



طراحی و چاپ: مکتب گستر

Malo je delatnosti koje predstavljaju veće iskušnje i koje nude više mogućnosti za korupciju u javnom sektoru od nabavki.<sup>1</sup>

Nabavke robe i usluga od strane javnih tela čine prosečno između 15 i 25 procenata bruto domaćeg proizvoda, a u nekim zemljama čak i više. U apsolutnim ciframa, na svetskom nivou to znači rashod od nekoliko biliona američkih dolara svake godine. Ne čudi da su mnogi učesnici u iskušenju da manipulišu ovim procesom zarad sopstvene dobiti, tako što će iznuđivati novac i druge pogodnosti od ponuđača, podmićivati službenike koji vrše nabavke i omogućavati prijateljima i rođacima da zakluče povoljan ugovor sa državom. Rezultat ovakvih slučajeva je niz osuda, velike novčane kazne i privremeno odstranjivanje brojnih multinacionalnih kompanija iz projekata koje širom sveta finansira Svetska banka.<sup>2</sup>

Iako je pitanje da li je ovo stvarno najčešći oblik korupcije u javnom sektoru, on je bez sumnje uznemirujuće rasprostranjen. Gotovo je sigurno da je to oblik korupcije o kojem se najviše piše i onaj koji nanosi najviše štete javnom blagostanju. Skandali u vezi sa javnim nabavkama su bili povod za brojna otpuštanja visokih javnih službenika, čak i za raspuštanje vlada pojedinih zemalja. Korupcija u javnim nabavkama je izvor astronomske rasipanja pri utrošku budžetskih sredstava, koje se u nekim slučajevima procenjuje i na 30 % od ukupne vrednosti nabavljene robe ili usluga. Korupcija u javnim nabavkama je najčešći pokretač za korupciju u finansiranju političkih partija. Nažalost, o tom problemu se i dalje mnogo više govori nego što se na njegovom rešavanju radi.<sup>3</sup>

Nestručnim licima poslovi javnih nabavki izgledaju komplikovano i tajanstveno. Ti poslovi su često predmet brojnih vidova manipulacije, pri čemu opasnost od otkrivanja nije velika. Oni koji se u takvim okolnostima dobro snalaze i koji su spremni da pomoću korupcije ostvare svoje ciljeve lako nalaze saradnike na drugoj strani. Ovaj se problem mora rešavati sa posebnom pažnjom, jer i oni koji nabavljaju i oni koji takve nabavke odobravaju ili o njima odlučuju možda neće to raditi domaćinski, budući da pri javnim nabavkama troše novac institucije za koju rade, a ne svoj.

Značaj javnih nabavki je toliki da im je Južnoafrička Republika posvetila posebnu pažnju u Ustavu iz 1994. godine. U članu 187 se kaže:

- 1. Nabavljanje robe i usluga za sve nivoe vlasti biće regulisano zakonima donetim u parlamentu države i zakonima pokrajina koji će sadržati odredbu o izboru nezavisnih i nepristrasnih komisija za razmatranje ponuda na tenderima u procesu javnih nabavki.*
- 2. Sistem javnih tendera o kome se govori u stavu 1 obezbediće pošteno i javno nadmetanje, a tenderske komisije će na zahtev zainteresovanih strana obrazložiti svoje odluke.*
- 3. Nijedan državni organ i nijedan državni funkcioner niti bilo ko drugi neće se na neprimeren način mešati u donošenje odluka i u rad tenderskih komisija.*
- 4. O svim odlukama tenderskih komisija vodiće se zapisnik.*

Na korupciju u javnim nabavkama ponekad se gleda kao na pojavu tipičnu samo za zemlje u razvoju, koje imaju slabe vlade i loše plaćene javne službenike. Poslednjih godina su i najrazvijenije zemlje pružile obilje dokaza da korupcija u javnim nabavkama može da postane sastavni deo njihovog načina poslovanja. Korupcija u nabavci robe i usluga ne zavisi samo od kupca u čijim je rukama novac. Inicijativa lako može da potekne i od potencijalnih ponuđača ili ugovarača koji šalju ponude i pre nego što su tražene.

## NAČELA ZA POŠTENE I EFIKASNE JAVNE NABAVKE

Nabavljanje robe i usluga treba da bude ekonomično. Ono treba da rezultira najboljim kvalitetom robe i usluga za plaćenu cenu. I cena i kvalitet treba da budu predmet procene pri donošenju odluke o nabavci; nijedan od ovih činilaca ne sme se sam primeniti kod donošenja odluke.

Cena robe je obično „procenjeni utrošak“, što znači da se dodatni činoci kao što su troškovi rada, dostupnost rezervnih delova i mogućnosti za servisiranje razmatraju pri odlučivanju o ponudama.

Odluke o prihvatanju najbolje ponude treba da budu donete pošteno i nepristrasno. Javni fondovi ne treba da služe za sticanje koristi privilegovanih. Standardi i specifikacije koji se traže od ponuđača ne smeju biti postavljeni na diskriminatorski način. Izbor između ponuđača treba izvršiti na osnovu njihovih kvalifikacija i vrednosti njihovih ponuda. Treba jednako tretirati sve ponuđače u pogledu određivanja rokova i poverljivosti podataka.

Treba imati na umu i nekoliko zahteva:

- ▶ *Proces treba da bude transparentan. Uslovi i pravila nabavke, kao i kriterijumi za donošenje odluka, treba da su lako dostupni svim potencijalnim ponuđačima i ugovaračima, a najbolje je da budu objavljeni i u pozivu na tender. Otvaranje ponuda treba da bude javno, a sve odluke treba da budu zabeležene u zapisniku.*
- ▶ *Procedura javnih nabavki treba da bude efikasna. Pravila procedure treba da budu u skladu sa vrednošću i složenosti predmeta nabavke. Postupci za nabavke male vrednosti treba da budu jednostavniji i brži; kako vrednost nabavke i složenost zahteva koji se pred ponuđače stavljaju rastu, duži rokovi i više dobro osmišljenih pravila biće neophodni da bi se obezbedilo poštovanje ovih načela. U procesu donošenja odluka za velike nabavke možda će biti nužno da se obezbedi i učešće posebnih tela koja će dodatno razmatrati sve bitne činjenice u nadzornom procesu, ali treba težiti ka tome da birokratske intervencije budu svedene na minimum.*
- ▶ *Odgovornost je od suštinskog značaja. Proceduru treba da odlikuju pouzdanost i sistematičnost. Zapisnici treba da sadrže objašnjenja i razloge koji opravdavaju sve donete odluke i korake koji su na osnovu njih preduzeti, pa ih treba voditi sa posebnom pažnjom.*
- ▶ *Treba ohrabrivati stručnost i integritet pri javnim nabavkama. To navodi ponuđače da daju najbolje ponude, što dalje vodi ka ostvarenju još povoljnijih nabavki u budućnosti. Naručioc koji ne uspeju da dostignu visoke standarde odgovornosti i poštenja u sprovođenju nabavki brzo izbijaju na glas kao loši partneri za poslovanje.*

Kada projekat finansiraju međunarodne finansijske institucije, obično se postavljaju i dodatni zahtevi:

- ▶ *U procesu nadmetanja mora se pružiti jednaka šansa ponuđačima, ugovaračima i konsultantima iz raznih zemalja, naročito onima iz zemalja članica međunarodne institucije koja finansira nabavku.*
- ▶ *Domaći ponuđači i dobavljači mogu ponekad da uživaju početnu prednost, izraženu u određenom procentu od vrednosti ugovora (na primer, za Svetsku banku je to 15 % za nabavke robe i 7,5 % za nabavke radova). Ova činjenica se obično navodi u pozivu za davanje ponuda.*
- ▶ *Za ugovarače se obično traži pretkvalifikacija (objašnjeno u daljem tekstu).*
- ▶ *Kada se traže konsultanti, obično se sačinjava uža lista onih koji se pozivaju da daju ponude. Listu priprema naručilac, a ne finansijer. Na taj način se smanjuju troškovi mnogih konsultanata jer će samo manji broj njih ući u skup proces priprema za određeni tender. Uži spisak mora u svakom slučaju da bude geografski raznovrstan (obično ne sme da bude više od dve ponude iz jedne zemlje).*
- ▶ *Mogu da se predvide podsticaji za strane konsultantske kuće za slučaj da uključe i savetnike iz zemlje domaćina, bar za deo poslova; takođe se ponekad podstiče zajedničko konkurisanje stranih i lokalnih savetodavnih firmi.*

Kada Ujedinjene nacije finansiraju projekat, kupac je u većini slučajeva sama organizacija Ujedinjenih nacija. Iako Ujedinjene nacije u principu primenjuju standarde za nabavku robe i usluga slične onima koji su prethodno opisani, one čine posebne napore da isporučioc budu iz zemalja donatora koje su do tada imale nesrazmerno mali udeo u nabavkama te organizacije ili iz zemalja u kojima Ujedinjene nacije imaju velike iznose nekonvertibilnih sredstava.

Jasno je da mito i korupcija ne moraju nužno da prate sklapanje poslova. Iskustvo pokazuje da mnogo toga može da se uradi na zaustavljanju korupcije u postupku nabavki ako postoje želja i volja da se tako i uradi. Da bismo što bolje razumeli kako se

treba obračunavati sa korupcijom pri nabavljanju robe i usluga, dobro je najpre znati kako do nje dolazi.

### KAKO KORUPCIJA UTIČE NA NABAVKE

U ugovoru postoje kupac (naručilac) i prodavac (ponuđač). Svako od njih na mnogo načina može da pokvari (korumpira) proces nabavke u svakoj njegovoj fazi.

Pre nego što odluči sa kim će da sklopi ugovor, naručilac može da:

- ▶ *specifikaciju tražene robe ili usluga napravi tako da ona odgovara određenom ponuđaču;*
- ▶ *ne da potpune podatke o uslovima nabavke;*
- ▶ *preduzme neposredne pregovore samo sa jednim ponuđačem tvrdeći da zbog hitnosti ne može da organizuje nadmetanje;*
- ▶ *naruši poverljivost ponuda;*
- ▶ *onemogućiti učesnike potencijalnim ponuđačima postavljajući neprikladne pretkvalifikacione uslove;*
- ▶ *uzme mito.*

U isto vreme, dobavljači mogu da:

- ▶ *rade u dosluhu da bi namestili cenu ponude,*
- ▶ *promovišu diskriminatorne tehničke standarde,*
- ▶ *umešaju se ne primeren način u rad procenitelja ponuda,*
- ▶ *ponude mito.*

Najneposredniji način da se nabavka dodeli željenoj strani je sprovođenje nabavke putem neposrednog pregovaranja, bez ikakvog nadmetanja. Čak i tamo gde su sistemi nabavki zasnovani na postojanju javnih tendera, obično postoje izuzetne situacije kada se dopušta neposredno pregovaranje. Na primer:

- ▶ *u slučajevima izuzetne hitnosti usled prirodnih katastrofa;*
- ▶ *kada je bezbednost države dovedena u pitanje;*
- ▶ *kada već postoji ugovor o nabavci a iskrсну dodatne potrebe;*
- ▶ *kada postoji samo jedan dobavljač koji može da zadovolji specifične potrebe naručioca.*

Naravno, nisu svi ugovori o nabavci koji su zaključeni neposrednim pregovaranjem sa jednim ponuđačem plod korupcije. U nekim slučajevima neposredno pregovaranje može da bude najbolje rešenje. Međutim, ukoliko se tvrdi da za postupak neposrednog pregovaranja postoje opravdani razlozi, a njih u stvari nema, obično iza toga leži pobuda da se olakša korupcija.

Čak i ako postoji nadmetanje ponuđača, još uvek je moguće favorizovati nekog od njih. Što manji broj ponuđača zna uslove tendera, konkurencija se smanjuje, a izgledi da dobije favorizovana strana se poboljšavaju. Jedan od načina je objavljivanje oglasa sa pozivom na tender u najmanjem i najnečitijem glasilu koje zadovoljava propisane uslove oglašavanja, uz nadu da ga niko neće videti. Oni koji su u dosluhu sa naručiocem, naravno, dobijaju informaciju iz prve ruke.

Konkurencija ponuđača može dalje da se ograničava uspostavljanjem neprikladnih ili nepotrebnih zahteva za pretkvalifikacijom, nakon čega se jedino probranim firmama dopušta da daju ponudu. Treba naglasiti da pretkvalifikacija, ukoliko se sprovede na korektan način, postaje savršeno prikladan postupak koji obezbeđuje da se pojave ponuđači sa pravim iskustvom i sposobnostima da odgovore potrebama naručioca. Međutim, ako su standardi i kriterijumi za kvalifikaciju proizvoljni i nekorektno određeni, oni postaju mehanizam za isključivanje konkurentnih ali neželjenih ponuđača.

Neželjeni ali uporni, koji uspeju da savladaju ove prepreke, još uvek mogu da se uspešno eliminišu prilagođavanjem specifikacija tako da odgovaraju određenom ponuđaču. Stavljanje u oglas imena ponuđača ili određenog modela koji samo taj ponuđač proizvodi suviše je očigledno, ali se isti re-

zultat može postići uključivanjem u zahteve specifičnih dimenzija, svojstava i karakteristika dizajna kojima može udovoljiti samo favorizovani ponuđač. Nemogućnost konkurenata da obezbede tražene karakteristike, koje obično nemaju nikakve veze sa kvalitetom koji je naručiocu neophodan, dovodi do odbijanja njihovih ponuda kao „neodgovarajućih“.

Nadmetanje ponuđača će zaista postojati samo ako se sačuva tajnost prispelih ponuda do isteka roka koji je određen za njihovo otvaranje. Jednostavan način da se predodredi ishod tendera je da naručilac prekrši ovo pravilo, da otvori prispеле ponude pre isteka roka za podnošenje ponuda i da otkrije već ponuđene cene željenom dobavljaču kako bi ovaj dao najmanju. Ovaj mehanizam je jednostavan, a funkcioniše naročito dobro ako ponuđačima nije dozvoljeno da budu prisutni kada se ponude otvaraju.

Ovaj proces može postati transparentniji ukoliko nevladina organizacija koja vrši kontrolu javnih nabavki može da prisustvuje otvaranju tenderske dokumentacije.

Poslednja prilika da se preokrene rezultat tendera u korist željenog ponuđača pruža se u fazi procene ponuda i njihovog upoređivanja. U toj fazi postupka ispravno bi bilo načiniti objektivnu analizu svake ponude, oceniti koliko one zadovoljavaju uslove zadate u tenderskoj dokumentaciji i odrediti koja je među njima na osnovu propisanih kriterijuma najbolja. Kada postoji namera da se ugovor o nabavci zaključi sa određenim ponuđačem, proces procene (evaluacije) nudi gotovo neograničeni broj mogućnosti: Ako je nužno i ako nije onemogućeno da se tako radi, članovi komisije mogu da osmisle ceo repertoar novih kriterijuma za odlučivanje šta je „najbolje“ i da ih zatim na arbitraran način primene da bi se dobio željeni rezultat. U tom poslu im od pomoći mogu biti namerno nejasno sročeni uslovi koje treba zadovoljiti da bi se ponuda smatrala prihvatljivom i kriterijumi na osnovu kojih će biti izabrana najbolja ponuda.

Tehnike koje su predstavljene pružaju samo kratak osvrt na neke od načina pomoću kojih je naručilac u mogućnosti da uvede korupciju u proces nabavke.

Bilo bi pogrešno misliti da su uvek kupci strana koja je „grešnija“ u ovom poslu. Često su prodavci robe i usluga ti koji pokušavaju da ih „iskvare“, pa u tome i uspeju, jer se, možda, ni kupci previše ne brane.

Prodavci mogu da ohrabre kupce da mitom i drugim podsticajima preuzmu neku od prethodno opisanih radnji. Uz to, oni mogu da budu u dogovoru sa drugim ponuđačima da bi odlučili ko će od njih da dobije posao i da podese cene svojih ponuda tako da dogovoreni pobednik dobije posao, a dogovoreni gubitnik nadoknadu za učestvovanje u lažiranju. Ovakva prevara, ako se mudro izvede, može da ostane neotkrivena od strane kupca, čak da ni sumnju ne probudi, osim ako se često ne ponavlja. Pa čak i kada se sumnja pojavi, prevara će se teško dokazati i krivci će ostati nekažnjeni.

Priča se ne završava odlukom o tome s kim će ugovor biti zaključen, mada je to faza za koju se najčešće sumnja da je povezana sa korupcijom. Najozbiljniji i najskuplji oblici korupcije mogu da uslede posle, tokom sprovođenja ugovora. To se događa onda kada kupac robe ili usluga:

- ▶ *ne uspe da izdejstvuje zadovoljenje ugovorenih standarda u pogledu kvaliteta, količine itd.;*
- ▶ *upotrebi dobijenu robu za preprodaju ili u privatne svrhe;*
- ▶ *zahteva od dobavljača neku privatnu korist (putovanja, školovanje dece, poklone).*

Sa svoje strane, beskrupulozni ugovarač ili dobavljač može da:

- ▶ *falsifikuje sertifikate o kvalitetu robe i slično;*
- ▶ *navede višu ili nižu vrednost fakture;*
- ▶ *podmiti one koji su zaduženi za kontrolu sprovođenja ugovora.*

Kad prodavci daju mito ili u ponudi navedu nerealno niske cene u cilju dobijanja posla, nadaju se da će te troškove naplatiti tokom realizacije ugovora. Ponavljamo da inicijativa može da potekne sa bilo koje strane, ali je za uspeh korupcije neophodno

da i na drugoj strani postoji aktivna saradnja ili bar nemar u izvršavanju dužnosti.

Najzad, beskrupulozni snabdevači mogu vremenom da proizvode koje isporučuju zamene proizvodima nižeg kvaliteta od prvobitno ponuđenog. Oni mogu da falsifikuju količinu isporučene robe ili usluga pri podnošenju zahteva za isplatu i da podmite još više one koji nadziru sprovođenje ugovora da bi im i ubuduće gledali kroz prste. Pored prihvatanja mita i propusta da se izbore za kvalitet realizacije ugovorenih standarda, kupci ponekad preusmeravaju nabavljenu robu i usluge za privatnu korist ili za preprodaju.

### PRIHVATANJE POKLONA

Neke poklone javni službenici mogu prihvatiti; drugi, koji stvaraju osećanje obaveze, nisu prihvatljivi. Mito može biti u vidu „poklona“, a „poklon“ može da se pojavi u najrazličitijim oblicima - besplatan ručak, karta za sportski događaj, sat „rolex“, deonice kompanije, letovanje u inostranstvu, možda školarina za dete.

Procena prihvatljivosti prakse poput „korporativne zabave“ može da krene od pitanja da li su pretpostavljeni u mogućnosti da nadziru posledice ponašanja svojih službenika zaduženih za nabavke ili ne. Takođe je važno da li postoji obaveza da se službenici izuzmu iz odlučivanja o nabavkama u budućim situacijama kada se firme sa kojima su u vezi mogu pojaviti kao ponuđači. Isto tako, značajno je da li sve firme koje bi mogle da se nađu u konkurenciji za dobijanje posla deluju na sličan način, tako da se ne stvara obaveza kod službenika da dâ prednost nekoj od njih. Dalje, u zavisnosti od običaja u društvu, očekivani i uobičajeni nivo gostoljubivosti iz kojeg ne proizlaze nikakve obaveze veoma se razlikuje.

Ono što je očigledno neprihvatljivo jeste da službenik za nabavke prihvati preteran poklon poput odmora sa potpuno plaćenim troškovima za dve osobe. Manje očigledne su „neprikladne“ ponude kao što su plaćeni ručkovi ili obezbeđivanje karata za muzičke festivale; prihvatanje naoko beznačajnih poklona i besplatnih usluga može vremenom

da dovede službenika do situacije u kojoj on nesvesno biva uhvaćen u zamku darodavca.

Linija razgraničenja bi mogla da se postavi tamo gde poklon nameće primaocu obaveze prema poklonodavcu. Situacija se razlikuje od jednog do drugog društva, ali se obično definiše vrednošću poklona, bilo da je reč o materijalnom dobru ili besplatnoj usluzi koju službenik mora da prijavi ukoliko ona premašuje propisani iznos. Pokušaji da se razlika napravi između „onoga što je učinjeno službeniku kao ličnosti“ i „službeniku s obzirom na funkciju koju vrši“ obično dovode do besplodnih sporova i zato je najbolje izbegavati ih.

Poenta je da su službenici koji vrše nabavke uvek pod rizikom i da na njih treba pažljivo motriti. Bilo koji znak o tome da službenik živi preko mogućnosti koje mu pruža plata predstavlja očiti znak za uzbunu.

Vlada treba da ima jasna pravila za ponašanje službenika na sledeći način:

- ▶ *Službenici (i članovi njihovih porodica) ne smeju da prihvate nikakvu vrednost od pojedinca ili kompanije koji se nalaze u ugovornom odnosu sa ministarstvom ili odeljenjem u kojem taj službenik radi.*
- ▶ *Treba uvesti i primeniti pravila o obelodanjivanju imovine, obaveza i prihoda viših službenika; ukoliko postoji bogatstvo koje se ne može objasniti, treba sprovesti istragu.*
- ▶ *Službenici treba da prijave svaku sumnju u prestup nekog od svojih kolega i treba da uživaju zaštitu pri vršenju ove dužnosti.*
- ▶ *Od službenika koji rade na poslovima nabavki i drugim aktivnostima vezanim za ugovaranje treba tražiti da polože zakletvu da neće tražiti niti prihvatiti bilo koju vrednost koja može uticati ili stvoriti utisak da utiče na primenu diskrecionih ovlašćenja za potrebe vlade.*
- ▶ *Službenici će dobiti obaveštenja i obuku o primeni pravila za etično ponašanje.*

## ZAPOSLENJE PO NAPUŠTANJU DRŽAVNOG POLOŽAJA

Jedna od ključnih oblasti korupcije - i ona koja sve više postaje razlog za brigu - jeste praksa korporacija da javnim službenicima sa kojima su poslovali dok su bili u državnoj službi nude zaposlenje kod njih nakon napuštanja položaja. Razume se da su pravila koja regulišu zaposlenje nakon napuštanja državne službe važna. Međutim, ne bi bilo ni praktično ni logično insistirati da se javnim službenicima zabrani angažovanje u privredi po odlasku sa položaja. U isto vreme, spoljni dobavljači mogu isplesti čitavu mrežu korupcije ne samo podmićivanjem u novcu i skupim odmorima u inostranstvu već i obećanjem službenicima da ih nakon penzionisanja čeka unosno zaposlenje.

Za svakog državnog činovnika koji ima bogato radno iskustvo, ali manje nego zadovoljavajuću penziju veliki je izazov da prihvati zaposlenje kod firmi sa kojima je sarađivao dok je bio u službi. Ponekad nema ničeg lošeg u takvim sporazumima. Uistinu, može biti konstruktivno i korisno obezbediti da njihovo za društvo vredno iskustvo ne propadne.

U takvoj situaciji se, međutim, lako dešavaju zloupotrebe. Na primer, službenik koji napušta državni položaj može da ponese sa sobom i poverljive informacije o strategiji za vođenje pregovora sa konkurentima njegovog budućeg poslodavca. U tom slučaju, neograničena mogućnost zaposlenja javnih službenika nakon napuštanja državne službe ne koristi ni javnom interesu ni privatnom sektoru.

Obećanje o zaposlenju nakon penzionisanja mogu, takođe, koristiti beskrupulozni poslovni ljudi kao „slatku pilulu“ da bi sklopili ugovor o nabavci; to obećanje se neće videti kada nadzorne službe budu kontrolisale prihode i imovinu službenika. Mada nije ni pošteno ni poželjno da se stavi apsolutna zabrana na zapošljavanje nakon odlaska iz službe, prihvatanje nekih poslova očigledno šteti javnom interesu. Na primer, ako ministar ili javni službenik na visokom položaju napuste službu dok se još uvek vode pregovori o projektima za velike javne radove, ne bi bilo korektno da takva osoba odmah preuzme novi posao kod neke od kompanija koje bi mogle da se u takvom poslu nađu u ulozi ponuđa-

ča. (O ograničenjima po napuštanju državne službe više se govori u poglavlju 3).

## KAKO SE BORITI PROTIV KORUPCIJE U NABAVKAMA

Transparentnost igra dvostruku ulogu u suzbijanju korupcije kod javnih nabavki. Prvo, postoji mogućnost da se postupak načini otvorenim koliko je moguće. To znači da se svi pozivi na tender objavljuju (u novinama i specijalizovanim trgovačkim časopisima za koje je verovatno da će ih potencijalni ponuđači čitati), a dostupni su i na Internetu. Bitno je da se objavljivanje vrši pravovremeno.

Druga uloga transparentnosti je izloženost pogledu javnosti, što može da bude i najmoćnije sredstvo. Mediji mogu da odigraju ključnu ulogu u skretanju pažnje javnosti na ovaj problem i u stvaranju podrške za primenu mera koje su usmerene na borbu protiv korupcije. Ako javnosti budu predočeni svi neprijatni detalji slučaja korupcije - ko je sve bio uključen, koliko je novca bilo u opticaju, koliko je korupcija naškodila budžetu - i ako se stalno iznose novi slučajevi, teško je zamisliti da ljudi neće tražiti da se preduzmu reformski koraci. Istina je da je percepcija javnosti o nedopustivosti njihovog ponašanja dovela do toga da vlade izgube na izborima u razvijenim demokratskim sistemima. U novim demokratijama uopšte nije retka situacija da opozicioni kandidati dođu na vlast zahvaljujući tome što je bivša vlada bila umrljana korupcijom. Najčešće je reč o korupciji vlade pri zaključivanju ugovora.

Vlade širom sveta otkrivaju da poreski obveznici još uvek smatraju javne fondove svojim novcem i da im nije drago kada vide da se taj novac uludo troši. Nezadovoljstvo je posebno jako kada novac odlazi u tuđe džepove, kao nagrada za korupciju. Kad se raširi podrška za reformu sistema sprovođenja javnih nabavki, problem može da se rešava sa svih strana. Uobičajeno je da se reforma počne jačanjem zakonskog okvira, na primer donošenjem autoritativnog antikorupcijskog zakona sa propisanim efikasnim sankcijama.

Jedan od najvećih nedostataka antikorupcijskih propisa kad su javne nabavke u pitanju je taj da mnoge države izričito zabranjuju podmićivanje kod

kuće, ali ćutke posmatraju ili čak nagrađuju podmićivanje u inostranstvu (priznavanjem poreskih olakšica na dato mito).

U najboljem slučaju, ovakvo ponašanje se opravdava stavovima koji navode na pogrešan zaključak da je podmićivanje nužan uslov za uspešno poslovanje na međunarodnoj sceni; u najgorem slučaju, ono je izraz ciničnih i paternalističkih stavova o tome šta je dobro za druge. Sjedinjene Američke Države imaju Zakon o korumpiranju u inostranstvu (Foreign Corrupt Practices Act) od 1977. godine.<sup>4</sup> Tamo se izričito navodi da je podmićivanje stranog službenika u cilju dobijanja ili produženja posla krivično delo, kažnjivo po domaćim propisima bez obzira na to što je do njega došlo van granica SAD-a. Novijeg datuma je Konvencija OECD-a, usmerena na to da se kriminalizuje podmićivanje javnih službenika u stranim zemljama<sup>5</sup> od strane međunarodnih korporacija. Ta konvencija ima suštinski značaj u internacionalizovanju američkog pristupa ovom pitanju.

Sledeći korak zakonodavca je uspostavljanje osnovnih principa koji moraju da budu poštovani prilikom javnih nabavki.

Ovaj deo reforme može da poprimi razne oblike, ali je sve veća svest o prednosti jedinstvenog zakona o javnim nabavkama, koji postavlja osnovne principe za javne nabavke i koji u praksi dopunjuju detaljna unutrašnja pravila i procedure organizacija koje sprovode nabavke. Neke zemlje sada stapaju razne zakone i pravila koji su se razvijali nezavisno tokom mnogo godina i kodifikuju ih, donoseći jedan opšti zakon.

Poslednjih godina su neke od najvećih multilateralnih razvojnih agencija podržale stvaranje propisa o javnim nabavkama u zemljama u kojima ulažu no-vac i pomogle uspostavljanje organa koji će takve propise da primenjuju. Godinama unazad mnoge finansijske institucije su same razvijale smernice za sprovođenje javnih nabavki, kojih su oni koji su od njih pozajmljivali novac morali da se pridržavaju prilikom trošenja pozajmljenog novca. Te smernice imale su u stvarnosti značajnu ulogu prilikom oblikovanja standarda za sprovođenje javnih nabavki koji su danas široko prihvaćeni na međunarodnom nivou.

Nažalost, pravila koja su obavezna da se primenjuju kada novac potiče iz zajmova međunarodnih finansijskih institucija ne mogu da spreče korupciju pri nabavkama koje se finansiraju iz drugih izvora. Nedavno su, međutim, banke za razvoj shvatile da je u zajedničkom interesu njih i zemalja članica da se na nivou država usvoje takva politika i propisi koji bi bili otelotvorenje razvijenih standarda i koji bi se primenjivali na sve nabavke bez obzira na izvor sredstava. Banke su spremne da potpomognu ovakve inicijative u zemljama koje su voljne da preduzmu reformu procesa javnih nabavki i stvore odgovarajuće institucije, pružajući im finansijsku i tehničku pomoć.

## TRANSPARENTNOST POSTUPKA

Kada postoji zakonski okvir, narednu branu korupciji predstavlja uspostavljanje niza otvorenih i transparentnih postupaka javnih nabavki, kao i stvaranje dobrih običaja u tom postupku. Niko još nije našao bolji odgovor na korupciju pri javnim nabavkama od obezbeđenja da odabir ponuđača bude izvršen u uslovima njihovog istinskog međusobnog nadmetanja.

Složenost ili jednostavnost svakog postupka zavisice od vrednosti i prirode robe i usluga koje se nabavljaju, ali osnovne smernice su slične u svim slučajevima:

- ▶ *opisati jasno i pošteno šta je predmet nabavke,*
- ▶ *objaviti poziv da se naprave ponude,*
- ▶ *uspostaviti poštene kriterijume za odabir ponuđača i ugovarača,*
- ▶ *primiti ponude svih ponuđača,*
- ▶ *uporediti ponude i odrediti koja je najbolja prema unapred određenim pravilima za izbor,*
- ▶ *ponuditi zaključenje ugovora izabranom ponuđaču bez zahteva da smanji cenu ili na drugi način izmeni ponudu.*

Za male nabavke dobavljači se mogu izabrati vrlo jednostavnim postupcima koji slede navedene prin-



cipe. Međutim, kada se sprovode veće nabavke, treba ispoštovati formalnu tendersku proceduru, koja podrazumeva brižljivo pripremljene specifikacije, uputstva za potencijalne ponuđače i uslove koje će izabrani ponuđač morati da ispuni. Sve to treba pripremiti kao komplet dokumenata (tenderska dokumentacija) koji se obično prodaje zainteresovanim stranama.

Ponekad su potrebni meseci da bi se pripremila tenderska dokumentacija, a i potencijalnim ponuđačima je potrebno dosta vremena da pripreme svoje ponude, i najzad, potrebno je vreme da se ponude ocene i međusobno uporede. Sve ove procedure mogu da traju po pola godine, pa i duže. Kada se nabavke planiraju, treba voditi računa o tome da se čitava procedura preduzme pravovremeno kako bi se obezbedilo da roba i usluge stignu kada bude potrebno. Trebalo bi izbegavati svaki pritisak da se donose „hitne“ odluke.

### OTVARANJE PONUDA

Jedan od načina da se obezbedi transparentan i pošten proces javnih nabavki jeste da se ponude otvaraju u za to određeno vreme, na određenom mestu i u prisustvu svih učesnika tendera koji to žele ili njihovih predstavnika. Takvo javno otvaranje ponuda, gde svako može da čuje ko je sve podneo ponude i koje su cene iz drugih ponuda, smanjuje rizik da će poverljive informacije jedne strane biti prosleđene drugoj, da će se preko neke od ponuda preći bez razmatranja, da će ponude biti menjane ili da će se njima na drugi način manipulirati.

U nekim zemljama se vlasti opiru ovom vidu javnog otvaranja ponuda navodeći da se isti efekti mogu postići tako što ponude otvara komisija koju je zvanično imenovao kupac, ali bez prisustva ponuđača. Jasno je da ovakva praksa ne garantuje postizanje efekta kojem se teži kada se ponude javno otvaraju, pogotovo od kada je rašireno verovanje da su naručioci često korumpirani.

### PROCENA PONUDA

Procenjivanje ponuda je jedan od najtežih koraka u procesu nabavki ukoliko se želi da se one spro-

vedu korektno i nepristrasno, a istovremeno pruža najviše mogućnosti za manipulaciju ako se želi da konačna odluka ide u korist određenog ponuđača.

Oni koji ponude procenjuju mogu da odbace neželjene ponude zbog nevažnih proceduralnih pitanja, ako je nešto na ponudi brisano, ako neka strana nije parafirana, ili zbog odstupanja od specifikacija za koje komisija odluči da su značajne. Nakon što ponude pregledaju, članovi komisije mogu da iznenada „otkriju“, ako ih niko u tome ne spreči, da ima novih tačaka koje bi trebalo da se uzmu u razmatranje pri odabiru najbolje ponude. I sami kriterijumi po kojima se vrši procenjivanje ponuda mogu da budu propisani tako da omogućavaju subjektivnost pri procenjivanju, pa onima koji procenjivanje vrše nije teško da naprave kakav god žele rezultat.

Sve ovo nas upućuje na neophodnost da kriterijumi za procenjivanje ponuda budu jasno i detaljno navedeni u tenderskoj dokumentaciji i da se obezbedi da nepristrasno telo zaduženo za kontrolu može da proveri razložnost odluka komisije. Ako kriterijumi nisu bili dovoljno jasno navedeni, ponuđači treba da imaju priliku da unapred stave prigovor na sprovođenje postupka; u drugom pomenutom slučaju, dodatno se obezbeđuje da će komisija pravilno proceniti ponude.

### DAVANJE ODOBRENJA

Princip da organi koji vrše provere i reviziju budu nezavisni je široko prihvaćen kao način otkrivanja i ispravljanja grešaka ili manipulacija i ima važno mesto u procesu javnih nabavki. Na nesreću, on se koristi i za stvaranje novih prilika za korupciju. Posebno se ova pojava vezuje za delegiranje nadležnosti za odobrenje ugovora.

Obrazloženje za delegiranje nadležnosti je ubedljivo: na nižim nivoima vlasti donose se odluke o veoma malim nabavkama, ali se na višim nivoima sve nabavke moraju razmotriti i odobriti. Što je veća vrednost ugovora koji treba da se zaključi, to je hijerarhijski viši organ koji takvu odluku treba da odobri. Na primer, kupovinu stola može da odobri službenik zadužen za nabavke; nabavku kompjutera treba da odobri direktor; gradnju puta odobrava ministar, a gradnju brane možda mora da odobri predsednik.

U nekim zemljama i u nekim organizacijama ovaj sistem funkcionira bez ikakvih problema. U drugima, gde je dobijanje posla sa državom glavni način sticanja bogatstva, ova hijerarhija znači da se na svakoj višoj instanci vlasti traži sve veće i veće mito. Nimalo slučajno, to ujedno znači da što je veća vrednost nabavke, to se duže čeka na izdavanje odobrenja. Sve nam ovo ukazuje na sledeći bitan momenat u smanjivanju korupcije u procesu javnih nabavki - postojanje dobro obučenog, stručnog i poštenog tima javnih službenika koji treba da sprovede taj proces.

Da bi se osnovalo takvo telo, neophodno je uložiti napor na duge staze koji nikada u potpunosti ne prestaje. Potrebni su stalni programi obuke i doobuke; potrebno je da postoji sigurnost javnih službenika da neće izgubiti posao ako bude bio izabran ponuđač koji nije bio ministrov favorit; potrebna je i odgovarajuća nadoknada, visoka barem toliko da javni službenik ne dođe u situaciju da prima mito da bi mu porodica preživela. Ako se osoblje zaduženo za nabavke osposobi da bude stručno, a postoje mnoga mesta na kojima se sa tim uspelo, dugi niz onih koji treba da odobre nabavke i u tome odugovlače može da bude sveden na minimum.

### NEZAVISNE PROVERE I REVIZIJA

Nije nam namera da predložimo da se ukinu sve provere od strane nezavisnih i nadzornih tela; njihova uloga je takođe važna. Međutim, ima zemalja u kojima je propisani broj provera i revizija toliki da je ceo sistem praktično paralizan. U nekim zemljama to ide dotle da je posao na tenderu za veliku nabavku skoro nemoguće dobiti za manje od dve godine od slanja ponude.

### OTVORENE RASPRAVE

Iskustvo sve većeg broja zemalja pokazuje da niz otvorenih rasprava koje se objavljuju na dobar način može da posluži kao naročito delotvorno sredstvo u širenju informacija, pribavljanju mišljenja i podrške javnosti za velike projekte. Na primer, prilikom izgradnje nove linije podzemne železnice u Buenos Ajresu, organizovane su tri velike javne

rasprave na kojima je gradonačelnik lično izložio planove i pozvao sve da daju svoje opaske i predloge u vezi sa lokacijom nove linije, mestom i izgledom budućih stanica i procesom izbora firme koja će da obavi posao. Procenjuje se da su ta izlaganja imala veliki uspeh; lokalna televizija ih je uživo prenosila, a načinjeni su i snimci radi kasnijeg pregledanja.

### SPORAZUMI O POŠTENIM NABAVKAMA

„Sporazumi o integritetu“ se zaključuju između mogućih ponuđača i organa vlasti koji je raspisao tender. U tom sporazumu se svi saglašavaju o pravilima tog posla i obavezuju se da neće podmićivati.<sup>6</sup> O tekstu sporazuma se pregovara sa svim ponuđačima zainteresovanim za određeni posao koji vlada nudi. Kada se postupak nabavke pokrene, organ koji sprovodi nabavku izlaže ovaj proces zainteresovanim ponuđačima i poziva sve njih na razgovore o mogućem zaključenju sporazuma. Organ vlasti prisustvuje ovom sastanku, osim u slučaju kada je verovatno da bi takvo prisustvo smetalo ponuđačima da slobodno govore.

Sporazumom o integritetu se propisuje određivanje nezavisnog arbitra za rešavanje po pritužbama protiv strana koje u njemu učestvuju. Arbitru se daju određene ruke da odluči o sankcijama za one koji ne rade u skladu sa sporazumom (funkcije arbitra i vrste sankcija takođe predstavljaju deo sporazuma).

Ukoliko potencijalni ponuđači u dovoljnoj meri podrže ovaj proces, tekst sporazuma potpisuje najviši funkcioner organa koji će zaključiti ugovor u ime države i najviši predstavnici firmi koje će se nadmetati za dobijanje posla.

### PRAĆENJE I KONTROLA OD STRANE GRAĐANSKOG DRUŠTVA

U jednom broju zemalja građansko društvo je sposobno da odigra aktivnu ulogu u posmatranju i kontroli velikih projekata javnih nabavki, kao i u pružanju garancija javnosti da je sve urađeno kako treba.

U takvim slučajevima treba primeniti sledeće kriterijume:

- ▶ *Posmatrači treba da budu visokopoštovane i nesumnjivo poštene osobe.*
- ▶ *Posmatrači treba da ispunjavaju potrebne uslove u pogledu profesionalne stručnosti (ili do potrebnih znanja mogu na jednostavan način da dođu).*
- ▶ *Ako lokalni predstavnici građanskog društva ne poseduju traženo znanje, treba da odmah angažuju stručno lice sa strane, ako je potrebno i iz inostranstva. Ukoliko ne postoji dovoljan stepen znanja, problemi će ostati sakriveni, predlozi za korektivne mere neće biti stručni i posmatrači neće zadobiti poštovanje javnih službi.*
- ▶ *Vlada ne bi trebalo da ima pravo veta na izbor pojedinih posmatrača.*
- ▶ *Posmatrači treba da imaju slobodan i neograničen pristup svim vladinim dokumentima, kao i pravo na to da se sastanu sa svim relevantnim službenicima.*
- ▶ *Posmatrači treba da pokrenu sporna pitanja i pritužbe prvo pred vlastima, a javnosti da se obrate tek ako se u razumnom roku ne preduzmu mere za ispravljanje propusta.*
- ▶ *Posmatrači treba da budu spremni da polože zakletvu da će kao tajnu sačuvati određene vrste poslovnih informacija.*
- ▶ *Posmatrači treba da pregledaju i imaju pun pristup tenderskoj dokumentaciji, izveštajima o proceni ponuda, odlukama o izboru najbolje ponude i izveštajima o nadzoru nad sprovođenjem ugovora kako tehničkim, tako i finansijskim. Posmatrači treba da učestvuju na sastancima i da imaju pravo da postavljaju pitanja.*

Već je, međutim, primećeno da građansko društvo nije uvek sposobno da obezbedi dovoljno visok nivo stručnosti koji se traži u nekim situacijama, pa zato treba omogućiti da se do neophodne stručnosti dođe pomoću nekog drugog nezavisnog izvora.

Treba takođe primetiti da građanskom društvu, uopšte uzev, nedostaju mogućnosti da prati ono što se dešava nakon zaključenja ugovora, onda kada se često modifikuju cena i specifikacije, čime se u stvarnosti podrija privid poštenja koji je ugovor imao u vreme zaključenja.

## KORIŠĆENJE INTERNETA

Drugo moćno sredstvo u borbi protiv zloupotreba prilikom javnih nabavki je Internet. Nekoliko država (Meksiko, Čile i odskora Austrija), kao i brojne lokalne samouprave (npr. grad Seul u Južnoj Koreji) kompletan sistem informacija o javnim nabavkama smestile su na Internet i omogućile slobodan pristup tim informacijama. Ima i onih koji tvrde da će omogućavanje pristupa nekim vrstama informacija o nabavkama koje sprovodi vlada podriti kvalitet nabavki i ugroziti celokupne projekte.

Sistem grada Seula za unapređenje postupanja sa građanskim podnescima elektronskim putem (OPEN) osmišljen je sa namerom da se postigne transparentnost gradske administracije sprečavanjem nepotrebnog kašnjenja i nepravilnog rada javnih službenika na predmetima građana. Sistem je zasnovan na korišćenju Interneta i omogućava građanima da prate svoje zahteve za dozvolama ili odobrenjima, kod kojih je najverovatnije da će se pojaviti korupcija, i da pokrenu pitanje bilo koje otkrivene nepravilnosti. Ovaj veb-sajt ima oko 2.000 posetilaca dnevno.<sup>7</sup>

Sve više će se interakcija između gradske administracije, kompanija koje sa njom rade ili žele da zaključe posao i građana odvijati posredstvom Interneta. Ukoliko svako u svako doba može da proveri koje poslove je grad ponudio i pod kojim uslovima i ukoliko se mogu videti ponuđači i cene koje su ponudili, znatno će se smanjiti mogućnosti da se procesom javne nabavke manipuliše, pa time i iskušenje da se deluje na korumpiran način.

## STAVLJANJE NA CRNU LISTU

Vlasti treba da imaju mogućnost za izricanje ove vrste sankcija (stavljanje na „crnu listu“ ili „isključenje“) kad god njeni ugovorni partneri prekrše

standarde etičkog ponašanja ili kvaliteta rada. Onima za koje se utvrdi da su podmićivali, nameštali cenu, simulirali nadmetanje na tenderu, da su dostavili robu i usluge koje ne zadovoljavaju standarde ili specifikacije, u dosluhu sa službenicima ili nezavisno, treba da bude uskraćena mogućnost da ubuduće zaključuju ugovore sa vladom. Ta zabrana može da bude potpuna ili da važi određeno vreme. Pored zabrane, ovakvi partneri treba takođe da podležu:

- ▶ *gubitku ili uskraćivanju prava iz ugovora;*
- ▶ *preuzimanju posla ili obezbeđenju garancije od strane solventne institucije koja će izvesti radove umesto isključene firme, odnosno koja će umesto nje isporučiti robu (obezbeđenje izvršenja, odnosno rezultata);*
- ▶ *odgovornosti za štetu, kako vladi tako i drugim ponuđačima, za gubitke koje su ovi pretrpeli usled toga što nisu izabrani na tenderu.*

Firme koje su isključene mogu se ponovo priključiti tenderskom procesu nakon toga što ispune određene uslove, kao što su plaćanje odštete, otpuštanje zaposlenih koji su podmićivali javne službenike, uvođenje delotvorne politike protiv podmićivanja u okviru firme i sistematskog programa za ispunjenje nove politike.

Isključivanje se često koristi u SAD-u, kako na federalnom nivou tako i na nivou pojedinih država, u slučajevima kao što su:

- ▶ *krivična ili građanska osuda za prevarno kršenje propisa protiv monopola, za proneveru, krađu, krivotvorenje, podmićivanje, davanje lažnih iskaza i druga dela koja ukazuju na manjak poštenja u poslovanju;*
- ▶ *kršenje uslova iz ugovora sa vladom, poput svesnog propuštanja da se ugovor izvrši u skladu sa uslovima, odnosno više neuspešnih realizacija ugovora iz prošlosti;*
- ▶ *bilo koje drugo delo koje utiče na odgovornost ugovorne strane, koje na ozbiljan i ubedljiv način nalaže da se izvrši suspenzija ili isključenje te strane.*

Ugovorne strane koje potpadnu pod neku od ovih kategorija neće dobiti mogućnost da zaključe ugovor u budućnosti. Državni organi ne mogu da nakon isključenja od ovakvih firmi primaju ponude, da im dodele posao, da obnove ili produže važenje ugovora koje već imaju sa njima, niti da se saglase da ove firme budu podugovarači za nekog drugog kada je državni organ naručilac. Do izuzetaka može doći samo u slučaju da postoje ubedljivi razlozi za to, o čemu odlučuje rukovodilac organa koji se pojavljuje kao naručilac ili lice koje on ovlasti. U odluci o isključenju navodi se i period njenog važenja. Taj rok određuje organ koji je odluku o isključenju doneo.<sup>8</sup>

U Južnoafričkoj Republici je preduzet unekoliko različit pristup. Predlog zakona koji se trenutno nalazi pred članovima južnoafričkog parlamenta<sup>9</sup> predviđa da će „crna lista“ biti javni dokument. Na taj način će i svi ostali iz javnog i privatnog sektora moći da saznaju ko je kažnjen na ovaj način i zbog čega.

Stavljanje na crnu listu (odnosno isključenje) praktikuju Svetska banka i zemlje poput Singapura. O tom pitanju se detaljno govori u Izveštaju o stavljanju na crnu listu Komisije za javne službe Južnoafričke Republike iz 2002. godine [South Africa's Public Service Commission: Report on Blacklisting (2002)].<sup>10</sup>

## PROVIZIJE KAO POKRIĆE ZA KORUPCIJU

Najprostije pokriće za korupciju u međunarodnom nabavljanju robe i usluga je provizija plaćena lokalnom zastupniku. Zastupnik ima zadatak da obezbedi zaključenje ugovora sa vladom određene zemlje. Za to mu se obezbeđuje dovoljno finansijskih sredstava, tako da korporacija koja je smeštena negde u razvijenom svetu ne mora ni da zna više nego što je neophodno. Tako se stvara zid između korporacije koja podmićuje i korupcije, što omogućava rukovodstvu kompanije da izrazi iznenađenje i užasnost kada neprijatni događaji izađu na videlo. Samostalnost u radu stvara zastupniku priliku da lepu sumu koja preostane kada isplati sve „provizije“ zadrži za sebe. Veći deo tog novca je bio namenjen za podmićivanje zvaničnika koji donose odluke, ali se, naravno, ne knjiži na taj način, pa je teško utvrdi-

ti odgovornost zastupnika kada ovaj novac zadrži. To dovodi do procvata prakse uzajamnih davanja na celom putu koji novac prevaljuje, pri čemu službenici u stvari ostvaruju korist na račun svoje kompanije.

Kada bi davanje provizije moglo da se učini transparentnim, to bi očigledno zadalo glavni udarac ovoj vrsti korupcije.

Bez svake sumnje, delovanje nekih međunarodnih institucija koje se bave pozajmljivanjem novca je mnogo doprinelo rešavanju ovakvih situacija, pre svega ubeđivanjem vlada pojedinih zemalja da se opredele za otvoreno nadmetanje na tenderu. Jasno je takođe da bi te institucije mogle da daju još veći doprinos antikorupcijskim reformama ukoliko bi se pridružile naporima da se i provizije učine transparentnijim.

#### KAKO JE ZADAT UDARAC KORUPCIJI U JAVNIM NABAVKAMA - PRIMER GRADA NJUJORKA

Građevinarstvo Njujorka je generacijama predstavljalo mesto endemske korupcije i reketiranja. Kada su tužioci države Njujork i federalni tužioci, radeci zajedno sa FBI i njujorškom policijom, uspešno podigli seriju optužnica protiv mafije tokom 80-ih godina prošlog veka, gotovo svaka presuda je imala i stavku da je mafija profitirala na račun gradskih službi za izgradnju putem iznuda, podmičivanja, nameštanja ponuda, reketiranja radnika, prevara i stvaranja nezakonitih kartela. I pored uspešnosti tih optužbi i hapšenja desetina mafijaških šefova, činilo se da je korupcija ostala neporažena.

Bio je to toliko ozbiljan problem da je zakonodavno telo države Njujork odbilo da obezbedi milijarde dolara za finansiranje Gradskog odbora za obrazovanje, namenjenih za poboljšanje trošne infrastrukture u školama, iako je reč o najvećoj takvoj ustanovi u zemlji, koja obuhvata više od 1.100 škola koje pohađa više od milion đaka. Rukovodioci države Njujork bili su uvereni da bi veći deo novca koji bi bio prosleđen Gradskom odboru za obrazovanje završio u rukama mafije, ili bi bio utrošen na potkupljivanje i na prevare. Da bi izašli iz tog ćorsokaka, Grad se saglasio da se formira nova gradska uprava, Nadležstvo za izgradnju škola (School Construc-

tion Authority - SCA), koje je imalo i veoma aktivnu i dobro finansiranu službu generalnog inspektora, stvorenu kako bi se otklonio uticaj mafije i zaštitile investicije u školski sistem. U 1989. godini SCA je dobila 5 milijardi dolara za izgradnju novih škola i za veće popravke; budžet službe generalnog inspektora je bio nešto preko 2 miliona dolara (tj. manje od 0,05 % od ukupne sume).

Generalni inspektor se latio posla da raščisti sa korupcijom i reketiranjem koji su bili odomaćeni u oblasti izgradnje i uspeo je u tome. Značajno je da je taj uspeh bio postignut bez donošenja novih propisa i bez trošenja miliona dolara poreskih obveznika na skupe preventivne mehanizme protiv korupcije. On je koristio postojeći zakon i koncept građanskog ugovora da bi postigao svoje ciljeve, kao i jednostavne mere za praćenje i nadzor radi obezbeđenja poštovanja zakona. Uspeh je prevazišao sva očekivanja.

Na primer, inspektor je iznova sačinio standarde obrazaca za ponude i ugovore tako da su u njih uključeni i zahtevi za:

- ▶ *prijavu vlasničke strukture i radne istorije svakog ponuđača (kao i njihovih podizvođača i ugovarača);*
- ▶ *obelodanjivanje pojedinosti o prethodnim osudama, a posebno o utvrđenim slučajevima davanja mita, učestvovanju u prevarama ili nameštanju ponuda, kao i vezama sa bilo kojim oblikom organizovanog kriminala;*
- ▶ *obavezivanje svakog ponuđača na poštovanje kodeksa poslovne etike;*
- ▶ *sertifikat da su sve date informacije istinite i tačne, kao i napomenu da je ponuda namenjena sklapanju ugovora sa SCA.*

Standardni ugovor koji je SCA zaključivala sadržao je i klauzulu da se ugovor može poništiti u slučaju da ponuđač preda falsifikovanu dokumentaciju. U praksi, ako se utvrdi da je ponuđač lagao u tenderskoj dokumentaciji ili da je bio umešan u podmičivanje ili prevare tokom izvršenja ugovora, suočiće se ne samo sa poništenjem ugovora nego i sa zakonskim mehanizmima prinudnog povraćaja

celokupne sume koju je dobio za izvršenje ugovora. Štaviše, takav ponuđač i lice koje je zaključilo ugovor neće u budućnosti moći da sklopi posao sa SCA.

Informacije koje su podneli zainteresovani ponuđači pažljivo su pregledane u službi generalnog inspektora, gde se detaljno proveravala i osnovanost tih informacija. Kad god se pojavljivao neki razlog za zabrinutost, iz službe generalnog inspektora su pozivali ponuđače da pod zakletvom odgovore na sva sporna pitanja. Oni koji su odbili da na taj način sarađuju nisu imali pravo da učestvuju u daljem procesu nabavke. Naravno, oni za koje je utvrđeno da su lagali pod zakletvom bili su optuženi za krivokletstvo na osnovu postojećeg krivičnog zakona.

Od onih firmi sa kojima je SCA sklopila posao zatraženo je da uredno vode i tri godine čuvaju svu dokumentaciju relevantnu za posao po osnovu ugovora sa SCA. SCA je ovlašćena da podvrgne proveru tu dokumentaciju. Ukoliko se u postupku provere (revizije) utvrdi da su neki troškovi na bilo koji način precenjeni i ako je razlika u ceni veća od polovine procenta ukupne vrednosti posla, izvođač radova, pored toga što je dužan da vrati utvrđenu razliku, treba da plati i primereni deo troškova revizije.

Za vreme prvih pet godina postojanja SCA, nekoliko stotina izvođača radova dobilo je zabranu učestvovanja na tenderima. Na desetine ugovora je otkazano, što je rezultiralo povraćajem nekoliko miliona dolara u budžet. I sve to je postignuto kroz običan parnični postupak, uz svega nekoliko složenijih sudskih slučajeva. Takođe, desetak ugovarača je bilo osuđeno za krivokletstvo zbog davanja lažnih izjava generalnom inspektoratu.

Još značajniju potvrdu uspesima pružili su tajno snimljeni razgovori pripadnika mafije, u kojima su se oni žalili da im je u potpunosti uskraćen pristup tenderima koje organizuje SCA. Najbolje od svega je to što je značajno porastao broj građevinskih firmi koje su nudile ponude, jer su se pored starih sposobnih firmi, koje ranije nisu mogle da dobiju posao zbog toga što su preovlašćivali korupcija i reketiranje, pojavile i nove. To je dovelo do intezivnog nadmetanja među ponuđačima, što je nara-

vno rezultiralo daljim smanjenjem troškova, pa čak i boljim kvalitetom izvedenih radova.

Najzad, firmama za koje je utvrđeno da nisu kvalifikovane za učešće na tenderu, ili da bi ugovori sa njima trebalo da budu raskinuti iz razloga vezanih za integritet ili ličnost, bile su nuđene dve mogućnosti: mogle su ili da se povuku iz posla sa SCA ili da ga nastave, ali uz uslov da to bude uz nadzor firme Independent Private Sector Inspector General (IPSIG). IPSIG je odabran među brojnim firmama koje su specijalizovane na polju sudskog veštačenja u oblasti knjigovodstva, prava i vođenja istrage. Zadatak te firme je bio da predaje izveštaje generalnom inspektoratu SCA, a troškove njenog rada snosio je nedovoljno kvalifikovani ponuđač.

Treba razmisliti o prednostima ovakvog pristupa, a činjenica da su se reforme pokazale efikasnim razlog je što su i drugi počeli da proučavaju ovaj „ugovorni model“ kao pristup borbi protiv korupcije, prilagođavajući ga uslovima u svojoj sredini.

#### PITANJE VREMENA POSTUPANJA I UKLJUČIVANJA SPOLJNIH SARADNIKA

Uticaj običnog antikorupcijskog zakonodavstva se obično pojačava dodavanjem dva elementa: podešavanjem vremena akcije i uključivanjem „spoljnih saradnika“.

Određivanje pravog vremena je od suštinskog značaja. Većina javnih službenika ne može da kaže „da“, ali može da kaže „ne“, „možda“ ili da ne kaže ništa. Nerazumno odlaganje važnih odluka je obično najvidljiviji pokazatelj da se radi o korupciji. U postupku nabavke se zato treba držati striktno zacrtanih rokova (uz izuzetke koji proizlaze iz postojanja legitimnih razloga za odlaganje). Za slučaj da se kalendar ne poštuje, treba da postoji alternativni proces odlučivanja koji bi eliminisao „ucenjivanje odugovlačenjem“.

Pošto partneri u korupciji nisu zaštićeni zakonom, za obavljanje takvog posla potrebno je više vremena nego za dozvoljene poslovne transakcije. Potrebno je određeno vreme da bi se osnovala lažna preduzeća i napravili kanali za pranje novca. Sporazumi među partnerima treba da ostanu nevidljivi i takvi

da ih se oni lako mogu odreći. Sam čin davanja mita i onoga što se za uzvrat dobija treba da budu vremenski tesno povezani zato što je uzajamno poverenje strana obično na niskom nivou. Ponekad se „posao“ vrši preko dva ili tri „posrednika“ kako bi se smanjio rizik otkrivanja učesnika. Pregovori su delikatni i zato što u svakom trenutku jedna od strana može da odustane i da otkrije celu šemu. Za sve to potrebno je vreme - vreme koje neće postojati ako je regulativa delotvorna.

U osnovi, uloga spoljnih saradnika jeste da ometaju stvaranje odnosa preteranog „poverenja“ između onih koji su uključeni u donošenje odluka i sprovođenje javnih nabavki. Saradnici sa strane treba to i da ostanu i ne bi trebalo da se suviše mešaju u procese koji se odvijaju unutar organa koji nabavke sprovode. Poput spoljnih revizora, oni treba da pruže stručne nalaze potkrepljene integritetom.

Ovde treba pomenuti nekoliko mera:

- ▶ *Spoljni saradnici mogu da pomognu u pripremanju tenderske dokumentacije (naročito nezavisni savetnici sa dobrom reputacijom u javnosti).*
- ▶ *Spoljni saradnici mogu da učestvuju u proceni ponuda (nezavisno dajući napomene o usaglasenosti ili na drugi način).*
- ▶ *Komisija koja odlučuje o dodeli ugovora o nabavci treba da se sastoji od osoba sa integritetom, ne nužno od stručnjaka; učestvovanje u radu takvih organa treba da bude počast, a imovina članova tog tela treba da se podvrgne kontroli javnosti.*
- ▶ *Članovi komisije ne treba unapred da znaju za koje sve projekte će biti neophodna njihova usluga. Na listama potencijalnih članova tog tela treba da bude više ljudi nego što će biti potrebno kada se bude odlučivalo. Prilikom donošenja odluke članovi komisije treba da budu smešteni tamo gde ponuđači ne mogu da s njima dođu u kontakt, što ponekad zahteva izdvajanje u posebno kontrolisano okruženje, npr. hotel. Ako komisija ne može da donese odluku u predviđenom roku, pri novom zasedanju bi trebalo da njen sastav bude drugačiji.*
- ▶ *Državni organ koji izvodi radove ne bi trebalo da ima pravo glasa u komisiji koja ocenjuje ponude, ali treba uvek da bude spreman da odgovara na njena pitanja. Isto važi i za međunarodne stručnjake koji su učestvovali u pripremi tenderske dokumentacije.*
- ▶ *Konsultanti koji nadgledaju izvođenje projekta ne treba da budu oni isti koji su učestvovali u pripremi tenderske dokumentacije.*
- ▶ *Posebnim postupcima se moraju zatvoriti mogućnosti da se veštački stvoreno prekoračenje troškova pokriva iz budžeta umesto iz stranog zajma.*
- ▶ *Prekoračenje predračunskih troškova može da se prihvati jedino ako su i izveštaji nadzornih organa ukazali na to da su razlozi za povećanje cena postali očigledni tek u trenutku kada su oni nastali. Naknadne izveštaje supervizora (ex post facto) ne treba uvažiti. Na taj način će strana koja dobije posao biti odgovorna da na vreme izvesti o teškoćama na koje naiđe.*

## ŠTA JOŠ TREBA UČINITI?

Program informisanja javnosti o javnim nabavkama mora da se obrati svim stranama - službenicima koji sprovode nabavke, ponuđačima i ugovaračima zainteresovanim da učestvuju na tenderima, kao i opštoj javnosti. Poruka mora da glasi:

- ▶ *određena država, ili neka njena organizacija, jasno je formulisala pravila za sprovođenje javnih nabavki i ima nameru da ih rigorozno primenjuje;*
- ▶ *prekršioc i će biti gonjeni po zakonu;*
- ▶ *službenici umešani u korupciju biće otpušteni;*
- ▶ *ponuđači koji prekrše pravila biće kažnjeni novčano, možda i zatvorom, i biće isključeni iz budućih tendera stavljanjem na „crnu listu“.*

Naravno, oni koji budu stavljeni na „crnu listu“ moraju imati pravo žalbe nezavisnom i stručnom tribunalu. To je preduslov za sprečavanje korumpiranih službenika da zloupotrebljavaju ovlašćenja

tako što će u administrativnom postupku stavljati firme na ovakvu listu i kada tome nema mesta. Takvo pravo obično postoji svuda gde su sudovi nadležni za razmatranje odluka organa uprave.

Jasno je da nijedna od radnji koje su ovde predložene nije dovoljna sama po sebi da preko noći suzbije korupciju pri javnim nabavkama. Koordini-

rani napori na svim frontovima imaće, međutim, snažno dejstvo. Ako se antikorupcijski propisi ojačaju i obznane, ako se sprovede jasne i dokazane procedure, ako se stručnost javnih službenika uvećava kroz obuku tokom njihovog radnog veka i ako je svima jasna rešenost vlasti da se nabavke sprovede pošteno i pravično - doći će do promene.

#### PLISNOTE

- 1 Na polju nabavki već godinama radi nekoliko međuvladinih organizacija. Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UN Commission on International Trade Law) ima Model zakona o nabavkama robe, radova i usluga (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Service): <http://www.undp.org/fj/gold/docs/UNICITRA.PDF>; smernice i propisi Evropske unije u vezi sa javnim nabavkama se mogu naći na: [www.bisinfonet.ac.uk/InfoKits/contract-negotiation/InfoKits/infokit-related-files/ec-procurement-issues](http://www.bisinfonet.ac.uk/InfoKits/contract-negotiation/InfoKits/infokit-related-files/ec-procurement-issues); za smernice o politici javnih nabavki videti: <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=1000084>; „odličan model nabavki“, videti na: <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=417>; predloge OECD-a za borbu protiv korupcije u nabavkama iz programa pomoći videti na: [http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2394526\\_119672\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_201185_2394526_119672_1_1_1,00.html); o prevenciji korupcije u projektima Svetske banke videti na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/preventing.htm>; panel stručnjaka za nabavke Svetske banke: Upravljanje poverničkim rizikom, izgradnja kapaciteta i borba protiv korupcije (Fiduciary Risk Management, Capacity Building and Anti Corruption), videti: <http://www.worldbank.org/html/extdr/business/dfid.htm>; oruđa za borbu protiv korupcije i smernice za multinacionalne kompanije OECD, videti na: <http://www.greco.coe.int/web/Default.orgE.htm>.
- 2 Južnoafrički centar za dokumentaciju i saradnju: „Teška kazna na suđenju za korupciju u Lesotu“ (Southern African Documentation and Cooperation Centre, “Heavy Fine in Lesotho Corruption Trial,” October 30, 2002): <http://www.sadocc.at/news2002/2002-323.shtml>
- 3 Mnoge od ovde pomenutih tačaka koje se odnose na donošenje odluka delimično su pokrivene raznim pravilima nabavki. Tu mislimo na Opšti sporazum o nabavkama Svetske trgovinske organizacije (General Procurement Agreement of the World Trade Organization), Model zakona o nabavkama robe, radova i usluga (UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services) koji je izdala Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL), Uputstva za odabir konsultanata i nabavke robe i usluga Svetske banke (Guidelines for the Selection of Consultants and the Procurement of Goods and Services), kao i Priručnik o proceduralnim pravilima [Manual of Procedural Rules (SCR)] Evropske komisije. Sva ova pravila predstavljaju pokušaj da se protiv korupcije deluje na preventivan način. Nijedno od njih, međutim, ne nudi niti postavlja dovoljno razgranatu strukturu transparentnosti i javne odgovornosti kao uslov. Potrebno je obezbediti potpunu transparentnost i pouzdane garancije kontrole efikasnosti sprovođenja pravila: efikasnu kontrolu, učestalo praćenje i nadzor, kako interno tako i od strane javnosti.
- 4 Zakon SAD-a protiv podmičivanja u inostranstvu (Foreign Corrupt Practices Act): <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html>
- 5 Konvencija OECD-a protiv podmičivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions): <http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>
- 6 Transparency International, Modeli oruđa za borbu protiv korupcije (Transparency International, The Corruption Fighters' Toolkit): [http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp\\_ipcolumbia.html](http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ipcolumbia.html)
- 7 Online Procedures Enhancement for Civil Applications: <http://open.metro.seoul.kr/>
- 8 Imena isključenih se objavljuju na Internetu. EPLS je elektronska verzija Spiska učesnika isključenih iz federalnih nabavki i programa koji ne uključuju nabavke (Lists of Parties Excluded from Federal Procurement and Non-Procurement Programs). Na tom spisku se nalaze oni učesnici u nabavkama koje je bilo koji deo vlade SAD-a (osim ako je drugačije naznačeno) izuzeo iz mogućnosti da zaključe sa federalnim vlastima ugovor ili da nastupe kao podgovarači u određenim poslovima, kao i da dobi-ju određene vrste finansijske ili nefinansijske pomoći i povlastice od SAD-a. Videti: Sistem spiska isključenih učesnika (Excluded Parties List System): <http://epls.ar.net.gov/>
- 9 Propis se nalazio pred članovima parlamenta Južnoafričke Republike novembra 2003. godine.
- 10 Public Service Commission Report on Blacklisting (april 2002): <http://www.polity.org.za/pdf/blacklisting.pdf>