им се“ и да вложат ресурси од буџетот во борбата против корупцијата. Оттука, лидерите мора секогаш да бидат свесни за трошоците што ги предизвикуваат антикорупциските мерки.

Пред да ги разгледаме конкретните чекори, треба да се споменат два

значајни услова што помагаат во борбата против корупцијата кај јавните набавки. Прво, мора да постои добро уреден систем за напредување во кариерата во јавната администрација. Општинските лидери треба да се погрижат за тоа државните службеници да добиваат пристојни плати, да напредуваат според заслугите и да имаат јасно зацртани фази во кариерата. Второ, градоначалниците мора тесно да соработуваат со службите за спроведување на законите и истрагите надвор од општината. Можат да се избегнат пресудни грешки во потенцијалните случаи на измами или тајни спогодби ако информациите се разменуваат од самиот почеток. Очигледно, шансите за успех на борбата против корупцијата се зголемуваат доколку овие служби се способни и чесни.

И некои други општи услови одат во полза на борбата против корупцијата, како: постоењето на демократски институции, слободните и агресивни медиуми и општествените норми кои ја промовираат честоста. Статистичките истражувања од земјите во светот покажуваат дека кога инвеститорите ќе оценат дека нивото на корупција во некоја земја е високо, таа вообичаено има слаби економски и политички права, висока регулација и мешање на државата во економијата, нестабилност на политички и на економски план и ниско ниво на економски раст.<sup>35</sup>

Се разбира, најголем дел од овие услови се надвор од контролата на општинските лидери. Сепак, тие можат да го намалат обемот на корупцијата во јавните набавки доколку ја следат логиката на формулата  $K = M + D - O$ . На пример:

*Промовирајте ги конкурентните услови, тогаш кога е изводливо.* Поттикнувањето на конкуренцијата онаму каде што можат да се појават монополи (покрај „природните“), ќе елиминира дел од можностите за коруптивно однесување. Оперативната теорија вели дека многу квалификувани снабдувачи се желни за работа и тие ќе конкурираат ако работата ја добие најефикасниот снабдувач, со што ќе се намалат трошоците за набавка и ќе се обезбеди најголема вредност (вишок) за

<sup>35</sup> Видете, на пример, Јоханес Федерке и Роберт Клитгард, „Економскиот пораст и социјалните индикатори: истражувачка анализа“, *Економски развој и културни промени* 46, бр.3 (април 1998 г.) и упатите во истата.

јавноста. Купувачот (општинските власти) може, исто така, лесно да се закани дека ќе користи друг снабдувач. Теоријата и некои емпириски докази покажуваат дека конкурентните, неинтегрирани индустрии се склони да набавуваат од најблиските претпријатија со внимателно склучени договори.<sup>36</sup>

#### РАМКА А2: КОГА СЕ РАСПАГА МОДЕЛОТ НА КОНКУРЕНТНОСТ

Конкурентниот модел претпочита ситуација во која голем број квалификувани снабдувачи се јавуваат на конкурсот за задоволување на потребите на државата (или на приватниот сектор), а даден орган ја селектира понудата која ги обезбедува стоките/услугите по најниската можна цена, на начин што ќе го максимизира јавното добро. Според класичниот економски модел, цените на стоките се утврдени според маргиналните производствени трошоци. За жал, реалноста значително се разликува од идеалната состојба, па дури и чистиот конкурентен модел, кој гарантира правичност, чесност и ефикасност, може да попусти на неколку можни начини:

1. Несигурноста на информациите што им се на располагање на референтите за набавки придонесува за тоа конкурентниот модел да биде неефективен за заштита од корупција во одредени случаи (и може да биде неефикасен за стартување).
2. Власта понекогаш не ги знае точно своите потреби, особено кај високо-техничките проекти каде што се важни предностите од специјализацијата (на пр., областа на информатичките системи).
3. Набавките на високо диференцирани производи со уникатен дизајн и карактеристики или на оние производи кои ги поместуваат технолошките граници можат да привлечат само неколку понудувачи,

<sup>36</sup> Видете Џон Мекларен, „Односи меѓу снабдувачите и пазарниот контекст: теорија на ракувањата,” Center Discussion Paper No. 766. (New Haven: Economic Growth Center, Yale University, October 1996), и упатите во него.

во најголем број случаи само еден или двајца.

4. Јавните загуби како резултат на опортунентните трошоци од стандардот наречен „конкуренција од Фиат“ може да бидат големи, бидејќи снабдувачите може да не бидат подготвени да преземат определени незадолжителни инвестиции поврзани со тендерот, што инаку би ги презеле доколку минатото искуство е поприфатливо како критериум за добивање на идните тендери, и поради тоа што снабдувачите не се стимулирани да ги споделуваат искуствата и техничките знаења при утврдувањето на потребите (Келман на елегантен начин ги наведува овие точки.) (видете забелешка а)
5. Изведувачите можеби не сакаат да ризикуваат, особено кај многу големите проекти, поради што ја предизвикуваат државата да преземе дел од ризиците и да воведат морални димензии во процесот за набавки.
6. Дефинирањето на „јавното добро“ и неговото претворање во договорно спроведливи услови се постигнува мошне тешко. Исто така, референтите

за набавки кои треба да набавуваат стоки по социјално ефикасни цени, понекогаш не го делат мислењето за изборот со јавноста (проблемот раководител-агент).

Некои набљудувачи ги искористиле овие, како и низа други слабости на „правичниот и отворен“ конкурентен модел, и предлагаат алтернативни решенија. Тие бараат начини како да ги задржат придобивките поврзани со долгорочните односи и да одат понатаму од набавките што се прават „строго според прописите“, со креирање на стимулации за наградување на минатиот труд. Келман, меѓу другото, предлага референтите за набавки да имаат поголеми дискрециони права, а претходното искуство да не биде исклучено од процесот за избор на снабдувачот. (видете забелешка б)

Забелешки:

а. Келман, Набавките и јавното управување

б. Келман, Набавките и јавното управување

Еден од методите за промовирање на конкуренцијата може да биде делењето на големите проекти на помали, заради зголемување на бројот на потенцијалните конкуренти, без да се ограничува само на големите снабдувачи или на оние кои имаат вишок капацитет. Ваквата тактика

е особено корисна за набавките што се големи по обем или за оние производи кај коишто трошоците и квалитетот се лесно разбирливи.

Какошто ќевидимепонатаму, порадиасиметријатанаинформаците, високо диференцираните или технички софистицираните потреби, проблемите во односот раководител-агент и некои други (описани во рамката А2) конкурентниот модел се распаѓа на некои добро познати начини. Но, како почетна точка за сите општински напори за подобрување на ефикасноста и борбата против корупцијата, добро е да се бара и, по можност, да се создава поголема конкуренција.

*Поедноставете ги и разјаснете ги правилата и прописите.* Кога корупцијата ќе стане проблем, речиси рефлексен одговор е да се размислува за нови правила и закони како можно решение. Идејата е да се намалат произволните дискрециони права, да се унапреди конкуренцијата и да се заштитат правичноста и ефикасноста, преку стандардизирање на процедурите со цел тие да станат транспарентни и лесно да се забележуваат отстапките од нормите.

Ваквата стратегија честопати завршува лошо. Навистина, непосредните трошоци за нови правила можат да изгледаат мали. Политичарите можат да веруваат дека овој вид „строгост“ генерира политички придобивки, а промовирањето нови правила и надзор изгледа како добра форма на гаранција во случај да еруптира корупциски скандал. Сепак, во многу случаи, новите правила и надзор креираат големи трошоци. Дополнителното административно оптоварување може да биде големо. Покрај тоа, воведувањето нови правила без претходна внимателна анализа може, всушност, да ја ограничи конкуренцијата и на референтите да им даде нови монополски овластувања со кои ќе можат да изнудуваат поткупи.

Прописот може да создаде или, пак, да ги намали можностите за корупција. Општото начело гласи: Ако некој пропис создава нова монополска власт – на пример, ново регулаторно тело, ако нуди нови дискрециони права при утврдувањето на неговата применливост,

временскиот распоред или неговите влијанија, и ако со него на граѓаните, понудувачите и на другите делови на власта им е потешко да разберат што се случува, тогаш таквиот пропис ја зголемува, а не ја намалува корупцијата.

Но, ако некој пропис им го олеснува конкурирањето на снабдувачите и на некои делови од власта, ако исцртува „појасни линии“ со помалку простор за субјективни одлуки и ако ја зголемува отчетноста преку нови индикатори за остварениот ефект и за злоупотребите, тогаш корупцијата ќе се намалува. И - да се надоврземе – ќе се подобрува ефикасноста во работењето на општината.

*Зајакнете ги отчетноста и транспарентноста* преку трите надзорни механизми за ревизија, инспекција и истрага. Модерните ревизорски и финансиски системи, самоцензурата на приватниот сектор, инспекцијата и истражните техники, како и анализата со помош на компјутерите (можеби и доверливата дијагностика), можат да предизвикаат институционални промени преку точно распределување на одговорностите, рано откривање на шемите на незаконското однесување и воведувањето транспарентност. Овие иницијативи, исто така, ја спречуваат корупцијата.

Пронаоѓањето на соодветната рамнотежа меѓу правилата и прописите, од една страна, и дискреционите права, од друга страна, е нешто за што треба да се размислува во случај кога станува збор за корупција којашто нема епидемски размери. Првите го прават системот за набавки предвидлив и легитимен, а вторите нудат можност за усовршување на чесните и претприемнички ориентирани државни службеници. Менувањето на основната системска структура, што често подразбира трансформација на односот раководител-агент, со системи за стимулирање насочени кон резултатите, лежи во срцето на оваа препорака и се разгледува детално понатаму во текстот, во делот за неодамнешните иницијативи.

Неколку конкретни совети се релевантни за секоја фаза од процесот

за набавки. Општинскиот лидер може да ги употреби полињата од рамката А1 за да се направи првичниот чекор во анализата на јавната политика и лековите. По оценувањето на видовите, условите и индикаторите за можна корупција во општината, лидерот може да ја разгледа колоната Г, којашто дава мени од иницијативи на јавната политика што можат да бидат соодветни за детално разгледување.

**[Поле Г1]** За заштита против корупцијата во првиот чекор, власта треба да се осигури дека на функциите поврзани со набавките се поставени лица со врвен квалитет. Еден од можните пристапи е овластувањата за набавки да се пренесат на доволно високо ниво во раководната хиерархија, така што набавките ќе ги контролираат искусни и чесни службеници. Сепак, за практичните детали од секојдневните набавки се неопходни способни државни службеници од пониските нивоа, за раководителите на повисоките нивоа да бидат слободни и да се фокусираат на севкупниот систем, без да бидат вклучени во деталите во врска со договорите за набавки. Во Соединетите Американски Држави, реформите на јавните набавки што ги започна Министерството за одбрана во средината на 80-тите години вклучуваа строги стандарди во поглед на образованието и искуството на сите службеници кои работат на позиции поврзани со набавките. Меѓутоа, во многу општини насекаде во светот, референтите за набавки се недоволно обучени и слабо платени. Понекогаш тие се именуваат од политички причини, за да се соберат плодовите од тајните провизии за политичката партија што е на власт. Дали поради лошите структури и стимулации или поради активните намери на општинските политичари, во основата на многу корумпирани градови лежат нестручни и слабо мотивирани референти за набавки.

Вториот пристап подразбира ангажирање на надворешни експерти кои ќе помогнат во утврдувањето на потребите и ќе ги надополнат недостатоците во поглед на техничкото образование, што овозможува искористување на службата за набавки од страна на некој неморален снабдувач. Овој пристап може да вклучува специјализирани одбори

за набавки во општинските служби или, пак, да бара приватизирање на управувањето и на оценувањето на набавките. Специјализираните агенции, како швајцарската Société Générale de Surveillance или British Crown Agents, имаат искуство во изготвувањето и во спроведувањето на сложените постапки за набавки. Со користење на таквите надворешни агенции не се елиминираат целосно предизвиците за тајни спогодби, но нивниот наднационален карактер и репутацијата за чесност на фирмата-родител значат дека интерните стимулации, најверојатно, ќе бидат во полза на чесноста.

**[Поле Г2]** Борбата против тајните спогодувања е проучувана мошне често, но нивното откривање и спречување сè уште претставува тежок проблем. Рамката б детално го разработува овој важен елемент од процесот за набавки.

Меѓу методите за избор на понудувачи се и проверките на минатиот труд<sup>37</sup>, чесноста и финансиската состојба; користењето надворешни гаранции за чесни понуди; доследната изведба, и, во одредени случаи - кога конкурентниот модел е неуспешен, - изборот на едно претпријатие и „безмилосно“ преговарање со него.<sup>38</sup> Забележете дека колку порано во рамките на процесот за набавки општината ќе преземе мерки за справување со потенцијално корумпираните снабдувачи, толку пониски се стандардите за докажување заради дисквалификација на некое претпријатие. Судските процеси по стореното дело се скапи, во смисла на пари и време, затоа тоа што правилата за откривање и товарот на докажувањето паѓаат на власта. *Ex ante*, власта начелно може да биде поагилна, но секогаш постои одреден баланс меѓу произволното, па дури и коруптивното однесување. Работите можат да се одвиваат побрзо со зголемување на дискреционите права, но постои и можност за незаконско искористување на таквите овластувања (видете ја следната

37 Видете „Рамка 13: Независна комисија за борба против корупцијата во изградбата на училиштата во Њујорк“ и подоцнежната дискусија за ефективното користење на добро разработен процес за претквалификација на понудувачите од страна на општините заради проверка на минатиот труд на можните понудувачи.

38 Видете Клитгард, *Контролирање на корупцијата*, Глава 7, дискусија за договорите за изведување меѓу Армијата на САД и претпријатијата во сопственост на Јужна Кореја.



дискусија за можностите за коруптивна злоупотреба на самата фаза на претквалификација).

Промената на наградите и на казните за понудувачите ќе ги промени нивните пресметки. На пример, стимулативните договори можат да ги фаворизираат моралните (и ефикасни) понудувачи преку поврзување на паричните награди или на идните договори со трошоците и со квалитетот. Зајакнувањето на строгоста и извесноста на казните, забраната за учество, кривичните санкции и публицитетот ќе му наштетат на угледот на претпријатието што го крши законот, а со тоа се одвраќа еден можен злоупотребувач.

Стратегиите за информирање ја зголемуваат веројатноста за откривање на тајните спогодби и, според тоа, во содејство со засилените казни, претставуваат моќно средство за одвраќање. Четири конкретни пристапи во таа насока се: употребата на компјутерски системи за откривање на тајните спогодби, преку идентификување на шемите при поднесувањето на понудите; зголемувањето на бројот на службениците кои се обучени да работат како тајни агенти, да вршат надзор, проценка на трошоците и истражувања на пазарот; добивањето „внатрешни“ информации од трети лица (на пример, информации за дејноста, консултантите и за ревизорите), и барањето информации од самите понудувачи (незадоволните работници, понудувачите кои изгубиле на тендерот и оние кои не конкурираат).

Преструктурирањето на односот купувач-понудувач може да ја зголеми конкуренцијата со: агресивно поттикнување на новите претпријатија да се вклучат во тендерот преку јавност, поделба на ризиците и широк публицитет; намалување на дискреционите права на референтот за набавки преку воведување на правилата за правење промени; барањето дополнителни понуди во случај на еден извор и во „итните“ ситуации; ротација на референтите за набавки, како резултат на блиското познанство со изведувачите; предефинирање на потребите на организацијата со цел да се овозможи набавка на стандардизирани

стоки со утврдени пазарни цени; вертикална интеграција заради јавно произведување и обезбедување на стоките, и одредување нов критериум наречен „подложност на корупција“ при утврдувањето на спецификациите и на мерките за остварениот ефект. Основната идеја е да се структурира односот меѓу општината и снабдувачите така што предизвиците за корупција ќе се заменат со низа награди кои ја казнуваат слабата изведба и ги наградуваат референтот за набавки и изведувачот, што создава дополнителна вредност за општината.

Конечно, органот за набавки може да промовира промени во културата и во ставовите во врска со тајните спогодби, отфрлајќи ги ваквите спогодби од прифатливите практики и цели, преку едукација на изведувачите за конкурентниот тендерски процес и со промовирање на понудувачот во релација со социјалната или со јавната намена на договорот.

**[Поле ГЗ]** Борбата против корупцијата во третиот чекор од процесот за набавки може да се јави во повеќе форми. Носењето одлуки може да се пренесе на повисоко ниво, со што, веројатно, би се искористиле придобивките од хиерархиската ревизија и знаењето на претпоставениот, и би се добил видлив референт за набавки кој може повеќе да изгуби отколку да добие доколку се впушти во фаворизирање. Зголемувањето на строгоста и извесноста на казните за државните службеници (и за нивните колеги од приватниот сектор) кои ќе бидат фатени во незаконски договорни шеми, го спречува натамошното прекршување на законот. Транспарентноста на евалуацијата може да се подобри на неколку начини: (1) со барање писмени образложенија и ревизии на највисоко ниво за одлуките за доделување договори на понудувачи кои не поднеле најниски понуди или при набавките со невообичаени постапки, како што се повторените тендери, договорите со единствен извор и изменетите спецификации; (2) со јавно отворање на понудите, и (3) со барање за надворешна ревизија на одлуките за набавки, како редовна активност за секоја набавка, или по случаен избор.

Заради одвраќање, општинските лидери можат јавно да најават

„строг надзор“ на процедурите, по случаен избор и во определен временски период, да речеме, во текот на една година. Иако учесниците на тендерот се свесни дека таквиот надзор редовно се врши зад кулисите, најавувањето на таквите операции - во кои се вклучени многу ресурси - ја прави идејата тематски релевантна и видлива. Ова служи за да го натера неморалниот снабдувач или референт за набавки да размисли подобро за тоа дали да се впушти во тајни трансакции или, барем, да ја зголеми цената на таквата практика.

**[Поле Г4]** Во четвртиот чекор, постојат две стандардни техники – ротирање на референтите и распределување на дополнителни средства за истрагите и за надзорот – што помага за спречување и за намалување на можностите за корупција. За рутински набавки на стандардизирани стоки договорите можат да се повторуваат во редовни временски интервали. Истражувањата на пазарот и на трошоците се корисни во случај кога се продолжуваат договорите со единствениот снабдувач на редовна (можеби годишна) основа.

## **Најнови настани кај јавните набавки**

Избраните функционери, креаторите на владината политика и академиците и натаму бараат начини како да ги направат процесите на јавни набавки поефикасни и помалку подложни на корупција. На пример, академската литература за проблемот „раководител-агент“ и нагласувањето на стимулативните договори и натаму земаат замав. Модерните случувања ги зафаќаат сите чекори во процесот на јавни набавки и се поприменливи во општините кои имаат талентирани државни службеници, во општините кои ги уживаат предностите на демократијата (со кохерентен правен систем поддржан од страна на судовите) и во оние општини кои бележат напредок во уривањето на

„културата на неказнување“ во којашто цвета корупцијата.

Во срцевината на ваквиот напредок е свеста дека моделот на чиста конкуренција, кој е добар за оцртување на границите на средината каде што треба да се спроведат набавките и кој се смета за идеален, понекогаш е неадекватен во реалниот свет. Асиметричното информирање, непредвидливите технолошки достигнувања, оригиналните иновации и несигурните квалитети коишто тешко се мерат само ја усложнуваат расправата затоа дека конкурентите тендери, несподелените информации и совршено дефинираните договори се изводливи или пожелни.

Еден добро познат пример е „пропаста на победникот“, кога победникот губи пари затоа што ги потценил трошоците и поради тоа може да потфрли или да го прекрши договорот.<sup>39</sup> Во одредени околности, овозможувањето на понудувачите да разменат информации за трошоците може да доведе до социјално пооптимални понуди. Меѓутоа, на тој начин се потпомагаат и тајните спогодби. Навистина, некои економисти тврдат дека под одредени општопризнати екстремни услови, тајните спогодби можат да бидат покорисни од поединечните понуди.<sup>40</sup>

Вториот пример се однесува на т.н. „проблем на задржување“. Откако ќе го добие договорот, снабдувачот изготвува обемна документација, која му дава предност на натамошните конкурси. Со ваквите приватни информации, давателот може ефикасно да ги искористи монополските овластувања (бидејќи веќе го добил договорот) за зголемување на надоместоците. Уредувањата за двојни извори или поделбата на трошоците можат да се сметаат за ефикасни решенија, од една страна, но од друга страна тие можат да ги жртвуваат економиите од обем и специјализацијата.

39 Неодамнешното искуство со A-12 Stealth Fighter на Морнарицата на Соединетите Држави, односно откажувањето на досега најголемиот договор за набавка на оружје од страна на Министерството за одбрана на САД, може барем делумно да му се припише на овој феномен. Иако се очекуваше дека сојузниот судија ќе им додели оштета на изведувачите, Министерството за правда на САД го обжали случајот.

40 Ако секој од понудувачите знае по нешто за „вистинските“ трошоци и ризици, но притоа знаат различни работи, тогаш благодарение на размената на информации ќе достават социјално поефикасни понуди. Негативната страна, секако, е можноста таквата размена да доведе до тајно спогодување, коешто ретко може да биде ефективно од социјална гледна точка. Факт е дека постои отстапка што не е препозната во рамките на традиционалните концепти за непостоење на никаква размена.

Да разгледаме и некои други примери во кои новите сознанија ја збогатуваат дискусијата за ефикасноста и за корупцијата кај јавните набавки. Еден од механизмите што наоѓа голема примена - особено во чекорите од еден до три во процесот на јавни набавки - е механизмот на „жалби“. Претпријатијата можат да се жалат доколку веруваат дека изјавата за потребите неправедно ги исклучила, дека имало пристрасност во процесот на евалуација или дека истиот бил несоодветен на некој друг начин. Ваквата иницијатива и дава надлежност на квазисудската комисија да прибира документи, да ги дисциплинира владините службеници и да спроведе повторна евалуација на одлуките за јавните набавки. Жалбите подразбираат потенцијално големи одложувања и административни трошоци, одбрана и решавање по судски пат. Како такви, тие можат многу да ги чинат референтите за јавни набавки, претпријатијата кои доставиле понуда, како и јавноста. Од друга страна, се стимулира скрупулозното однесување на управата и на понудувачите. Понатаму, власта може да ги заузди себичните интереси на понудувачите кои не добиле договор, како и на понудувачите кои не се спогодувале тајно, а поднеле приговор за откривање и за елиминирање на корупцијата. Жалбениот процес е една од главните одредби на Законот за конкуренција и за склучување договор, донесен од Конгресот на Соединетите Држави во 1984 година, кој ги опфаќа јавните набавки на опрема за автоматска обработка на податоци и за телекомуникации.<sup>41</sup>

Втора важна стимулација е мотивирањето на референтите за јавни набавки со мерки поврзани со извршувањето на договорот. Иако ова не е нова идеја, поврзувањето на плаќањето со остварениот ефект престана да се применува во ерата на привилегиите. Идејата повторно се возобновува, бидејќи менаџерите во јавниот и во приватниот сектор вршат рационализација во насока на конкуренцијата, заслугите, остварениот ефект и отчетноста – за што е потребно пообемно и

<sup>41</sup> За една дискусија за овој процес, видете кај Роберт Ц. Мајкл Џ. Морер и Жан-Франсоа Ричард, „Надзор на јавните набавки засновани на стимулации преку приговор“, во Лецел, Џ., и Џ Тирол, *Стимулации во склучувањето договори за јавни набавки* (Boulder, Colo: Westview Press, 1993). Видете, исто така, и кај Стивен Келман, *Јавни набавки и јавен менаџмент*, (Washington, D.C. AEI Press, 1990), особено на стр. 23-24.

подобро прибирање информации.<sup>42</sup> Принципот на стимулации на односот раководител-агент може да им биде од корист на лидерите на општините и на нивните тимови кои се задолжени за јавни набавки, при мотивирањето на „агентите“ за јавни набавки на власта, и за да се намалат искушенијата за корумпирано однесување во сите фази од процесот на јавни набавки, особено во првата, третата и во четвртата фаза. Принципот на стимулации ни покажува дека мотивацијата на агентите треба да ја подобри маргиналната добивка од задачите, точноста со којашто може да се измери остварениот ефект, подготвеноста за прифаќање на стимулациите и толеранцијата на ризикот.<sup>43</sup> Во контекст на институционалната реформа за подобро информирање и вклученост на работниците, платата врз основа на стимулациите е потенцијално моќна алатка за лидерите на општините.<sup>44</sup>

Идејата за претквалификација на понудувачите во процесот на склучување договори за јавни набавки и натаму се развива во последниве години. Оваа иницијатива ја става општата идеја за претскенирање или за претселекција на понудувачите еден чекор напред во формализирањето и во промоцијата на процесот, најчесто преку користење на прашалници. Со цел да се откријат можните неправилности, се врши детална анализа на клучните луѓе на понудувачот (репутацијата, поврзаноста со други претпријатија во и надвор од предметната индустрија), поврзаноста на претпријатието (на пример, меѓусебно поврзани одбори на директори), финансиските средства и обврски и претходното искуство.

Претквалификацијата е клучна во групата административни алатки што се применуваат со, но и надвор од законскиот и од извршниот

42 Принципот е изведен и за него се дискутира во трудот на Пол Милгром и Џон Робертс, *Економија, организација и управување* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992 година). Емпирискиот доказ за плаќањето според остварениот ефект, особено во приватниот сектор, е резимиран кај Алан С. Блајндер, *Плаќање за продуктивност: Преглед на доказите* (Вашингтон: The Brookings Institution, 1990 година).

43 Клитгард, „Информирање и стимулации кај институционалните реформи“, укажува дека со подобро мерење на остварениот ефект, платата може да се утврди на тој начин што ќе се подобрат стимулациите и ќе се намали ризикот. Тој, исто така, ги наведува и границите на теоријата за оптималното стимулирање, откако ќе се земат предвид динамичните размислувања и практичните аспекти на реалниот свет. Во извонредниот теоретски пристап, Жан-Жак Лафонт и Жан Тилор, забележуваат дека оптималните линеарни шеми на стимулациите „веќе не беа исти, по воведувањето на динамиката, политичката економија или условите со повеќе раководители“. *Теорија на стимулациите во јавните набавки и регулирањето* (Кембриџ, Mass. and : MIT Press, 1993 година), стр. 663.

44 Роберт Клитгард „Приспособување на институциите и приспособување кон институциите“.

систем во нападот на корупцијата во градот Њујорк при изградбата на училиштата. За да се ограничи корупцијата, канцеларијата на Градежната управа при Генералниот инспекторат, сега врши претквалификација - со примена на прашалник од четириесет страници - на секое претпријатие што може да се земе предвид при доделувањето на договорите за изградба на училиштата. Ефикасноста може да се согледа од коментарот: „Голем број претпријатија рекоа дека многу повеќе се плашат од административните санкции, како што е одземањето на дозволите, отколку од кривичното гонење“. Во период од пет години, овој процес вклучи и други административни санкции кои се покажале како добри во разбивањето на корупцијата.<sup>45</sup>

Обемната активност за јавни набавки на сите нивоа на власта – имајќи ги предвид и трошоците за надзор - го оневозможува спроведувањето на деталните истраги за можно коруптивно однесување во секој проект. Меѓутоа, извонредниот технички напредок на планот на компјутерите овозможува автоматска ревизија и економетричка анализа во обем и на ниво кои досега се сметаа за невозможни. Со текот на времето, со правилата за донесување одлуки врз основа на добрите информации од истрагите на корупцијата, се развиле голем број точни модели кои сигнализираат каде има можност за појава на неправилности. Местењето на тендерите за изградба на автопатите, на пример, се претставува преку економетрички модел што ги споредува шемите на достава на понуди од членовите на картелите и некартелите.<sup>46</sup>

Претходно споменатиот жалбен механизам, критериумите за животниот циклус, независните евалуации (коишто се засноваат на конвенционалната идеја), законодавство за „размена на висококвалификуван кадар меѓу јавниот и приватниот сектор“ и

45 Томас Д. Тачер II, „Градежна управа на Генералниот инспекторат на градот Њујорк...“

46 Роберт Х. Портер и Даглас Џ. Зона, „Откривање на наместени тендери во јавните набавки“, *Журнал на политичка економија*, издание 101, бр. 3 (1993 година). Иако моделот користи ex post информации за да прикаже дека варијациите во понудите на картелите во поглед на поединечните договори се помали од распределбата на понудите од „конкурентните понудувачи“ кои отстапуваат од моделот, при што може да се изврши анализа на избраните комбинации на фирми за кои постои сомневање дека се вклучени во тајно спогодување или може да се изврши анализа на сите комбинации. Како што истакнуваат авторите, понекогаш е тешко да се направи разлика меѓу тајното спогодување и конкурентноста, бидејќи и двете зависат од правилата на процесот на набавки и од економската средина.

стимулацијата на односот раководител-агент, првенствено се применуваат во фазата на евалуација и селекција во рамките на процесот на јавни набавки. За да се елиминираат откупите по ниски цени и склоноста кон натамошно зголемување на трошоците, за некои јавни набавки можат да се применуваат критериуми кои се засноваат на целиот животен циклус на производот - од лулка до гроб. Комисиите за евалуација, каде што владее консензус, можат да помогнат во исклучувањето на можноста поединците да подлежат на искушението да прифатат поткуп или самото поткупување да го направат помалку ефикасно. Надворешните консултанти со беспрекорен интегритет можат да вршат ревизија на предлозите и да ги изберат победниците преку елиминирање на можноста за појава на корупција кај посредниците (со отворање на очигледни канали за истите видови корупција на различни места). Некои меѓународни организации, како што се Swiss Société Générale de Surveillance и British Crown Agents, управуваат со активностите за јавни набавки на владите и на претпријатијата низ светот. Законодавството за „размена на висококвалификуван кадар меѓу јавниот и приватниот сектор“ ги намалува можностите на државните службеници да си осигураат вработување во претпријатијата со коишто воспоставиле однос во текот на ангажманите за јавни набавки. Конечно, стимулацијата на односот раководител – агент може да ја зголеми ефикасноста и да ја намали склоноста кон корупција, поттикната од потреба.

Неколку нови пристапи ветуваат подобрување на јавните набавки во фазата на испорака од процесот на набавка. Во високотехнолошките области, како што се компјутерите, технолошките напредоци или кривата на учење, унапредувањата можат брзо да ги намалат трошоците, а власта може да искористи некои од предностите на овој прогрес преку „освежените клаузули“. Ваквите клаузули мора да бидат насочени кон заштита од технолошка застареност и од експлоатација од страна на понудувачите, кои во спротивно ќе извлекуваат максимална корист од технолошкиот напредок или од ефектите на кривата на учењето. Ваквите клаузули им дозволуваат на снабдувачите да ја понудат најновата опрема



којашто ги задоволува или ги надминува спецификациите на првичните барања, по цени што нема да бидат повисоки од оние во барањата.

Користењето двојни извори понекогаш се применува и во САД. Набавките на високотехнолошки оружени системи за Министерството за одбрана се ориентирани кон спречување на монополите или добивките од еден единствен извор *ex post*, преку првична набавка на „едукативна“ услуга, којашто подоцна може да се насочи кон втор понудувач во конкурентна постапка. Ако се користат договори од единствен извор, истражувањата на пазарот за трошоците и за квалитетот, како и деталните сметки за реалните трошоци на претпријатието, можат да помогнат во утврдувањето на цените и на надоместоците за последователните набавки. Воената морнарица и воздухопловство на САД ефикасно ја користат ваквата техника за набавка на млазни мотори за авионите со високи перформанси од двајца понудувачи - General Electric и Pratt and Whitney. Кога се работи за стоки кои се релативно отпорни на застарување, кога производите се од позната технолошка област и кога договорите за јавни набавки можат да се доделат на повеќе години, општинските лидери треба да го земат предвид користењето на два извора.<sup>47</sup>

Друга идеја - којашто се заснова на стара идеја и истата ја унапредува –му дава особена важност на користењето на услугите на органите за надворешна ревизија/надзор во сите чекори од јавните набавки. Едноставно кажано, во многу ситуации внатрешните контроли не се толку агресивни и имаат помал кредибилитет во споредба со надворешните ревизии. Користењето надворешен надзор беше клучната препорака на комитетот кој неодамна го разгледуваше случајот на корупција во њујоршката полиција и тој се применува во јавните политики за набавки на поднационално ниво. Во некои земји

47 Риордан и Сапингтон теоретски прикажуваат дека во различни услови користењето на еден извор е подобро од користењето втор извор *ex ante*. Нивните симулации покажуваат дека користењето единствен извор „е подобро во случаите кога: (а) прототипот побрзо застарува (на пример, оружените системи); (б) се очекува подолго заостанување во очекуваниот развој; (в) степенот на намалување на предностите во иднина е помал; и (г) има поголема веројатност за надминување на трошоците“. Видете Мајкл Х. Риордан и Дејвид Е. М. Сапингтон, „Користење втор извор“, *RAND Journal of Economics*, Vol. 20, бр. 1, пролет 1989 година, стр. 42. За слични дискусии, видете Мајкл Х. Риордан, „Стимулации за намалување на трошоците за јавни набавки во одбраната“, во Џ. Лецел и Џ. Тирол, *Стимулации во склучувањето договори за јавни набавки* (Boulder, Colo: Westview Press, 1993 година).

овој механизам веќе се применувал на национално ниво (на пример, Соединетите Држави и Обединетото Кралство долго време користат услуги на независни истражни и надзорни органи). Идејата се заснова на вршење на независен надзор преку одржување на отчетноста во функционалната област.<sup>48</sup>

Како што е претставено во текстот, граѓанските групи и приватниот сектор можат да помогнат во обезбедувањето на еден вид надворешен надзор, со тоа што ќе ја сфатат вредноста на промовирањето на лојалната конкуренција и на работењето под чесни услови (таков пример е Транспарентност интернационал). Градоначалниците треба да ги земат предвид многуте начини за поттикнување на понудувачите сами да ги откриваат корумпираните практики и сами да вршат надзор.

## **Ефекти од втор ред**

Голем број од овие противмерки за спречување на корупцијата не само што ги вклучуваат директните трошоци, туку и ефектите од „втор ред“: промени поттикнати од самите противмерки или динамични последици од бескрупулозната игра на учесниците во процесот на склучување договори, насочени кон изнаоѓање алтернативи за новонаметнатиот режим на деловно работење. Некои од ефектите ја отвораат вратата за други видови корупција, а некои само придонесуваат за поскап и неефикасен процес. Дури и најочигледната алатка, објавените правила и прописи можат да ја поттикнат корупцијата и да ги зголемат трошоците.

Прво, правилата можат да создадат можности за други видови корупција. На пример, Гјавали забележува дека типичниот модел на корупција во проектите за изградба на систем за наводнување, канализација и патишта во Непал „се појавува во структурата на правилата и на прописите, кои се најчесто толку нејасни што обезбедуваат совршено покритие за остварување добивка. Корупцијата е предизвикана од

---

<sup>48</sup> Молен et al, Извештај на комисијата (fn 10 supra).

прецизното следење на правилата наменети за спречување на истата“.<sup>49</sup> Исто така, административните трошоци за нови правила можат да бидат високи, а тоа може да се одрази на ефикасноста. Но, одземањето на сите, освен на најтривијалните дискрециони одлуки од референтите за јавни набавки, истовремено ги ограничува можностите овие исти службеници да постигнат најдобри резултати во процесот на јавните набавки, преку примена на експертиза, здрав разум и конкретни познавања на договорите. (Ова е главниот аргумент во ставот на Стивен Келман за дискреција при јавните набавки на компјутерски системи во Соединетите Држави.<sup>50</sup>)

Затоа, објавувањето на дополнителните правила и прописи не треба да биде автоматска реакција за корупција. Кога правилата помагаат? Формулата  $K = M + D - O$  дава насоки во тој поглед. Правилата обично ја намалуваат корупцијата на тој начин што ги намалуваат монополските овластувања, ги разјаснуваат и ги ограничуваат дискреционите права и, притоа, ја потпомагаат отчетноста. Тие ја стимулираат корупцијата кога им доделуваат нови монополски овластувања на референтите, со нејасни дискрециони права и со мала транспарентност.

Многу други антикорупциски иницијативи покажуваат потенцијал за вакви ефекти од втор ред. Користењето надворешни консултанти, на пример, ги ослободува јавните службеници од сомнежот дека имало тајно преговарање при склучувањето на договорите, но отвора можности за тајно спогодување меѓу консултантот и бескрупулозниот продавач или, дури, меѓу консултантот и референтот за јавни набавки. Вертикалната интеграција - иако е можеби неодминлива во одредени случаи каде што има голем обем на корупција и каде што истата е општоприфатена културолошка норма - ја става власта во конкуренција со приватниот сектор, се разбира тогаш кога станува збор за производи што може да ги произведува приватниот сектор. Тоа е антитеза на конкуренцијата и го вклучува стандардниот проблем „произведи или купи“, со кој се

<sup>49</sup> Гјавали, „Структурна нечесност: Културата на корупција во јавните работи“.

<sup>50</sup> Келман, Јавни набавки и јавен менаџмент.

соочуваат голем број јавни службеници. Доколку власта спроведе надзор на „сомнително чистите“ претпријатија и притоа биде откриена, тоа ќе оди на штета на нејзиниот углед. Договорите каде што ризиците се споделуваат ги зголемуваат моралните опасности – помали инвестиции од страна на изведувачот, поради фактот што дел од неговиот ризик е „осигуран“.<sup>51</sup> Ротацијата на референтите за јавни набавки низ агенциите или функционалните области предизвикува опортунентни трошоци, особено поради отфрлањето на придобивките од искуството стекнато од работата во специјализираните области на јавни набавки. Анализите на трошоците заради утврдување на начинот на плаќањето можат да ги охрабрат понудувачите да ги пумпаат трошоците или да користат методи со повисоки трошоци за да си обезбедат повисок профит.

Ниту помодерните решенија за борбата против корупцијата не се ослободени од ваквите проблеми од втор ред. Овде разгледуваме два примера - користење на двојни извори и доставување приговор за договор, при што подетално ќе се задржиме на вториот пример.

### **Користење на двојни извори**

Иако користењето двојни извори може добро да функционира во одредени случаи, сепак се појавуваат некои споредни проблеми. Прво, поради фактот дека очекуваната добивка од самиот почеток е помала, некои фирми (можеби дури и најпожелните) можат да решат да не конкурираат, на тој начин што ќе им дозволат на скапите производители да учествуваат и да добијат договор. Второ, стимулациите за страната која ќе добие договор за „едукативна набавка“, за инвестиција во истражување, развој и капитал, ќе бидат помали, затоа што и очекуваните добивки во иднина ќе бидат помали. Иако овие споредни влијанија и нанесуваат

51 Генерално, различните форми на договори за јавни набавки создаваат свои споредни проблеми. Договорите со фиксни трошоци го наметнуваат ситот ризик на изведувачот, а тоа негативно влијае врз понудените цени. Од друга страна, пак, договорите со дополнителни трошоци стимулираат пумпање на трошоците. Договорите кај кои се споделува ризикот се јавуваат во повеќе форми (договори за стимулација преку утврдени цени, на пример, им овозможуваат на набавувачот и продавачот да ги делат трошоците што ќе се појават над одредено ниво, најверојатно до другото ниво што нема да се надмине) и имаат посредни влијанија, а моралната опасност е едно од нив. Сепак, постои економско „оптимално“ ниво на ризик вклучено во секој договор.

поголема штета на економската ефикасност отколку корупцијата сама по себе, намалувањето на конкуренцијата може да отвори врата за тајно спогодување уште во раните фази. Победникот во првата фаза, со цел да оствари добивка којашто можеби не е достапна во втората фаза од набавката, при целосно производство, може да прибегне кон тајни спогодби со конкурентите.

Слично, понудувачите во процесот на претквалификација можат да елиминираат голем број можни продавачи, коишто можеби на друг начин имаат предиспозиции за тајни активности. Меѓутоа, процесот на претквалификација ефективно ги враќа можностите за корупција еден чекор назад во тендерскиот процес, создавајќи друго „тесно грло“, влез што мора да се регулира со одреден механизам. Како последица на тоа, процесот на квалификации за вклучување во претквалификацискиот список, може да стане жариште на корумпирани активности. Како што наведува Хејман: „Преголемото оптоварување на која било точка од административниот систем бара да се направи избор за тоа кој може да го користи и по кој редослед ќе им биде достапен на луѓето, а тоа секогаш остава слобода за одлучување кој ќе биде услужен и кој ќе биде услужен прв. Ваквите дискрециони овластувања може да ги искористи инспектор што одобрува нова зграда или функционер кој го контролира пристапот до службениците од повисоките нивоа“.<sup>52</sup>

## **Механизми за поднесување приговори**

Друг пример на релативно нова алатка за борба против корупцијата, којашто може да предизвика несакани споредни влијанија, е механизмот за поднесување приговори. Во еден доброразвиен и сигурен законски систем, механизмот за поднесување приговори, теоретски, би требало да ја зајакне конкуренцијата и да помогне во регулирањето на стимулациите за референтите за јавни набавки со одлуки што ќе ја

---

<sup>52</sup> Хејман, „Справување со корупцијата“, 1995 година, стр. 6.

оптимизираат социјалната додадена вредност. Механизмот одвраќа од корупција и на „жртвите“ – висококвалитетните понудувачи кои од необјасливи причини не победиле на тендерот – им дава средство со коешто нивните легитимни поплаки ќе дојдат пред квазиправосуден орган, кој ќе помогне во откривањето на корупцијата. Всушност, поттикнувањето на понудувачите да поднесуваат приговори само ја зголемува транспарентноста.

Меѓутоа, самите приговори се трошок за јавниот буџет – директен, преку административни и законски трошоци за поднесување, одбрана и судски процес, и индиректни, преку опортунитетните трошоци поврзани со непотребното одложување на изградбата или на експропријацијата. Што се однесува на договорите со многу висока вредност или со многу високи трошоци за подготовка, особено на оние кои се спроведуваат во подолг временски период, дури и понудувачите кои загубиле на тендерот од законски и од оправдани причини можат да се поттикнат да поднесат приговор, како најнормална работа. Дури и ако на тој начин не му се помогне на понудувачот, со тоа што ќе се покрие дел од подготвителните трошоци, за раководството на претпријатието тоа ќе биде сигнал дека договорот (и работата на оние кои се вклучени) можел да се склучи и ако не постоеле нерегуларности во процесот на селекција. Келман изјавува: „Околу една третина од последните доделени поголеми договори, за кои дискутираа испитаниците на анкетата на владата за компјутерите, биле предмет на приговор“.<sup>53</sup> Клучниот референт за склучување договори во Министерството за земјоделство на САД забележува, „Обично, приговори има тогаш кога договорот не го добива понудата со најниска цена“.<sup>54</sup>

Маршал и неговите соработници ги дефинирале ненамерните споредни влијанија на процесот на приговарање во три категории.<sup>55</sup>

### **1. Прекумерно одложување.** Власта, преку референтите за

<sup>53</sup> Келман, *Јавни набавки и јавен менаџмент*, стр. 22.

<sup>54</sup> Келман, *Јавни набавки и јавен менаџмент*, 121.

<sup>55</sup> Маршал со соработниците, „Надзор на јавните набавки засновани на стимулации преку доставување приговор“

јавни набавки, донесува неповолна одлука за да ги избегне трошоците за можните или за најавените приговори. Евиденцијата на понудувачот може да ја потврди легитимноста на одлуката на референтот за јавни набавки, без оглед на тоа дали станува збор за корупција или не.

2. **"Fedmail."** Иако референтот за јавни набавки може беспрекорно да го спроведува процесот за одредена набавка, власта може да им понуди пари на претпријатијата кои приговараат, за да ги избегне законските трошоци и временските одложувања.
3. **Поткуп.** Претпријатијата кои доставиле сериозни приговори се повлекуваат за пари коишто ги добиваат од претпријатијата што победиле на тендерот. Маршал и неговите соработници истакнуваат дека спогодбениот процес на приговорите „им обезбедува на нечесните понудувачи одличен правен форум за спроведување на нивните активности – можна е слободна комуникација за готовински плаќања или плаќања во натура меѓу навидум конкурентите“.<sup>56</sup> Во одредени случаи, разликата во однос на цената што ја плаќа власта во спогодбениот процес и цената што би ја платила при тајно спогодување меѓу понудувачите е мала.<sup>57</sup>

Понудувачите ќе ги пресметаат трошоците и добивките од поднесувањето приговор и во голем број набавки тие, најверојатно, ќе реагираат разумно. Утврдувањето на начинот на распределба на

<sup>56</sup> Маршал со соработниците, „Надзор на јавните набавки засновани на стимулации преку доставување приговор“, стр. 51.

<sup>57</sup> Келман, *Јавни набавки и јавен менаџмент*, цитира вонсудска спогодба во којашто страната што не добила на првичниот конкурс била избрана за испорака на истото решение и хардвер што ги понудила страната што победила на првичниот конкурс. Како последица на тоа, на крај владината агенција платила многу повисоки цени за опремата, отколку цените што би ги платила во рамките на првичниот договор, иако вкупната прикажана вредност на договорот не била изменета. (Видете Студија на случај 3, стр. 132-142). Оттаму, Маршал и соработниците расправаат за тоа дека сите видови спогодби меѓу претпријатијата треба да се забранат затоа што „меѓусебните спогодби... даваат резултати кои се еднакви на оние што би се постигнале преку експлицитно спогодување меѓу претпријатијата“. Роберт Џ. Маршал, Мајкл Џ. Морер и Жан-Франсоа Ричард, „Намалување на проблемите на агенцијата што се јавуваат во процесот на јавните набавки, преку следење на приговорите“, *RAND Journal of Economics*, том. 25, бр. 2, лето 1994 година, стр. 298.

трошоците од жалбената постапка (на пример, користење на гаранции што можат да се активираат и припишување на трошоците за приговори на страните на коишто им бил прифатен и одбиен приговорот или на државните агенции за јавни набавки) може да помогне во воспоставувањето рамнотежа на системот, при што транспарентноста и чесноста се вклучуваат во системот за јавни набавки, истовремено оптимизирајќи ги социјалните придобивки.

Секако, борбата против ваквите ефекти не е едноставна. Се разбира, другите стимулации што се наменети за одвраќање од корупцијата или за менување на системот, а пред сè за да не се поттикнува коруптивното однесување (како, иницијативите за намалување на монополските овластувања, воспоставувањето стимулации поврзани со посакуваните резултати и зголемувањето на транспарентноста) ќе послужат за намалување на појавата и на сериозноста на корупцијата од втор ред. Сепак, овие динамични ефекти не можат сосема да се избегнат.

Она што треба да го имаат на ум лидерите на општините е дека кршењето на културата на неказнување, создадена со системската корупција во јавните набавки, бара силни лекови. Спроведувањето на стратегијата за борба против корупцијата ќе вклучува примена на група мерки што, преку споредните влијанија (како и влијанијата од „трет ред“, итн.), ќе создадат нова рамнотежа во процесот на јавни набавки. Прикриените трошоци за овие второстепени влијанија може да бидат огромни, па затоа лидерите на општините треба да бидат свесни барем за нивното постоење и да имаат експлицитна заштита од нив, која ќе ја вклучат уште во фазата на креирањето на стратегијата за антикорупциски иницијативи, карактеристична за градот.

## **Завршни забелешки**

Што треба тогаш да направи лидерот на општината кој сака да ја спречи корупцијата во јавните набавки? Препораките на применетата



политика можат да се чинат контрадикторни. На пример, нејасните спецификации може да ги зголемат општите трошоци преку поттикнување на голем број понуди, меѓутоа конкретизираните спецификации може да резултираат со премалку понуди и да го направат тајното спогодување поедноставно. Ако на понудувачите им се дозволи или ако од нив се бара да ги разменуваат личните информации, може да се подобри ефикасноста, но размената на информации, во голема мера, може да поттикне тајно спогодување, и тоа онаму каде што претходно го немало. Ефектите од втор ред може да ја намалат ефикасноста на иницијативите за спречување на корупцијата, па дури и да доведат до појава на други видови корупција. Голем број нови достигнувања во борбата против корупцијата, коишто се можеби поприменливи во општините во развиениот свет отколку во општините во новите држави, може да се чинат привлечни сè додека не наидат на реалните ограничувања. Исто така, проблемот на разликувањето на корумпираните јавни набавки од јавните набавки што се едноставно економски неефикасни е од ендемска природа.

Наоѓањето на вистинското решение меѓу навидум контрадикторните солуции може да биде тешко, особено ако се земат предвид посебните услови на секоја општина. Секако, ниту едно решение не може да се применува насекаде. Но, градоначалниците кои се подготвени да се справат со јавните набавки, во рамките на сеопфатниот напад врз системската корупција, водат сметка за тоа дека првенствено треба да ги направат чекорите наведени во оваа книга, особено оние во рамката 17. Со примена на рамката за анализа на применетата политика во конкретната ситуација во општината (дадена во рамката 4), со проценувањето на ранливоста (како во рамка 11), со изготвувањето и со имплементирањето на стратегијата насочена кон системите и, можеби, преку „ловот на големите риби“ или преку „собирањето на плодовите од пониските гранки“, лидерот на општината ќе добие важни согледувања за соодветните иницијативи во борбата против корупцијата кај јавните

набавки, кои можат да подразбираат берење на одредени „ниски гранки“ или лов на некоја голема риба вдомена во пристаништето.

Градоначалникот и другите лидери веќе имаат започнато со реформата на државната управа, особено во поглед на наградите и стимулациите, така што на клучните места во процесот на јавните набавки се поставени квалификувани луѓе кои се соодветно мотивирани. Како што е наведено претходно во текстот, лидерите на општините ќе ги доведат извршните органи, особено полицијата, во редовите на тимот што е надлежен за сузбивање на корупцијата во јавните набавки.

Во екстремните ситуации каде што има појава на корупција од голем обем, неразвиени демократски институции и клима на бенигно запоставување, лидерот на општината не може да си го дозволи луксузот да бара нова децентрализација на дискреционите права. Најпрвин, ќе треба да се воспостави рамнотежа во системот, преку потрадиционални правила и прописи за јавни набавки. Трошоците на бирократијата се мали во споредба со можните трошоци кога би се дозволиле дополнителни дискрециони права. Во ваква крајност од клучно значење е развојот на чесен и добро разбран систем за напредување во кариерата на државните службеници, заснован на стимулации. Нема многу простор за да се зборува за административен талент, но експериментирањето со изготвување на показатели и стимулации за остварениот ефект, секако, заслужува повисок приоритет.<sup>58</sup>

Рамката А1 дава корисни насоки што ќе му помогнат на градоначалникот да ги идентификува опциите што ќе треба да се приспособат кон конкретната состојба во дадена општина. Некои од клучните одлики/услови вклучуваат:

- **Видот на производот:** Дали производот е дел од хардверски или софтверски пакет или база на податоци или нешто материјално што и се предава на владата за да се заокружи договорот? Можеби се работи за услуга што ја извршува

---

<sup>58</sup> Роберт Клитгард, „Лечење на заболени институции“, во Силвио Борнер и Мартин Палдам, Политичката димензија на економскиот пораст. (Лондон: Macmillan, 1997 година).

понудувачот во име на владата или под нејзин надзор? Обично е полесно да се оценат квалитативните одлики на софтверот, отколку на услугата. Во случај на материјален производ, поголема е веројатноста тендерскиот процес да биде поурамнотезен.

- **Технолошката содржина на производот:** Дали производот се наоѓа на врвот во поглед на технологијата или се работи за секојдневен, нискотехнолошки производ, како што се потрошните материјали? Неизвесноста што е поврзана со технологиите, секако, ќе ги натера претпријатијата да стравуваат од ризикот, особено ако станува збор за договор од висока вредност. Потешко се склучуваат договори што вклучуваат јасни стимулации и ги надминуваат моралните проблеми.
- **Мерливоста на резултатите/успехот на јавните набавки:** Дали успехот или неуспехот на јавната набавка може да се констатира веднаш и да се квантифицива или се работи за квалитативен и субјективен случај? Колку производот е поуниверзален и подобро разбран, толку подобро ќе можат да се проценат очекуваните трошоци и квалитетот, а толку е поголемо и нивото на стимулации што можат да се вклучат во договорот.
- **Зачестеноста на јавните набавки:** Дали општинската власт често или ретко спроведува јавни набавки за даден предмет или група предмети? Кај зачестените јавни набавки веројатноста од заговори, разменување на информации и ротирање на победничките понуди е поголема.
- **Бројот на можни понудувачи:** Многу или неколку, а можеби и само еден? Монополските овластувања се антитеза на конкуренцијата.
- **Еластичноста на јавната побарувачка:** Дали производот

има замена или се работи за единствен производ? Кај нееластичната побарувачка, понудувачите имаат можност за регулирање на цената.

- **Системот за напредување во кариерата во јавната администрација:** Дали е системот доброразвиен и нуди можност за напредување во кариерата врз основа на заслугите, заедно со стимулирачката плата и надоместоците, кои се доволни за задоволување на потребите на семејството? Или, пак, се работи за лошо поставен систем, заснован на стажот, каде што платата и надоместоците се маргинални или под нивото за преживување, по принципот на изедначување? Лошо воспоставениот систем за унапредување, во којшто вработените се слабо платени и има слаба врска меѓу учинокот и платата, ги провоцира дури и најпосветените јавни службеници. Во такви услови, најталентираните луѓе ќе бараат вработување на друго место. Реформите во оваа област се клучни за спречувањето на корупцијата, како што е предложено секаде низ текстот.
- **Рамката на владеењето:** Дали демократските институции се распространети и ефективни или воопшто не постојат или, пак, се закржлавени? Лојалната конкуренција не може да се негува во анархични услови.
- **Важноста на јавниот сектор како економски актер:** Дали јавниот сектор игра релативно мала улога во економската дејност на општината и на поширокиот регион или, пак, јавниот сектор е џинот во економската дејност и вработувањето во приватниот сектор? Во отсуство на ефективна контрола, етатистичкиот монопол може да поттикне корупција.

## За авторите

**Роберт Клитгард**, декан и почесен професор за меѓународен развој и безбедност на Форд и декан на факултетот RAND во Санта Моника, Калифорнија; поранешен професор на Факултетот за менаџмент на Јејл, Школата Кенеди при Харвард и Универзитетот Натал; консултант со искуство во дваесет и седум земји во развој, во Белата куќа, Светска банка, Меѓународниот монетарен фонд, Агенцијата за меѓународен развој на САД (УСАИД), Програмата за развој на Обединетите нации, Организацијата за економска соработка и развој, фондациите Рокфелер и Форд. Автор е на шест други книги, вклучувајќи ги и Контрола на корупцијата и Тропски гангстери, коишто беа прогласени за едни од шесте најдобри книги во 1990 година, од страна на уредниците на *Одделот за рецензија на книги при New York Times*.

**Роналд Меклин – Абароа**, четирипати избиран за градоначалник

на Ла Паз, што го прави градоначалник со најдолг мандат избран на демократски начин во историјата на Боливија; министер за планирање и министер за надворешни работи на Боливија; раководител на успешни приватни претпријатија и на сопствена консултантска куќа; основач на „Transparency International“ и нејзин прв претседател за Латинска Америка.

**Х. Линдси Парис**, консултант за менаџмент на организационите реформи, вклучувајќи ја и неодамнешната студија за иновативност и креативност во големите организации; пензиониран полковник во Военото воздухопловство на САД, кој управувал со аспектите на Иницијативата за стратешка одбрана, и предавач на Универзитетот за државна безбедност.

## Пофалби за „Корумпирани градови“

„Во Јужна Америка се појави нова генерација градоначалници, меѓу кои и јас, за кои главен предизвик е развојот на нова форма на владеење што ќе биде потранспарентна, поефикасна и подемократска. „Корумпирани градови“ воведува еден нов начин за разбирање на корупцијата, начин кој е попрактичен и кој ни дава корисна алатка за задачата со којашто ќе се соочиме во иднина“.

-Хектор Силва,  
градоначалник на Сан Салвадор,  
Ел Салвадор

Покрај тоа што покажува зошто борбата против корупцијата е игра со високи влогови, „Корумпирани градови“ - исто така - покажува како да се победи во таа игра, но и како да се изгуби. Стратегиите за победа се фокусираат на институционалниот дизајн, превенцијата, истрајноста, на внимателното ангажирање на вработените, соодветните стимулации и на двонасочното споделување на информациите за финансиите и за остварениот ефект во заедницата. Губитниците се потпираат на етичката обнова, спорадичната истрага, слабите или несоодветни стимулации, правилата и централно административните контроли, на доверливоста и на лошите информации. „Корумпирани градови“ е книга што „мора да ја прочитаат“ сите административни реформатори. Книгата покажува како, чекор по чекор, се спроведува една успешна антикорупциска кампања“.

- Фред Томсон,  
Грејс и Елмер Гоуди, професор по јавен менаџмент и политика,  
Аткинсон Факултет за менаџмент. Универзитет Виламет, уредник,  
Журнал за меѓународен јавен менаџмент

„Корумпирани градови“ е книга што Владата на Чавез мора да ја прочита од почеток од крај. Таа ги прикажува практичните чекори што можат да ја исчистат власта за само неколку месеци.“

- Мајкл Рован,  
во Воведникот на VHeadline/VENews  
Каракас, Венецуела





# Индекс

- Автономност 76  
Анализа на јавната политика 46, 47, 51, 54, 55, 57, 59, 80, 107, 111  
Антикорупциско лоби 48, 53  
Архитекти 32, 44, 109  
Африкански влади 36
- Бангалор 68, 69, 118  
Банки 29, 48, 53, 61, 83, 96, 108, 125  
Богатство 18, 32, 48, 53, 91, 118, 125  
Боливија 18-21, 43, 61, 96, 105, 116  
Боливија Јóven 109  
Бирократија 13, 45, 97, 98, 110, 160  
Блокирање на можностите 77  
Буџетирање 67
- Велика Британија 23  
Верлин, Херберт 16  
Венецуела 75, 79  
Викерс, Стивен 117  
Воено воздухопловство на САД 150  
Воена морнарица на Соединетите Држави 145  
Врховниот суд 78
- Гватемала 84  
Гјавали Дипак 22, 152  
Градежништво 107, 113
- Даноци 20, 61, 96, 106, 113, 120, 121  
Демократија 28, 104, 120, 145  
Децентрализација 10, 24, 62, 122, 159  
Дијагностицирање преку учество 57, 58, 62, 63, 107  
Дискрециони права на агентите 48, 53
- Еквадор 68  
Економија 45, 115, 126, 136, 147-149  
Етика 38, 54  
Етички кодекс 25, 48, 54, 68, 69, 88, 106  
Ециони, Амитај 26
- Закон за конкуренција при склучувањето договори (САД) 147  
Законодавство 43, 99, 149, 150  
Законодавство за „размена на висококвалификуван кадар меѓу јавниот и приватниот сектор“ 149, 150  
Заостанати проблеми 153  
Здруженија 48, 49, 53, 58, 84
- Избори 22, 105, 112, 120  
Изговори за 27  
Инвестиција 154  
Институт за општински обуки 109  
Информатички системи за ревизија и за управување 47, 52  
Институционален распад 112  
Институт за технологија на Масачусетс (ИТМ) 70  
ИТМ. Видете Институт за технологија на Масачусетс  
Инфлација 19, 22, 105, 135  
Исклучувања 77  
Италија 86
- Јавна администрација 88, 100  
Јавно добро 137  
Јавни работи 22, 34, 42, 59, 74, 95, 152
- Кадар 19, 47, 52, 75, 100, 114, 149, 150  
Кадровски системи 106  
Канцеларија на Генералниот инспектор (КГИ) (Њујорк) 76-78  
Кампања за борба против корупцијата 38, 57, 69, 80, 81  
Канада 130  
Каулун 29  
Кејтер Џек 50  
Клаудио Орего 24  
Комора за градежништво 115  
Колеџ за архитекти (Ла Паз) 113, 118  
Колумбија 79  
Координативен модел 81  
Комисија за заштита на политиката на

конкуренцијата (Канада) 130  
Комуникација 127, 157  
Консултанти 55, 62, 63, 64, 89, 127, 143,  
149, 153  
Коцкање 45  
К = М + Д - О 37, 42, 44, 59, 80, 104,  
107, 126, 132, 136, 152  
Кредибилитет 35, 38, 54, 75, 79, 86, 88,  
113, 151  
Корпоративни структури 92  
Култура на неказнување 29, 84, 87, 111,  
145, 158  
Куритиба 118  
Критериуми за животен циклус 149

*КГИ. Видете* Канцеларија на Генералниот инспектор  
Користење на двојни извори 150, 154  
Крива на учење 150  
Кривично гонење 77, 78, 92, 148  
Kroll Associates (Азија) 117

Латинска Америка 116  
Лица со факултетско образование 89  
Луис Морено Окампо 16

Мареј Меклеос 32  
Мафија 86, 87  
Меѓу-агенциско координативно тело 74,  
75, 78, 79  
Меѓународна стопанска комора 68  
Меѓународен монетарен фонд 23  
Мексико 81  
Местење тендери 54, 76, 95, 125  
Месни заедници 59  
Механизам за поднесување приговори  
155  
Министерство за внатрешни работи 74  
Министерство за правда  
на САД 145  
Министерство за одбрана  
на САД 145, 150,  
Модел за исплатливост 71

Надворешни експерти 64, 141  
Надгледување 113, 120, 134, 151  
Надомест 44, 66, 112, 127, 146, 150, 161  
Наплата на даноци 113  
НВО. *Видете* Невладини организации  
Невладини организации

(НВО) 50, 84, 90, 121  
Независна канцеларија (изградба на  
училиштата во Њујорк) 76, 142, 148  
Независна комисија за борба против  
корупцијата (НКБК) 32, 74, 86, 142  
Незаконско збогатување 45, 91  
Непал 22, 152  
Непотизам 47, 51, 103  
Никарагва 45  
Нунан, Џон Т. 23, 24, 27

Њујорк (изградба на училишта) 76,  
142,  
148

Обврска за докажување на  
потеклото на имотот 48, 91  
Обединети нации 68, 91  
Обвинители 49, 50, 74, 75  
Обука 47, 48, 51, 52, 54, 64, 66, 101  
Одвраќање 49, 73, 77, 142, 144, 157  
Одговорност 21, 37, 73, 76, 140  
Одделенија за борба против  
корупцијата 32, 92  
Одделение за односи  
со јавноста (ООЈ) 32, 33, 52-54  
Одделение за спречување на  
корупцијата (ОСК) 32  
Оддел за урбанизам (Ла Паз) 70, 71  
Однос раководител-агент 96, 111, 128,  
131, 138, 140, 145, 147, 149, 150  
Одредба за лојална и етичка  
деловна практика 78  
ОСК. *Видете* Одделение за спречување  
на корупцијата.  
ООЈ. *Видете* Одделение за односи со  
јавноста.  
Одделение за планирање,  
координација и контрола (ОПКК) 115  
Освежени клаузули 150  
Отчетност 26-28, 35, 37, 41, 42, 64, 94,  
108  
Организирана корупција 30  
Опкружување 94, 98  
Општествена штета 36

Пастрана, Андрес 79  
Перез, Карлос Андрес 79  
Повратни информации 69, 98, 121,  
122,

124

Поделба на трошоците 153  
 Поделба на ризиците 143  
 Плана, Ефрен 97  
 Поткажување 61  
 Поткупување 27, 36, 54, 68, 76, 108, 121, 130, 149  
 Правосуден систем 37, 49, 75, 81  
 Прекумерно одолжување 156  
 Претквалификација 78, 142, 148, 154  
 Приватен сектор 117, 125, 128, 137, 139, 140, 147, 149, 150, 151, 153  
 Приватизација 48, 53, 83, 94, 111, 119  
 Принципи на слободниот пазар 120  
 Прирачник за жителите на Ла Паз 108  
 Проверки и рамнотежа 37  
 Промовирање 35, 138, 139, 143, 151  
 Пропаста на победникот 145  
 Проституција 29  
 Проценка на ранливоста 47, 52, 64, 66, 78, 89, 111, 159  
 Професионализам 106, 109

Рамирес Торес Франциско 45  
 Рационализирање 35  
 Рекламирање 22, 121  
 Ризици 15, 91, 119, 128, 132, 137, 153

Самодијагностицирање 58  
 Самолекување 58  
 Сампер. Ернесто 29  
 Сатон. Вили 125  
 Светска банка 16, 17, 23, 109, 123  
 Сертификација 43, 77  
 Синдикати 50, 58, 84, 102  
 Сиромаштија 118, 123  
 Систем за напредување во кариерата 127, 135, 160  
 Скандал 25, 139  
 Служба за борба против корупцијата (Хонг Конг) 50  
 Сметководство 66, 74  
 Совет на општината 58, 69, 106  
 Соединетите Држави 24, 25, 27, 70, 75, 93, 123, 141, 145, 147, 151  
 Спроведување на законот 76, 78, 135  
 Ефекти од втор ред 152-154, 157, 158

Стандарди за однесување 50  
 Сторители 30, 32, 59  
 Странска помош 107  
 Стратегија за имплементација 110, 111  
 Стратегија за понуда 106  
 Судови 74, 99, 145  
 Суперагенција 75  
 Тајни провизии 128, 130  
 Тендерски процес 143  
 Техничка помош 100  
 ТИ. Видете Транспарентност интернационал  
 Трансакции 45, 113, 144  
 Транспарентност интернационал (ТИ) 26, 67, 84, 88, 117, 151

Улоги 37, 73  
 Универзитетот Харвард 70, 71, 75  
 Учество на јавноста 92

Фаворизирана политика 135  
 Филипини 97  
 Финансирање на кампањи 90, 91  
 Френк Анеќјарико 32

Хејман. Филип 93, 155  
 Хиперинфлација 20, 105

Џејкобс. Џејмс Б. 32

British Crown Agents. 141, 150  
 Contraloría (Служба за финансиска контрола и ревизија) 74, 75  
 Fedmail 156  
 Societe Generale de Surveillance 141, 149  
 USPA 44

