

*dr Predrag Jovanović*

# **Anatomija korupcije**



Transparency International Serbia

## **ANATOMIJA KORUPCIJE**

*Izdavač*

Transparency International Serbia  
[www.transparentnost.org](http://www.transparentnost.org)

*Urednik*

Predrag Jovanović

*Priprema za štampu*

APP, Beograd

*Štampa*

Vuletić print, Beograd

Beograd

2001.

## Sadržaj

I DEO		
	<i>Korupcija - uzroci, posledice i reforme</i>	4
II DEO		
	<i>Privatizacija i korupcija</i>	14
III DEO		
	<i>Javne nabavke i korupcija</i>	30
IV DEO		
	<i>"Zarobljavanje" države</i>	53
V DEO		
	<i>Upravljanje, borba protiv korupcije i privredni razvoj</i>	63
Dodatak		74
I DEO		
	<i>Osnovni elementi Sporazuma o poštenju (Integrity Pact)</i>	75
II DEO		
	<i>Poziv na licitaciju u javnom sektoru</i>	81
Literatura		89



## ***Korupcija - uzroci, posledice i reforme***

### **Korupcija i njeni osnovni uzroci**

Šta je korupcija? Prema široko prihvaćenoj definiciji korupcija je: "zloupotreba službenog položaja radi ostvarivanja lične koristi".

Osnovni izvori korupcije su:

- Ograničena ponuda resursa
- Loše stanje u javnim službama
- Izbegavanje obaveza prema državi
- Organizovani kriminal

#### *Ograničena ponuda resursa*

- Nestašica strateških proizvoda: energenata, hrane itd.
- Oskudica kredita
- Nedostatak deviza
- Uvozno-izvozna ograničenja

Prvi osnovni izvor korupcije je kada *ponuda nekog dobra, odnosno usluge postane dosta manja od tražnje* i kada država preuzima na sebe ulogu da raspodeljuje oskudni resurs građanima i preduzećima na osnovu utvrđenih kriterijuma. Država najčešće nudi ova dobra/usluge po ceni koja je bitno niža od one koja bi se formirala na tržištu slobodnim delovanjem ponude i tražnje. Time se stvara situacija da pojedinci nude mito da bi došli do robe/usluge po subvencioniranim (nižim) cenama. Dakle, čim postoje dvostruki cenovnici, skoro je sigurno da će se javiti korupcija. To možemo videti na primeru goriva u Jugoslaviji,

tokom protekle decenije, gde su na razlici između tržišne i zvanične cene "povlašćeni" krugovi stekli bogatstvo.

I u drugim zemljama u razvoju dvostruke cene su omiljen metod za ostvarivanje enormne zarade. Recimo, u Kini je tržišna cena uglja 7 puta veća od državne, dok je za 7 ključnih proizvoda država fiksirala cene na nivou ispod tržišnog za 2 do 5 puta<sup>1</sup>. Što je razlika između cene veća, to je veći i izazov za državne službenike.

Isti princip važi i kada u zemlji vlada oskudica kapitala (kredita) i kada su kamatne stope ograničene od strane države na nižem nivou od onog koji bi se formirao na tržištu. U takvim prilikama, koje su se javile u svim evropskim bivšim komunističkim zemljama, pa i u Jugoslaviji, davanje mita postaje glavni način da se dođe do kredita. Zajmoprimac ostvaruje ekstra zaradu zahvaljujući tome što poznaje "prave ljude" koje podmićuje, dok zajmodavac (banka) zbog takvih "aranžmana" ima sve rizičnije plasmane, jer korisnici kredita često nemaju nameru da ga vrate.

Režim izvoznih i uvoznih dozvola je sledeći "omiljen" instrument koji koriste visoki javni službenici i političari za lično bogaćenje u Zemljama u razvoju. U Nigeriji je namerno odlagana reforma u pravcu liberalizacije spoljne trgovine, pod raznoraznim izgovorima, kako bi se zadržao sistem uvoznih dozvola koji je obezbeđivao povlašćenim osobama enormne izvore prihoda<sup>2</sup>. Posle više od deset godina postojanja, sistem je iscrpeo svoju osnovu. Članovi Udruženja proizvođača, koji su bili glavne platiše kada su uvozne dozvole u pitanju, počeli su da pružaju sve veći otpor, jer su troškovi mita postajali nepodnošljivi. Tako je sistem uvoznih dozvola napušten, a zamenio ga je novi sistem kontrole koji je nastavio da obezbeđuje visoke prihode istim ljudima.

Postojanje različitih kurseva za istu valutu (zvanični i nezvanični) takođe pogoduje korupciji državnih funkcionera koji su u poziciji da daju devize po zvaničnom, nižem kursu. Primeri zemalja koje su imale dvostruke devizne kurseve govore da je taj sistem omogućavao veliko lično bogaćenje visokih državnih funkcionera i da je, pre ili kasnije,

---

<sup>1</sup> Hao Yufan and Michael Johnston, 1995. "Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption, *Asian Perspectives* 19, str. 117-149

<sup>2</sup> Herbst Jeffrey and Adebayo Olukoshi, 1994. "Nigeria: Economic and Political Reform at Cross Purposes, Oxford University Press, str. 453-502



morao biti ukinut jer je dovodio do velikih poremećaja u funkcionisanju privrede<sup>3</sup>.

U Jugoslaviji su, do promena od 5. oktobra, funkcionisali svi pomenuti mehanizmi ličnog bogaćenja državnih službenika i funkcionera. Stoga je rad u državnoj administraciji bio jedan od najisplativijih poslova, uprkos malim platama koje su bile nedovoljne za golo preživljavanje.

### *Loše stanje u javnim službama*

- Niske plate
- Komplikovani propisi
- Neprofesionalizam
- Poslušnost kao jedini kriterijum za napredovanje

Drugi izvor korupcije jeste *loše stanje u javnim službama*. Kada su državni službenici slabo plaćeni i nemotivisani da rade za platu, oni nastoje da, putem mita, obezbede sebi egzistenciju. Primera za ovu vrstu korupcije ima napretek: kod dobijanja dokumenata, raznih dozvola, kod finansijske, sanitarne i drugih inspekcija itd.

S obzirom da ovi "prihodi" višestruko nadmašuju njihova redovna primanja, službenici su vrlo lojalni svojim pretpostavljenima koji odlučuju o njihovom radnom mestu. Na taj način, viši državni funkcioneri osiguravaju lojalnost svojih potčinjenih i mogu vrlo efikasno da ih kontrolišu (upravljaju njima) u skladu sa svojim ličnim ciljevima.

Takav ambijent istovremeno guši preduzetništvo. Vlasnici privatnih preduzeća gube puno vremena kako bi izašli na kraj sa državnom birokratijom. Rezultati ankete sprovedene u tri opštine u Srbiji novembra 2000., pokazuju da, kod 30% malih privatnih firmi, vlasnici lično idu u opštinu kako bi obavili poslove za svoju firmu. Ukoliko se oni dosta zadrže u opštini, to znači da je to vreme "oduzeto" od firme. Prema rezultatima jedne ankete sprovedene u Ukrajini, rukovodioci preduzeća izjavili da im, u proseku, 30% vremena odlazi na "rad" sa državnom birokratijom<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Transparency International Newsletter, June 1995

<sup>4</sup> Kaufman Daniel, 1997. "The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine", *Ukraine: Accelerating the Transition to Market*, Washington, IMF, str. 234-275

*Izbegavanje obaveza prema državi*

- Podmićivanje inspektora (građevinskih, sanitarnih itd.)
- Evazija poreza
- "Oslobađanje" od carinskih dažbina

Treći vid korupcije je kada se mito koristi da bi se *smanjili troškovi* (izdaci). Uzmimo za primer poreze i carine. Dobro je poznata praksa da preduzeća i građani podmićuju poreske službenike i carinike kako bi im smanjili obaveze. Na taj način "uštedeni" novac deli se između službenika i obveznika.

Slično važi i kada je poštovanje propisa u pitanju. Građani i firme nude mito službenicima koji su zaduženi za kontrolu poštovanja zakona i propisa kako bi izbegli troškove neophodne da bi se zadovoljili određeni standardi. Tako je, recimo, širom sveta prisutna pojava da se podmićuju nadležni za izdavanje različitih dozvola, komunalni, građevinski i sanitarni inspektori itd. Što su propisi strožiji i komplikovaniji, a sloboda odlučivanja službenika veća, to su veće i mogućnosti za korupciju. Kada se, u Južnoj Koreji 1995., srušila robna kuća, istraga je utvrdila da je beton od koga je bila sagrađena bio daleko slabijeg kvaliteta od propisanog, a da su nadležni inspektori dobili mito da "zažmure"<sup>5</sup>.

Posle zemljotresa u Turskoj, juna 1998. godine, ispostavilo se da veliki broj zgrada nije zadovoljavao propisane građevinske standarde<sup>6</sup>. Posebno su bile pogođene škole i bolnice čiju je izgradnju finansirala država.

Podmićivanje raznih inspektora koji kontrolišu poštovanje higijenskih, ekoloških i drugih standarda skoro da je praksa kada su mala preduzeća u pitanju. Da bi izbegli značajna ulaganja potrebna da bi se zadovoljili propisani standardi, male firme se vrlo često odlučuju da podmite inspektora. U Indoneziji je, na primer, procenjeno da mala preduzeća izdvajaju 5-20% godišnjeg bruto prihoda za podmićivanje raznoraznih inspektora<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> "Grease That Sticks", *Far Eastern Economic Review*, March 23, 1995

<sup>6</sup> Barham John "Political Aftershocks Rumble on after Turkish Earthquake", *Financial Times*, July 6, 1995

<sup>7</sup> Sjfjudian Hetifah "Graft and the Small Business", *Far Eastern Economic Review*, October 16, 1997



Na poreze i carine firme, naravno, gledaju kao na trošak i često nastoje da podmićivanjem smanje plaćanje. Pri tom, carinici imaju dodatnu "težinu" za firme jer kontrolišu veze sa međunarodnim tržištem koje, za veliki broj firmi, ima strateški značaj. Što je ovaj vid korupcije rasprostranjeniji, to su sredstva koja država prikupi putem poreza i carina manja, a nejednakost u raspodeli fiskalnog tereta veća.

Procenjuje se da, u siromašnim zemljama Afrike, gubitak za državu po osnovu neplaćenih poreza i carina iznosi između 8-10% bruto društvenog proizvoda<sup>8</sup>. To je 7 puta više od prosečnih godišnjih izdataka za zdravstvo. Izbegavanje plaćanja poreza (evazija) kreće se oko 70%, a samo 40% malih firmi uopšte plaća porez.

Pojava da bogatiji pojedinci i firme, kao i oni koji imaju dobre veze sa državnom administracijom, plaćaju porez i carinu manje nego što su dužni, dovodi do toga da se poreski teret prebacuje na siromašnije i one koji nemaju nekog svog na položaju u državnom aparatu. Usled nedovoljnog priliva sredstava u budžet, mnoge javne službe (školstvo, zdravstvo i druge) pružaju manji obim i kvalitet usluga građanima od onog što bi mogli i trebali.

Ni bogate zemlje, naravno, nisu imune na izbegavanje plaćanja poreza. Zaposleni u administraciji grada Njujorka nudili su obveznicima poreza na imovinu da im umanje poresku osnovicu i za tu "uslugu" su tražili najčešće 10% od "uštedene" vrednosti, ali su se u nekim slučajevima zadovoljavali tek sa 20-30%<sup>9</sup>. Dodatnu zaradu su ostvarivale i njihove kolege koje su očitavale vodomere i koje su, uz određenu nadoknadu, upisivale manju količinu utrošene vode<sup>10</sup>.

Političke i ekonomske reforme nose visok rizik da se korupcija u poreskom i carinskom sistemu poveća. U mnogim Zemljama u razvoju početak tržišnih reformi bio je praćen povećanjem nivoa korumpiranosti, što je imalo za posledicu pad učešća poreza u bruto društvenom proizvodu.

---

<sup>8</sup> Dia Mamadou, 1996. "Africa's Management in the 1990s and Beyond", The World Bank, Washington DC

<sup>9</sup> "29 Arrested in Tax Fraud Scheme Described as New York's Largest", *New York Times*, November 22, 1996.

<sup>10</sup> "20 Arrested in Scheme to Cut Water Bills", *New York Times*, October 22, 1998.



*Razlog je što su određene interesne grupe uspevale vrlo vešto da iskoriste slabost institucija u svojim zemljama. Na taj način je došlo do dodatnog produbljivanja jaza između bogatih i siromašnih slojeva stanovništva i do kompromitovanja nužnih reformskih poduhvata. Iz toga se može izvući zaključak da je obnavljanje i jačanje institucija od suštinskog značaja za uspešan preobražaj društva. Kako je korupcija direktna posledica institucionalne slabosti, to je borba protiv korupcije istovremeno i borba za nove, reformisane i efikasnije institucije.*

### *Organizovani kriminal*

Četvrti vid korupcije proizlazi iz delovanja *organizovanog kriminala*. Organizovani kriminal podmićuje policiju, političare i sudije u zamenu za "nediranje i podršku". Pored toga, kriminalci, po pravilu, traže od svojih "zaštitnika" i da ih zaštite od postojećih i potencijalnih konkurenata kako bi održali monopolsku poziciju u nekom poslu. Na taj način, predstavnici vlasti štite kriminalce i od zakona i od konkurencije.

### **Reformske mere na suzbijanju korupcije**

Prvi korak u antikorupcijskoj reformi jeste da se eliminišu državni programi koji generišu korupciju. To se odnosi na režim uvoznih i izvoznih dozvola, ograničavanje cena ispod tržišnog nivoa itd. Napuštanjem ograničenja u ovim oblastima, gubi se osnova za korupciju. Kod ovih programa se potvrdilo da je njihovo ukidanje jedini efikasan način da se korupcija suzbije, s obzirom da se oni, po pravilu, uvode samo da bi se visoki funkcioneri obogatili.

Međutim, ako država, kod programa koji moraju da ostanu, kao što su: obrazovni, zdravstveni itd., reaguje na pojave korupcije i neefikasnog i nenamenskog trošenja novca u njima, tako što smanji odobrena sredstva, a ništa ne preduzme da ih reformiše, *oskudica para će dovesti do još veće korupcije*. Ukoliko je, pri tom, smanjivanje sredstava praćeno i povećanim ovlašćenjima postojećih službenika (u poslovima kontrole i nadzora), oni će novonastalu otežanu situaciju iskoristiti da iznude samo još veći mito.



Dakle, pored eliminisanja određenih programa, država treba i da reformiše one koji su se pokazali izvorom korupcije, a koji treba da ostanu. Tako je, na primer, kod oporezivanja neophodno da procedura bude pojednostavljena i da osnovica bude definisana tako da ju je teško sakriti. Meksiko je, na primer, reformisao svoj poreski sistem tako što je, osim oporezivanja profita koji se lako da sakriti, uveden i minimalan porez koji firma mora da plati (ukoliko je profit mali), a to je 2% od firmine aktive<sup>11</sup>. Male firme plaćaju određenu sumu poreza po zaposlenom, a srednje plaćaju porez kao procenat od prometa. Uvođenje ovih izmena kod oporezivanja firmi imalo je za rezultat povećanje poreskih prihoda za državu, kao i smanjivanje evazije i korupcije. Ovakve mere, međutim, ostaju bez efekta ukoliko poreski službenici nisu motivisani da rade efikasno i ako izostaje efikasno kažnjavanje za neizvršavanje poreskih obaveza.

Pored toga, Meksiko je sproveo reforme i u naplati carina<sup>12</sup>. Ranijih 16 faza prilikom carinjenja na aerodromu u Meksiko Sitiju svedeno je na svega 3, broj carinika je značajno smanjen, uz istovremeno preduzimanje mera da se postupak carinjenja ubrza. Rezultat je bio osetno povećanje prihoda za državu, dok su poslovni ljudi izjavili da je vreme carinjenja osetno skraćeno i da je pad korupcije očevidan. Veći prihodi omogućavaju da se poreske i carinske stope spuste i da se tako dodatno smanji izbegavanje plaćanja obaveza prema državi, kao i da se ograniče mogućnosti za korupciju.

Legalizacija plaćanja da bi se dobile određene dozvole ili usluge takođe predstavlja put za smanjivanje korupcije. Tako je američka pasoška služba uvela posebnu tarifu ukoliko neko želi da dobije pasoš po ubrzanom proceduri. Pozitivan primer legalizacije plaćanja imali smo i u staroj (prvoj) Jugoslaviji kada su uvedene takse za podnošenje molbi, žalbi itd. od kojih je određeni procenat išao pisarima za plate. To je, u velikoj meri, stimulisalo činovnike (pisare) da rade na poslu, umesto privatno. Pre toga, međutim, ove usluge su bile besplatne, a pisari su imali male, fiksne plate koje su dopunjavali radom "na crno". Kada su uvedene takse, država je povećala prihode (jedan deo od taksi je išao u budžet), stranke su plaćale tačno utvrđenu cenu, a činovnici su napustili koruptivnu praksu.

---

<sup>11</sup> "Passage to Cleaner Air", *Finanacial Times*, April 10, 1996.

<sup>12</sup> *Finanacial Times*, 1996. Isto

Reorganizacija administracije kojom bi se ograničile nadležnosti službenika takođe doprinosi smanjivanju korupcije. Naime, mogućnost da javni službenici traže i dobiju mito proizlazi iz ovlašćenja koja su im data. Svaki od njih ima svoju nadležnost. Recimo kod izdavanja dozvola za gradnju, svaki službenik je zadužen za određenu lokaciju. Time se dobija jasna i dobro strukturirana šema, ali i stvara mogućnost za korupciju, jer svaki službenik ima monopolsko pravo na svojoj teritoriji. Ukoliko bi se, međutim, jurisdikcije preklapale, stranke bi mogle da biraju između više službenika. U slučaju da jedan službenik traži mito, stranka bi imala mogućnost da ode kod drugog. Činjenica da ni jedan od službenika nema monopolsku poziciju onemogućava ih da traže veliki mito.

Stvaranje konkurencije među službenicima pogodno je kako za one robe/usluge na koje svi građani imaju pravo, tako i za one kod kojih građanin stiče pravo, tako što prethodno ispuni odgovarajuće zahteve. Kod ove druge grupe usluga, službeniku je dato ovlašćenje da proceni da li je građanin ispunio tražene uslove ili nije, kao što je to, na primer, slučaj kod dobijanja vozačke dozvole, pasoša itd. Ako stranka ima mogućnost da, ukoliko bude odbijena, podnese molbu za dobijanje dozvole kod drugog službenika, to znači da ni jedan od službenika nema monopolsku poziciju. Samim tim, smanjuje se visina mita koji službenik može da očekuje, a sa druge strane povećava rizik da bude prijavljen. Pošto se na taj način smanjuje isplativost malverzacija, neki od službenika će početi da rade časno svoj posao, ne želeći da rizikuju "za male pare". To dodatno snižava cenu i povećava rizik za ostale podmipljive službenike.

Kada u javnim službama dominiraju patronaža i politička lojalnost, administracija funkcionise neefikasno i ne može, kao takva, da iznese političke i ekonomske reforme. Tradicionalni zahtevi su da javni službenik treba da bude politički neutralan, da ima sigurnost radnog mesta, da je dobro plaćen, da se postavlja i napreduje na osnovu zasluga i da nema poslovne interese koji su u neskladu sa njegovom funkcijom (konflikt interesa).

Zemlje koje izlaze iz perioda dugogodišnjeg jednopartijskog sistema imaju velikih teškoća da stvore profesionalne javne službe namesto nasleđenih poslušničkih. Jedan od prvih zadataka je da javni službenici efikasno zaštite od političkih promena, jer ako službenik zna da će biti smenjen zajedno sa vladajućom političkom garniturom, on će nastojati da se sto više obogati za vreme dok je na položaju.



Jedna od ključnih slabosti javnih službi u bivšim komunističkim zemljama, Latinskoj Americi i Africi su niske plate javnih službenika. U mnogim od ovih zemalja plate javnih službenika, ne samo da su niže u odnosu na plate u privatnom sektoru, već su se tokom vremena i smanjivale. U 21 Zemlji u razvoju koje su uzete kao uzorak za istraživanje plata u javnim službama, realne plate su se smanjivale, od kasnih 80-ih do ranih 90-ih, po prosečnoj stopi od 1.4% godišnje<sup>13</sup>.

Osim toga, raspon plata između visokih i nižih službenika je takođe smanjivan tokom poslednje decenije jer su plate visokih službenika padale brže od plata najnižih službenika. Na taj način, raspon između najviše i najniže plate je pao ispod 1:10 u posmatranom uzorku od 21 zemlje. Reforme koje su neke od ovih Zemalja u razvoju započele podrazumevaju *povećanje svih plata javnih službenika, s tim da plate visokih službenika najviše rastu*, čime se polako vraća pređašnja srazmera. Recimo, u Gani je odnos plata najnižih i najviših službenika popravljn od 1:2.5, na 1:10 posle reforme, sa ciljem da se još više poboljša.

Razlog za ovakve promene je jasan. Ukoliko su plate male, službenici će biti vrlo skloni korupciji. Osim toga, mali raspon plata ima za posledicu bekstvo visokokvalifikovanih službenika koji su vrlo bitni za dobro funkcionisanje administracije.

Stoga reforma javnog sektora treba da obuhvati: **a)** povećanje plata javnih službenika, **b)** zapošljavanje novih kvalifikovanih ljudi, namesto starih i **c)** reformu javnih programa. Empirijska studija radena u više Zemalja u razvoju utvrdila je čvrstu negativnu korelaciju između kvaliteta administracije i nivoa korupcije merene indeksom korupcije<sup>14</sup>.

Reforme u javnom sektoru trebalo bi da budu praćene *istovremeno razvojem privatnog sektora gde bi se otvarala nova radna mesta*. Reforme u javnom sektoru treba u početku da se fokusiraju na reformu poreskih službi čime bi se ostvarila dva cilja: država bi pove-

---

<sup>13</sup> Haque Nadeem Ul and Sahay Ratna, 1996. *Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits?* IMF Working Paper

<sup>14</sup> Van Rijckeghem Caroline and Weder Beatrice, 1997. "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?", working paper 93/97, IMF, Washington DC

ćala prihode, a preduzeća bi se vratila u legalne tokove poslovanja. Otvaranje novih radnih mesta u privatnom sektoru omogućilo bi relativno bezbolnu racionalizaciju (smanjenje) broja zaposlenih u javnim službama. Od nedovoljno uposlenih službenika postepeno bi se oduzimali poslovi. Time bi se smanjile njihove mogućnosti da uzimaju mito i prinudili bi se da traže dodatne izvore prihoda u privatnom sektoru. Kada se jednom okrenu privatnom sektoru, postaje lakše motivisati ih da napuste državnu službu i da potpuno pređu u neku privatnu firmu.

Konflikt interesa postoji kada državni službenik ima interes i u nekoj privatnoj firmi, tako da koristi svoj položaj u administraciji za sticanje profita. Negativni efekti su očigledni. Funkcioner će favorizovati svoju firmu na štetu njenih konkurenata, iako oni mogu ponuditi povoljnije uslove za zadovoljenje javnih potreba. Neretko funkcioner ne samo da favorizuje "svoju" firmu, već se aktivno bori protiv njenih rivala, nastojeći da ih potpuno istisne sa tržišta. Da bi se to izbeglo, većina razvijenih zemalja usvojila je zakone kojima se zabranjuje javnim službenicima da imaju poslovno povezane privatne aranžmane.

Iako je ova pojava vrlo štetna, ona je široko rasprostranjena u zemljama Centralne i Istočne Evrope, Kini itd. Recimo, u Kini partija čak podstiče funkcionere i visoke službenike da "uskoče u more privatnog preduzetništva".



## *Privatizacija i korupcija*

### **Aktuelni proces privatizacije u Srbiji**

Srbija se nalazi pred četvrtim pokušajem privatizacije. Posle Zakona o društvenom kapitalu iz '89, Zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine iz '91, i Zakona o svojinjskoj transformaciji iz '97, ovih dana je ušao u proceduru usvajanja Zakon o privatizaciji kao četvrti projekat privatizacije u Srbiji.

Prema prelogu zakona, preduzeća bi se privatizovala metodom "od slučaja do slučaja" tako što bi se, putem tendera i aukcija, nudila stranim i domaćim kupcima da otkupe do 70% njihove vrednosti.

Upravljačke strukture preduzeća i sindikati se, međutim, protive ovom konceptu i traže da se nastavi sa dosadašnjim načinom privatizacije koji je favorizovao zaposlene u preduzećima. Radi se o tome da se radnici plaše da će, dolaskom novih vlasnika, jedna od prvih mera biti "oslobađanje" firme od viška zaposlenih. Stručnjaci su procenili da je višak zaposlenih u jugoslovenskoj privredi narastao tokom poslednje decenije sa 20% na ekstremnih 60%. Razlog leži u tome što je prethodna vlast prebacila socijalnu funkciju sa države na preduzeća. U takvim uslovima, realno je očekivati da će novi privatni vlasnici krenuti sa otpuštanjem kao sa prvom efikasnom merom za povećanje produktivnosti.

Najkritičnija je situacija u 600 najvećih srpskih preduzeća u kojima radi bezmalo polovina ukupno zaposlenih u Srbiji. Ova preduzeća umesto kapitala za razvoj, imaju ogromne dugove, koje udruženi sa ogromnim viškom zaposlenih, predstavljaju balast koji preti da ih potopi.

Inače u privatizaciju su prva krenula uspešna društvena preduzeća (Sintelon, Metalac, Hemofarm, Velefarm i druga) koja su nastavila da uspešno posluju i posle promene vlasničke strukture, bez otpuštanja radnika. Međutim, u ovim preduzećima radi svega 6% zaposlenih u Srbiji.

Pošto će, tokom procesa privatizacije, doći do ogromnog preliivanja vrednosti iz društvenih i državnih u privatne ruke, veoma je važno da taj proces ne dovede do novog značajnog povećanja korupcije i malverzacija u ionako visoko korumpiranoj sredini kao što je naša. Privatizacija, inače, sama po sebi, treba da dovede do smanjivanja korupcije, s obzirom da oduzima određene resurse iz ruku države koja je inače glavni generator korupcije. Međutim, iskustva brojnih zemalja Centralne i Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza pokazala su da su privatizacija i tržišne reforme *povećale* nivo korupcije u njima. S druge strane u nekim zemljama, poput Slovenije, recimo, došlo je do suprotne pojave. Iz ovoga se može izvući zaključak da *loše postavljene i neuspešno implementirane tržišne reforme mogu zaista pojačati korupciju, dok dobro postavljene i uspešno realizovane reforme nemaju takve posledice.*

Stoga je uputno pogledati faktore od kojih zavisi da li će se nivo korupcije u zemlji, tokom privatizacije, povećati ili smanjiti<sup>15</sup>.

### *Brzina, stepen ovlašćenja i transparentnost privatizacije kao faktori korupcije*

Ukoliko se privatizacija *brzo* odvija, malo je vremena da se korupcioni aranžmani naprave. Pošto je povećanje brzine privatizacije uslovljeno smanjenjem administriranja proizlazi da se korupcija, u tom slučaju, smanjuje po dva osnova.

U Srbiji se proces privatizacije odvijao izuzetno sporo tako da praktično traje deceniju i po. Sve do najave novih vlasti da će se uvesti novi zakon o privatizaciji, u proces svojinske transformacije ušlo je oko 600 preduzeća od 7.000 potencijalnih kandidata za privatizaciju.

---

<sup>15</sup> Deo posvećen faktorima i modelima privatizacije preuzet je od D. Šuković: *Privatizacija i transparentnost*, Transparency International Serbia, Beograd, 2001.



*Stepen ovlašćenja* je drugi bitan faktor korupcije. Naime, svaka odluka i verifikacija koja zahteva potpis nadležnog lica predstavlja potencijalni izvor korupcije. Otuda je, da bi se smanjila korupcija tokom privatizacije, neophodno da se administrativno odlučivanje i arbitriranje svede na što je moguće manju meru. Inače, u pogledu administrativnih ovlašćenja, najveće mogućnosti za korupciju leže u fazi procene vrednosti kapitala

Od *transparentnosti* procesa privatizacije u velikoj meri zavisi koliko će korupcija uzeti maha. Ovde valja imati na umu tri kategorije informacija.

Prva vrsta informacija vezana je za same *zakonske odredbe* kojima je uređen proces privatizacije. Što su zakonska rešenja jasnija i transparentnija, to su manje mogućnosti da nadležni službenici "tumače" propise i donose odluke u korist onoga ko je dao mito.

Druga grupa informacija koja pruža mogućnost za manipulaciju i korupciju tokom procesa privatizacije jeste *procenjena vrednost kapitala*. Ove informacije su naročito značajne kada se privatizacija odvija putem prodaje preduzeća. Transparentnost procene vrednosti preduzeća je način da se ograniči ovaj izvor korupcije.

Treća vrsta informacija odnosi se na *podatke o preduzeću*, pored onih o procenjenoj vrednosti njegovog kapitala, kao što su: finansijska uspešnost, stvarna zaduženost itd. Ove informacije su najmanje transparentne kod nas zbog knjigovodstvenih standarda koji nisu prilagođeni potrebama tržišne privrede, kao i rasprostranjenoj pojavi vođenja tzv. "dvojnog knjigovodstva".

Pored ovih informacija, neophodno je da se obezbedi i transparentnost informacija o rezultatima (ishodu) privatizacije. Od pouzdanosti ovih podataka zavisi da li će onaj ko kontroliše regularnost procesa privatizacije moći da da valjanu ocenu da li je bilo nepravilnosti i u čemu su se one sastojale.

Ukoliko bismo poredili stepen transparentnosti ova 3 tipa informacija u dosadašnjoj privatizaciji u Srbiji, moglo bi se reći da je stanje najpovoljnije kod prve vrste informacija (zakona), mada je još uvek daleko od zadovoljavajućeg, nešto nepovoljnije je kod druge vrste (procenjena vrednost kapitala), dok kod treće grupe (poslovanje preduzeća) vlada skoro potpuna netransparentnost.



### *Model privatizacije kao faktor korupcije*

Pogledajmo sada kako model privatizacije utiče na nivo korupcije. Tokom protekle decenije, iskristalisalo se nekoliko osnovnih modela privatizacije u zemljama Centralne i Istočne Evrope. To su: vaučerska privatizacija, prodaja preduzeća, otkup preduzeća od strane zaposlenih i spontana privatizacija. Svaki od ovih modela različito utiče na razvoj korupcije tokom privatizacije.

*Vaučerska privatizacija* je najpovoljnija sa aspekta smanjivanja mogućnosti za korupciju. Vaučerska privatizacija podrazumeva detaljna pravila i proceduru koje sužavaju prostor administrativne diskrecije. Informacije o samom procesu su, po pravilu, široko dostupne, dok su informacije o preduzeću, po pravilu, vrlo oskudne.

Programom masovne vaučerske privatizacije obično upravljaju specijalizovane agencije, a uticaj političara i visokih državnih funkcionera najmanje dolazi do izražaja u poređenju sa ostala tri modela privatizacije. Stoga je ovaj model najmanje podložan korupciji.

*Prodaja preduzeća* je metod čija je bitna karakteristika sporost. O transakcijama se pregovara pojedinačno, što povećava ulogu administrativne diskrecije. U slučajevima kada se u Srbiji prodaja vršila putem javne ponude, često se dešavalo da su informacije o preduzeću koje su se iznosile javno bile u raskoraku sa stvarnim stanjem, tako da su oni dobro upućeni u stvarno stanje bili u prednosti u odnosu na ostale. Potencijalno zainteresovani kupci su bili svesni da pravu vrednost preduzeća znaju samo insajderi i njima bliski krug ljudi, pa nisu ni pokušavali da ulažu novac. Bilo je slučajeva prodaje preduzeća bez javne ponude čime se gubilo i ono malo prividne transparentnosti koja je postojala kod javne prodaje.

Slično važi i za *otkup preduzeća od strane zaposlenih* (za sada nije predviđen kao metod privatizacije u Srbiji), koji podrazumeva da zaposleni, a pre svega, direktori preuzmu preduzeće u zakup, da bi, posle određenog vremena, stekli pravo da ga otkupe. Ovaj metod privatizacije se pokazao u zemljama Centralne i Istočne Evrope veoma pogodnim za malverzacije od strane upravljačkog tima.

*Likvidacija preduzeća* nije često primenjivan metod privatizacije iako je likvidacija po pravilu redovno brz proces. Prelomni momenat u



postupku likvidacije je donošenje odluke za likvidaciju preduzeća kao i određivanje cena imovine po kojima će se izvršiti likvidacija. Ove odluke su manje značajne od složenih odluka o kojima treba pregovarati kada je u pitanju prodaja preduzeća. Prodaja imovine preduzeća koje se likvidira vrši se putem efikasnih i transparentnih licitacija, gde su sve potrebne informacije dostupne.

Zbog toga što se pojedinačne odluke o likvidaciji i većina pregovora o cenama realizuju van državne sfere, likvidacija ima potencijal da postane jedan od najpoštenijih metoda privatizacije.

*Spontana privatizacija* se javlja kada nema brze, efikasne i transparentne privatizacije. Kolike su stvarne razmere spontane privatizacije u Jugoslaviji teško je precizno reći, mada se može pretpostaviti da se, tokom poslednjih godina, ogroman deo društvene imovine na ovaj način prelio u privatnu svojinu malog broja ljudi koji su se nalazili na položajima.

Ovaj metod se odvija u potpuno netransparentnim uslovima, bez uvida javnosti i/ili kontrole države. Spontana privatizacija se stoga svodi na korupciju, jer pretvara društvenu/državnu imovinu u svojину političara i direktora koji su sa njima u sprezi.

Uvek kada se privatizacija sporo odvija i proces prekida, stvaraju se uslovi da ona poprimi oblik spontane privatizacije.

Može se zaključiti da pojedini metodi privatizacije sadrže u sebi različite mogućnosti za korupciju. Najpovoljnije efekte imao bi proces privatizacije koji bi karakterisali: *brzina, nizak stepen administrativne diskrecije, transparentnost i značajna uloga vaučerske privatizacije.*

Da bi privatizacija bila transparentna i efikasna (brza), država treba da ograniči svoju ulogu na određivanje pravila u okviru kojih bi preduzeća imala maksimalnu slobodu, dok bi država vršila kontrolu da li se utvrđena pravila poštuju. Pored toga, država treba da populariše privatizacioni okvir čineći ga maksimalno transparentnim i da edukuje preduzeća i građane da svi postanu aktivni učesnici u toj velikoj društvenoj igri.

Isto tako, pravni propisi treba da budu jasni i da ne ostavljaju prostor za diskreciona ovlašćenja. Drugim rečima, zakonodavac treba da *razmišlja kao filozof, a govori kao seljak*.

Činjenica da su, u većini zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza i Centralne i Istočne Evrope, privatizacija i liberalizacija bile praćene povećanjem nivoa korupcije i jačanjem kriminala na visokom nivou služile su kao argument konzervativnim delovima društva koji su se protivili reformama i tranziciji. Često su isticani primeri da su monopoli koji su bili u vlasništvu države i, samim tim, pod njenom kontrolom privatizacijom samo menjali vlasnika i prelazili u ruke nekoliko privatnika koji nisu imali nikakvu društvenu odgovornost (za razliku od države). Posledice su bile izrazito negativne, imajući u vidu isključivo profitni interes privatnika čija su novostečena preduzeća zadržala monopolski položaj. Međutim, ukoliko je privatizacija praćena odgovarajućom liberalizacijom, tj. ulaskom novih firmi u granu i efikasnom kontrolom od strane države (što podrazumeva jake državne institucije i kontrolne agencije), onda konkurencija dovodi do pada cena i podizanja kvaliteta usluga.

Od toga koliko se dobro koncipiraju i realizuju svojinske i tržišne reforme u zemlji zavisi koliko će dugo trajati put do tržišno organizovane privrede i kolika će se cena, izražena u raznovrsnim oblicima korupcije, platiti na tom putu. Ukoliko se, međutim, zbog očekivanih problema i troškova (ne samo ekonomskih, već i socijalnih i političkih) u reforme ne krene, sudbina zemlje i njenih stanovnika je sasvim izvesna.

### **Iskustva Crne Gore u privatizaciji<sup>16</sup>**

Proces privatizacije u Crnoj Gori može se podeliti u dve faze. Prva od početka privatizacije do 1999. godine i druga od 1999. (kada je donesen novi zakon o privatizaciji).

Na transparentnost privatizacije utiče više elemenata:

- 1. Metod privatizacije i transparentnost**
- 2. Organizacija i odlučivanje u procesu privatizacije**

---

<sup>16</sup> Iskustva Crne Gore u privatizaciji preuzeta su od V.Vukotić: : *Privatizacija i transparentnost*, Transparency International Serbia, Beograd, 2001.



3. Efikasnost državne administracije
4. Znanje i komunikacija sa potencijalnim kupcem
5. Jasnost procedura
6. Kontrola kontrolora
7. Javnost i privatizacija.

**(1) Metod privatizacije i transparentnost:** Svaki metod privatizacije, po svojoj suštini nema istu meru transparentnosti. Insajdersku privatizaciju možemo smatrati transparentnom samo sa aspekta onih koji u njoj imaju pravo da učestvuju. Ostali slojevi, odnosno javnost, koliko god da je izvan ovog procesa direktno, ne dobija nikakve informacije. Sve se odvija lokalno, unutar firme.

U Crnoj Gori, mereno sistemom iskorišćenosti prava na interne deonice i shvatajući transparentnost kao jednak pristup informacijama, može se zaključiti da je ovaj proces obavljen transparentno. Isto tako, ovaj proces je u potpunosti čisto realizovan i bez bilo kakvih žalbi. Na ovaj način je privatizovano oko 15% ukupnog kapitala u Crnoj Gori.

**Aukcija** je model koji je, po prirodi, jedan od najtransparentnijih metoda privatizacije. Aukcija podrazumeva javnu prodaju najpovoljnijem ponuđaču. U poređenju sa alternativnim metodom može se reći da je javna ponuda akcija više transparentna od javnog nadmetanja putem tendera. Međutim, ovo je slučaj samo u zemljama gde dobro funkcionise tržište kapitala, dok to nije slučaj u manje razvijenim zemljama u kojima je kupovna moć veoma niska. Stoga se često dešava da tenderska prodaja bude transparentnija.

Iskustvo Crne Gore pokazuje da je teško obezbediti transparentnost tamo gde ne funkcionise tržište kapitala. Nedovoljna transparentnost se ogleda u nekoliko oblika:

- (1)** Ne daju se prave informacije o firmama i ima pokušaja da se pojedini delovi preduzeća ne prikažu kao deo imovine, odnosno da se ne prikažu dugovi preduzeća, zavisno od toga ko namerava da kupi firmu (npr. Crnagorakoop, Mašinopromet)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Tako su dugovi namjerno sakrivani, firma se kupi, a potom se traži priznavanje dugova. Postupak izgleda logičan. Ali ako se postavi pitanje da li su tu informaciju svi znali prije aukcije. Svakako teško je a posteriori dokazati da li se radilo o namjeri ili o aljkavoj dokumentaciji.

- (2)** Cena na aukciji je objavljivana i ukoliko se niko ne javi, u sledećoj rundi (iako najmanje mesec dana posle) cena je bila 20% niža. Tako su pojedini "dobro obavješteni" kupci čekali trenutak kada da se jave.
- (3)** Dozvoljavanje prodaje akcija na aukciji tako da cena klizi do određene najniže granice (sada je to 5% od procenjene vrednosti) takođe može biti nedovoljno transparentna, ukoliko nije pripremljen informacioni memorandum, odnosno ukoliko čitavoj javnosti (ne samo onoj koja je direktno i latentno zainteresovana) nisu dostupni pokazatelji o firmi. Tako je npr. otvoren spor u vezi sa prodajom "Južnog Jadrana" iz Herceg Novog, koja je, istina izvedena potpuno legalno, u jasnoj proceduri, na bazi objavljenog oglasa u novinama i na Web site-u. Firma procenjene vrednosti od oko 4 miliona DEM je prodata za 5% vrijednosti. Formalno je sve u redu! Potpuno su ispoštovana pravila aukcijske prodaje! Ipak, Sindikat je zatražio obnovu postupka, a ima prigovora i iz javnosti, da informacije nisu bile potpune!
- (4)** Sama tehnika aukcije katkada može da obori cenu (najmanje dva učesnika) koja mogu biti u dogovoru! Ipak, u Crnoj Gori su češće bili slučajevi da je više inačenje nego konkurencija dovodila do visoke cene, npr. 1 m<sup>2</sup> prostora u Podgorici prodat je po blizu 5,000 DEM, što je skoro dva puta skuplje od uobičajene cene u toj zoni grada. Slično je bilo i sa prodajom određenih restorana u Budvi.

Crnogorsko iskustvo, pokazuje da ni aukcija, u uslovima kada ne funkcioniše tržište kapitala, ne može biti potpuno transparentna, ma koliko da se poštuje tehnika koja je propisana.

Transparentnost aukcije je ugrožena u svim slučajevima kada:

- (a)** firma nije sređena i nema urednu dokumentaciju;
- (b)** kada se ne obezbedi potpuniji informativni memorandum i da na uvid javnosti;

Crnogorsko iskustvo pokazuje da (baš zbog toga što je proces aukcija sproveden maksimalno po propisanim pravilima pa su na taj način došli do izražaja svi suštinski nedostaci modela), na aukciji treba prodavati samo imovinu, ali ne i akcije kompanija. Akcije treba prodavati preko berze, uz učešće brokerskih firmi i shodno odredbama Zakona o hartijama od vrednosti.



**Prodaja kontrolnog paketa akcija i prodaja idealnog dela preduzeća.** Ovo je bio dominantan oblik privatizacije do 1999. godine, odnosno do donošenja Zakona o privatizaciji. Radi se o prodaji 51% akcija preduzeća, odnosno 35% akcija na period od 5 godina menadžmentu preduzeća sa pravom upravljanja do 51% za period vraćanja kredita. Oba ova modela pratilo je program razvoja firme.

Glavni problem bila je oskudna tražnja. Na ovaj način je favorizovan postojeći menadžment u firmama. Iako su ovi oblici privatizacije, posebno kontrolnog paketa, bili uredno objavljivani, ipak su to bili modeli koji su prilagođavani i preferirali postojeći menadžment (osobina kod kupovine idealnog dela preduzeća). Osim toga, retko je postojala konkurencija programa.

Nakon završene privatizacije do izražaja su dolazila i dolaze dva problema:

- (1) Neredovnost plaćanja rata kredita.
- (2) Nesprovođenje programa razvoja firme.

Oba ova slučaja imaju veze sa transparentnošću, jer dolazi do menjanja početnih uslova privatizacije. Odnosno, može se postaviti pitanje da su neki drugi investitori znali da je moguće menjati uslove transakcije nakon njenog završetka, možda bi i oni bili uporniji kupci?

**Tenderska prodaja.** Do 1999. godine nisu postojala jasna tenderska pravila. To je, verovatno, jedan od razloga da se mnogo govorilo o netransparentnosti određenih procedura u Crnoj Gori. Posebno je istican primer prodaje 33% Instituta dr Simo Milošević iz Igala. Iako je i u ovoj privatizaciji postojao strani finansijski savetnik (EPIC iz Beča) i kompanija je prodana po procenjenoj vrednosti, sam postupak je okarakterisan kao nedovoljno transparentan (suviše kratki rokovi, neprecizan informativni memorandum), a kao način plaćanja prihvaćena je kompenzacija, što je izazvalo posebne sumnje i rasprave u Skupštini.

Slučaj "Trebjese" je takođe prisutan u javnosti. Problem je da radnici, kao manjinski akcionari, nisu bili upoznati sa ugovorom, a uz to data su im, određena obećanja u vezi sa visinom plata, koja kasnije nisu ispoštovana. Teško je reći da postupak nije bio dovoljno transparentan, ali očigledno da nije bio dovoljno javan.

Vežano za tendersku prodaju posebne diskusije krajem 1999., izazvao je izbor finansijskih savjetnika za prodaju "Telekoma". Zapravo, postavilo se pitanje da li je tenderska komisija postupila pravilno i u skladu sa tenderskim pravilima kada je izbor finansijskih savjetnika vršila na bazi pozivnog tendera, koji je bio upućen u 33 kompanije iz čitavog svijeta, od čega su interes iskazale samo 6 ili je trebalo objaviti tender u štampi? Međunarodna ekspertiza je pokazala da se izbor finansijskih savjetnika može vršiti na bazi pozivnog tendera, a da se prodaja kompanija vrši putem objavljivanja tendera, te da je postupak koji je provela tenderska komisija bio transparentan i u skladu sa Uredbom o tenderskoj prodaji i međunarodnim standardima. No bez obzira na ispravnost odluke tenderske komisije, javnost je skoro tri mjeseca imala na tapetu ovaj slučaj. Zapravo, radilo se o pokušaju određene grupe ljudi koji su željeli privatizaciju crnogorskog Telekoma na srpski način, da sruše na startu ovu privatizaciju. Interesantno je da je žalba bila samo na izbor finansijskog savjetnika za Telekom, ali ne i za Elektroprivredu, iako su izabrani na isti način.

No, bez obzira ko je bio u pravu, ovo je sve uticalo negativno na imidž privatizacije i od tada se, pored pozivnog pisma, objavljuje i tender za izbor finansijskih savjetnika, mada se manje-više u većini zemalja taj izbor vrši po pozivu, jer je činjenica da se tim poslom u svijetu bavi samo određeni broj firmi.

Objavljivanje tendera za Duvanski kombinat je dobar primjer principa transparentnosti. Zapravo, nakon objavljivanja tendera interes su ispoljile 3 kompanije, ali je ponudu podnijela samo jedna kompanija od tri. Nakon, due - dilligenca, tražen je oditovani bilans za 2000. godinu, što nije bila obaveza shodno uslovima tendera. Međutim, bilo je jasno da će potencijalni kupac odustati, ukoliko se njegov zahtjev ne prihvati, Tenderska komisija je prihvatila uslov za oditovanje bilansa, ali uz uslov da se o tome obavijeste druge dvije firme koje nijesu dostavile završnu ponudu i da im se da šansa da ponovo mogu podnijeti ponudu. Razlog je bio: promjena pravila tendera (oditovanje bilansa) koja je mogla da favorizuje jednog kupca, odnosno pošlo se od pretpostavke da bi dvije preostale firme podnijele ponude da su blagovremeno znale da će postojati oditovani bilans! Kao što se i očekivalo, ove dvije firme nijesu podnijele ponudu, ali su izrazile zadovoljstvo transparentnošću tendera.



Ovaj slučaj, kao i transparentnost u slučaju izbora finansijskog savjetnika za "Plantaže", kao i prodaja hotela "As", "Maestral", i način objavljivanja Batch sale tendera za 17 kompanija, uticale su na povećanje imidža o transparentnosti privatizacije u Crnoj Gori. To se može smatrati jednim od velikih rezultata privatizacije nakon 1999. godine.

**(2) Organizacija i odlučivanje u procesu privatizacije.** Nejasna procedura i izmješana ovlašćenja organa uvijek dovodi do netransparentnosti!

Poznat je slučaj sa prodajom hotela "Mogren" iz Budve i menadžment ugovora sa firmom ACCOR.

Upravni odbor HTP "Budvanska rivijera" je bez blagovremene saglasnosti Savjeta za privatizaciju raspisao oglas za prodaju hotela "Mogren", što se trebalo obaviti u veoma kratkom roku i bez adekvatnih informacija o hotelu (npr. da je hotel u režimu zakupa do 2005 godine). Pristigla je jedna ponuda i ponuđen iznos novca (blizu 8 miliona DEM) je bio oko 25% iznad procjenjene vrijednosti. Ipak, postupak je poništen od strane Savjeta za privatizaciju, upravo iz razloga da se nijesu poštovala pravila tenderske procedure, bez obzira na visoku cijenu. Uvijek bi se postavilo pitanje: a da li bi ta cijena mogla biti veća da je prodaja pripremana po tenderskim pravilima? Vjerovatno bi bila manja, ali bi sumnja uvijek ostala!

Na raspisani tender za menadžment kontrakt za šest hotela na crnogorskom primorju javila se poznata francuska firma ACCOR. Ugovor sa ACCOR-om je pregovaran skoro godinu dana. Pregovaračka ekipa crnogorske Vlade je bila pojačana i sa dva međunarodna pravna savjetnika: Denton Hall Lupicinio iz Madrida i "Mark W. Harrison" iz Londona. Nakon potpisivanja ugovora, koji je prošao kompletnu proceduru, UO "Budvanske rivijere" i Sindikat su bili protiv. Osnovni razlog je bio strah što će biti sa radnicima, sa ostalim dijelom kompanije i sl. Aranžman je još u leru i problem je Vladi Crne Gore kako da obezbijedi novac za rekonstrukciju hotela prije nego što bi ih ACCOR uključio u njihovu mrežu od oko 3.600 hotela u svijetu (sa oko 350.000 soba).

U ocjeni ovih slučajeva javnost je bila pod jakim političkim nabojem i davane su, od strane mnogih političara negativne informacije pune insinucija. Diskusije u javnosti bile su više motivisane političkom borbom nego borbom za uspostavljanje transparentnog postupka. U žaru



političkih borbi potpuno su se izgubili startni problemi. Tako se na kraju rasprave više uopšte i nije govorilo da se radi o greškama u proceduri, već o tome da je hotel prodat " za bagatelu" i da se tačno zna koji su ga "političari i domaći biznismeni kupili". Sklonost "mitologiji" i ovdje je došla do izražaja! Ali to nas skupo košta, jer stranac ozbiljno doživljava izjave ljudi koji pokrivaju ozbiljna mjesta u državnoj hijerarhiji.

Interesantno je da nijedan političar, pozicioni i opozicioni, u odluci Savjeta za privatizaciju da npr. poništi odluku o prodaji "Mogrena" zbog netransparentnosti, nije vidio ništa pozitivno niti istakao snagu institucionalnog okvira koji već postoji u Crnoj Gori i koja tjera sve inicijative u oblasti privatizacije u sistem unaprijed poznatih pravila.

**(3) Efikasnost državne administracije.** Dio informacija za obavljanje privatizacije uvijek treba da pruže i različiti državni organi. Ukoliko se pod transparentnošću podrazumijeva i davanje svih potrebnih informacija potencijalnom investitoru, odnosno informacija koje on traži u fazi due diligenca, onda neefikasnost državne administracije kreira netransparentne uslove. Tako je npr. prilikom prodaje hotela "Albatros" trebalo više nedjelja da se dođe do informacija o profilu kanalizacije i vodovoda u dijelu od glavnog voda do hotela! Ili, za najobičniji podatak vezan za režim korištenja zemljišta, način i visinu plaćanja poreza i sl., lokalnoj ili republičkoj administraciji je potrebno mnogo više vremena nego što potencijalni kupac može da finansijski podnese! Povećanje transparentnosti sa stanovišta ove dimenzije znači da državna administracija shvati da potencijalni kupac nije tu radi nje (administracije) već da ona treba da mu pruži brzu uslugu i da shvati da trošak vremena proizvodi realni trošak novca kod onih koji novac zarađuju na tržištu. To nije slučaj sa našom administracijom (ne samo sa njom), jer je ona još daleko od logike da novac zarađuju prodajući usluge, a ne nametanjem poreza i dažbina, odnosno da "država mora da ima novca kako god da radi, jer je ona izraz višeg interesa". (Ona nam je data od Boga, a ne da je u funkciji našeg interesa).

**(4) Znanje i komunikacija sa potencijalnim kupcem.** Proces privatizacije jedne firme, bez obzira na metod nije lak i jednostavan, koliko god se to mnogim ljudima bez iskustva u ovoj oblasti čini. Preduzeće se ne može prodavati logikom prodaje zelene salate na zelenoj pijaci: uđete ujutro u baštu, uberete salatu i odnesete na pijacu. Svako preduzeće je u svojoj nevidljivoj suštini izraz različitih interesa, iza kojih stoje različiti ljudi i institucije. Npr. zaposleni, sindikat, manjinski vlasni-



ci, država, političari, lokalna vlast, menadžeri, bivši vlasnici, potencijalni kupci. Promjenom svojine neminovno dolazi do nove konfiguracije odnosa snaga između različitih interesnih grupa.

Da bi se došlo do nove interesne ravnoteže, potrebno je i veliko znanje, kako da se ovaj težak i osjetljiv posao uradi sa što manje konflikta i troškova.

Uz to, u privatizaciji i načinu komuniciranja sa potencijalnim kupcem već postoje pisani i nepisani standardi na međunarodnom nivou, kojih ako se ne pridržavate, opet rušite transparentnost .

Znači, znanje svih učesnika u privatizaciji (tijela za privatizaciju, preduzeće, državna administracija, sudovi, novinari, ...) utiče na njenu transparentnost.

**(5) Jasnost procedure.** Vrlo je važno da se uspostavi institucionalni put donošenja odluka i njihovih provjera (kontrola) koji je potpuno jasan unaprijed.

**(6) Kontrola kontrolora.** Potrebno je da odluke koje donosi najveći organ u privatizaciji (U Crnoj Gori Savjet za privatizaciju, odnosno Vlada) budu kontrolisane od veće instance. To je Skupština Crne Gore, odnosno njena parlamentarna komisija.

**(7) Javnost privatizacije.** Tu je bilo dosta prigovora. Međutim problem kod javnosti je npr. sklapanje ugovora, gdje je granica između javne informacije i poslovne tajne. Određeni kupci insistiraju da se neki elementi ugovora ne mogu javno objavljivati, iako mogu biti dostupni svim pojedincima i organima koji su za tu oblast nadležni. Na pitanje zašto kupac ne želi da javnost zna sve elemente (iza kojeg uvijek stoji pomisao da je nešto mutno) zapravo može da stoji poslovna tajna, odnosno želja da konkurencija ne dozna neke parametre. Najveći problem je kada se pomiješaju javnost i transparentnost, što je bio slučaj sa prodajom "Trebjese", jer transparentnost znači i zaštitu interesa. U cilju povećanja javnosti Savjet za privatizaciju je uradio dokument: Izvještaj o radu u 2000. godini, koji sadrži 19 poddokumenta (knjiga) i koji se odnosi na rad svih organa i komisija u oblasti privatizacije i sadrži sve zapisnike, odluke, dnevne redove, informacione memorandume i sl. i koji teži oko 23 kg. Sav materijal je prebačen na CD i javno

podjeljen svim novinarima i svim zainteresovanim pojedincima i partijama. To je bio veoma važan potez, koji je odagnao mnoge sumnje.

Na kraju pregleda stranih iskustava, kao i iskustava Crne Gore u privatizaciji, može se zaključiti da karakter ekonomskog i političkog sistema i njegova institucionalna realizacija generišu ili ograničavaju transparentnost. Transparentnost može biti garantovana samo uređenim pravilima, procedurama i institucijama; njihovom doslednom primenom i maksimalnom kontrolom od strane najšire javnosti.

Transparentnost nije sama po sebi imanentna ni jednom pojedincu niti bilo kojoj političkoj partiji. Nju mogu obezbediti jedino *institucije*, jer su samo institucije (zakoni, pravila, običaji, moralne norme, tradicija) iznad svakog pojedinca.

Pogrešna je i predstava da je transparentnost vezana samo za korupciju. Transparentnost, naime, uključuje korupciju, ali je mnogo šira od nje. Ona uključuje sve što se tiče dostupnosti informacijama, njihovoj relevantnosti, poštovanja pravila igre i procedura, kao i kontroli. Kod transparentnosti, kao nigde drugde valjda važi jevrejsko pravilo da je *povjerenje važna stvar, ali je kontrola sto puta važnija!*

### **Strana iskustva u privatizaciji**

Različiti su oblici u kojima se ostvaruje privatna dobit na štetu građana koji su zainteresovani da konkurencija dovede do snižavanja cena i poboljšavanja kvaliteta robe ili usluge. Firme zainteresovane za kupovinu državnih preduzeća, recimo, nastoje da, podmićivanjem funkcionera, dođu do što povoljnije pozicije u nadmetanju. Na taj način, zainteresovani licitator može da mitom obezbedi sebi mesto na listi onih koji zadovoljavaju kriterijume propisane od strane države ili, pak, da ograniči pristup drugim potencijalnim kupcima koji zadovoljavaju kriterijume.

Osim toga, potencijalni kupac može mitom da pokuša da dođe do neke važne informacije o firmi za koju je zainteresovan da kupi. Ovo je posebno važno kod privatizacije velikih državnih preduzeća čiju je vrednost teško proceniti ako se ne zna kakav će poreski i regulatorni tretman firma imati posle privatizacije. Insajderi i državni funkcioneri u situaciji su, zahvaljujući svom položaju i informisanosti, da ponude



"na prodaju" ove dragocene informacije. Često se, u zemljama Centralne i Istočne Evrope, dešavalo da procenjena vrednost firme bude neprecizna, čak i kada je procenjivač bila strana firma, zbog toga što je procenjivač bio u dosluhu, bilo sa insajderima bilo sa stranim multinacionalnim kompanijama koje su bile zainteresovane za kupovinu. U ekstremnim slučajevima, procena se ni ne vrši, niti ima licitacije, već se firme prodaju, po neobjavljenim cenama, onima koji imaju najjače političke veze.

U Brazilu je poznat slučaj da su se, kod privatizacije velike državne firme, ponuđači sami povukli kada je "procurela" vest da je na tu firmu "bacio oko" čovek tadašnjeg predsednika države de Mello-a. Inače, Fernando de Mello je započeo opsežne tržišne reforme i denacionalizaciju u Brazilu i iskoristio ih za stvaranje svoje lične finansijske imperije. U Grčkoj je otkriveno da je italijanska firma podmitila grčkog premijera da bi došla u posed cementare koju je Grčka država prodavala.

Nepostojanje propisa koji regulišu konflikt interesa (koji nastaje kada državni funkcioner ima interes i u nekoj privatnoj firmi, što mu omogućava da profitira od svoje funkcije), predstavlja izvor velikih manipulacija. Na primer, u Argentini je nekoliko članova tima koji su učestvovali u izradi programa privatizacije autoputeva bilo zaposleno u firmi koja je na kraju pobedila na licitaciji i postala vlasnik tih autoputeva. U Venecueli je američka konsultantska firma organizovala privatizaciju nacionalnog avioprevoznika, iako je, u isto vreme, imala tesne poslovne odnose se španskom nacionalnom kompanijom Iberija. Da li slučajno ili ne, tek Iberija je učestvovala na potpunijoj licitaciji i pobedila. U Rusiji se često dešavalo da banka koja organizuje licitaciju postane i njen pobednik, odnosno vlasnik denacionalizovane firme.

Korumpirani funkcioneri mogu da javnosti prezentiraju lažne podatke da kompanija ne posluje dobro, a da prave informacije o njenoj stvarnoj vrednosti "prodaju" zainteresovanom kupcu. Isto tako, ako zainteresovani investitor dobije pouzdanu informaciju od nadležnih funkcionera da firma, kada se privatizuje, neće podlegati oštrijoj regulativi i nadzoru od strane države, on će biti spreman da plati za informaciju, jer će mu povlašćeni položaj firme na tržištu omogućiti da ostvari ekstraprofit.

Privatizovana firma vredeće znatno više ako zadrži monopolsku poziciju i posle prelaska u privatne ruke. Iako je interes društva da se stvore konkurentni uslovi u grani u kojoj posluje privatizovana firma

(što bi se pozitivno odrazilo na pad cena i rast kvaliteta proizvoda/usluga), interes državnih funkcionera i kupca je suprotan - da se monopol-ski položaj održi. Razlog je jasan - u tom slučaju, firma više vredi i deo koji dele prodavac i kupac je, samim tim, veći. Stoga je ustaljena praksa u zemljama Centralne i Istočne Evrope i u Latinskoj Americi da država deklarativno obeća liberalizaciju tržišta, a da u stvarnosti, monopol faktički ostane i posle privatizacije i da, potom, dođe do još veće koncentracije na tržištu. Tako je u Argentini, nakon privatizacija telefonije, ne samo održan monopol-ski položaj privatizovane firme na tržištu, već je i ojačan zahvaljujući slaboj regulativi u oblasti telefonskog saobraćaja.



## *Javne nabavke i korupcija*

Pod javnim nabavkama podrazumeva se kupovina roba, usluga i radova od strane državnih organa (saveznih, republičkih i opštinskih), kao i ustanova poput: bolnica, škola itd. Drugim rečima, javne nabavke obuhvataju kupovinu, unajmljivanje, lizing ili neki drugi oblik ugovornog angažovanja radi obezbeđenja javnih potreba. Javne nabavke se obavljaju putem tendera i aukcija. Kod tendera ponude se vrednuju na osnovu kvaliteta proizvoda/usluge, njihovih specifičnosti, rokova isporuke, kvaliteta pratećeg servisa, cene itd, a kod aukcije jedini kriterijum za izbor je cena.

Tenderi i aukcije se koriste ne samo kada se država javlja kao **ku-pac** već i kada je država **prodavac**: kod privatizacije, davanje koncesija, dozvola (počev od linije u gradskom saobraćaju, pa do licence za GSM operatera mobilne telefonije). I u jednom i u drugom slučaju tender i aukcija moraju zadovoljiti kriterijume *ekonomske efikasnosti* i biti, pri tom, *fer, transparentni i nediskriminatorni*.

### **Karakteristike javnih nabavki**

Procedure javnih nabavki treba da obezbede uslove za uzajamnu konkurenciju svih koji su zainteresovani i sposobni da ponude traženu uslugu, odnosno proizvod. Drugim rečima, javne nabavke treba da omoguću stvaranje *maksimalne konkurencije* među ponuđačima. Stoga se *otvoreni tender* primenjuje kao standard svugde gde postoje uslovi za to.

Regulativa javnih nabavki treba da sadrži:

- Definisane otvorenog tendera kao poželjnog
- Detaljan opis procedure otvorenog tendera (poziva na učešće, tenderske dokumentacije, oglašavanja, podnošenja i otvaranja ponuda, ocena ponuda, izbor pobjednika i sklapanje ugovora sa njim)

- Definisane slučajeve u kojima se predviđa primena druge procedure, kao što je ograničeni tender, na primer.
- Detaljan opis tih procedura

Kako će procedura biti primenjena (sprovedena u život) takođe mora naći svoje mesto u zakonu. Izuzetno je važno da se predvidi kako će se postupiti kada se pojavi sumnja u neregularnost i da se predvide brze i efikasne akcije kažnjavanja. Najefikasnije je da se ove aktivnosti mogu preduzimati još dok je procedura u toku sa mogućnošću da se proces zaustavi ili koriguje. Takođe u svetu je rasprostranjena i praksa revizije koja se odvija ex-post.

Zakon takođe može predvideti osnivanje nezavisnog tela kome bi se podnosile žalbe na kršenje procedure javnih nabavki i mere koje bi se preduzimale kada se utvrdi osnovanost žalbi. Preporučuje se da se žalba prvo podnosi rukovodiocu tela koje vrši nabavku. Ukoliko se ne dobije zadovoljavajući odgovor, žalba se onda upućuje nadležnom administrativnom telu.

Dobro uređene javne nabavke karakterišu *dobro upravljanje i transparentnost*.

### *Dobro upravljanje*

Da bi se ispunio ovaj cilj, neophodno je da u sistemu javnih nabavki postoje:

- Jasno utvrđena odgovornost u sistemu odlučivanja
- Odgovornost prema građanima
- Profesionalizam
- Transparentnost koja omogućava učesnicima da razumeju i prihvate proceduru
- Konkurencija koja podrazumeva privlačenje domaćih i međunarodnih firmi u zadovoljenju javnih potreba

### *Transparentnost*

Transparentnost u javnim nabavkama se meri time koliko je procedura jasna učesnicima. Transparentnost je osnovna pretpostavka efi-



kasnog sistema javnih nabavki. Transparentnost u javnim nabavkama podrazumeva:

- Precizno utvrđena pravila i procedure
- Standardizovanu i jasnu tendersku dokumentaciju
- Da tenderska dokumentacija sadrži sve relevantne podatke
- Jednake mogućnosti za sve da učestvuju na tenderu ili aukciji

Transparentnost, dakle, znači da ista pravila važe za sve učesnike, da su ta pravila poznata učesnicima unapred (pre nego što počnu da donose odluke) i da se ne menjaju tokom sprovođenja procedure. Na taj način se onemogućavaju zloupotrebe i korupcija u javnim nabavkama. Onemogućavanje malverzacija i finansijska odgovornost su ključni elementi *dobrog upravljanja*.

Transparentna procedura javnih nabavki privlači strana ulaganja, snižava rizik i time i njihovu cenu. Takva procedura olakšava i domaćim preduzećima donošenje poslovnih odluka smanjujući im rizik.

Slobodno delovanje konkurencije rezultira da se karakteristike, kvalitet i cene proizvoda/usluge stalno unapređuju. Ograničavanjem konkurencije tako što se odluke donose na osnovu ličnih poznanstva i veza i podmićivanja, obe strane gube (osim naravno pojedinaca koji su neposredni akteri ovakvih "dogovora"):

- Kupac (država) će dobiti slabiji proizvod/uslugu po višoj ceni od tržišne
- Prodavcu slabi konkurentnost jer ne ulaže u unapređenje proizvoda/usluge.

## **Javne nabavke i korupcija u svetu**

Oblast javnih nabavki čini između 10 i 15% svetskog bruto društvenog proizvoda i vrednost koja prođe kroz ovu proceduru se procenjuje na nekoliko biliona US\$ svake godine. Stoga su javne nabavke oblast u kojoj korupcija najviše dolazi do izražaja. Koliki su negativni efekti od korupcije u ovoj oblasti može se proceniti na osnovu pretpostavke da 10-20% ugovorenih vrednosti odlazi u privatne džepove. Osim toga, negativni efekti na stanovništvo proizlaze iz neadekvatnih odluka koje



su posledice korupcije. Tako odgovorni funkcioneri mogu doneti odluku da, na primer, kupe moderno naoružanje umesto da ulože u izgradnju škola (jer su na prvom poslu provizije daleko veće nego kod izgradnje škola). Ovim najsiromašniji stanovnici bivaju najviše pogođeni jer ostaju uskraćeni za školovanje. Sličnih primera je bezbroj.

Iako je u razvijenim zemljama regulativa javnih nabavki znatno bolja, visoki zvaničnici koji odlučuju o velikim poslovima, nalaze načina da izigraju zakone i prisvoje ogromna sredstva. Koliko je značajna oblast javnih nabavki o kojoj se malo zna i govori u javnosti, može se videti na osnovu nekoliko primera.

U Italiji su troškovi izgradnje javnih objekata preko raspisanih tendera značajno pali nakon izbijanja velike afere u vezi sa javnim nabavkama i pokretanja zamašne antikorupcijske istrage početkom 90-ih<sup>18</sup>. Tako su, na primer, troškovi izgradnje milanskog metroa pali sa 227 miliona dolara po kilometru 1991. na svega 97 miliona dolara po kilometru 1995. godine. Troškovi železničkog priključka pali su sa 54 miliona dolara po kilometru na 26 miliona. Izgradnja terminala na milanskom aerodromu koštala je 1,3 milijarde dolara, umesto ranije procenjenih 3,2 milijarde. Ukratko, poredničke cene na tenderima 1997. godine bile su, u proseku, niže za 40-50% u odnosu na cene istih poslova pet godina ranije.

Kod javnih nabavki gubitak za društvo veći je od sume novca koja ide u džepove korumpiranih službenika. Naime, funkcioneri se vrlo često odlučuju za velike kapitalno intenzivne projekte jer se tu najlakše dobija mito. Pri tom se malo gleda na ekonomsku opravdanost projekta i njegove dugoročne efekte na društvo, već se favorizuju takvi projekti koji obezbeđuju što veću i što bržu isplatu mita.

Empirijske studije su pokazale da visok nivo korupcije podstiče državne investicije, a da, u isto vreme, smanjuje privatna ulaganja u privredi, bilo da je reč o domaćim ili stranim investitorima (strana direktna ulaganja)<sup>19</sup>. Na taj način, visok stepen korupcije smanjuje stopu rasta ukupnih (privatnih + državnih) investicija. Osim toga, utvrđeno je

---

<sup>18</sup> Wiehan Michael, 1997. "Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives", Paper presented at the 8<sup>th</sup> Conference of the International Public Procurement Association, Kuala Lumpur

<sup>19</sup> Transparency International Newsletter, June 1996



da tamo gde je korupcija uzela maha, vladajuća garnitura favorizuje nove kapitalno intenzivne projekte nauštrb održavanja postojećih. Takođe je ustanovljeno da je kvalitet infrastrukture (o kojoj se država stara) u zemljama sa izraženom korupcijom nizak.

Studije su pokazale da, u zemljama sa izraženom korumpiranošću državnog vrha, kao što su, na primer, afričke zemlje, političari i njihovi bliski saradnici se najčešće odlučuju za projekte koji nemaju mnogo veze sa dugoročnim razvojem zemlje. Uglavnom su to projekti sumnjive vrednosti (tzv. projekti "belih slonova") koji su praćeni naduvanim troškovima i bekstvom kapitala iz zemlje na privatne račune u inostranstvu. Na primer, u Nigeriji je 1975. godine, vojna vlada poručila cement u količini koja je mogla da zadovolji 2/3 potreba cele Afrike i koja je premašivala proizvodne mogućnosti cementara čitave Zapadne Evrope i Sovjetskog Saveza<sup>20</sup>. Cena je bila znatno veća od one na međunarodnom tržištu, tako da je čitava porudžbina premašila vrednost od 2 milijarde dolara, što je činilo 1/4 ukupnih prihoda od nafte za tu godinu. U Italiji je potrošnja cementa po stanovniku bila dvostruko veća od potrošnje u SAD, a trostruko od potrošnje u Nemačkoj i Velikoj Britaniji. Analizom građevinskih projekata rađenih za državu utvrđeno je da je većina imala "naduvane" kalkulacije kako u pogledu količine inputa tako i njihove cene, da su građevinski radovi bili nesolidno izvođeni, te da su imali slabog ekonomskog opravdanja, osim što su poslužili za lično bogaćenje uskog kruga ljudi na funkcijama.

Razlog je, naravno, u tome što se funkcionerima i narodu ne podudaraju koristi od projekta kao ni vremenski periodi u kojima ostvaruju tu korist. Naime, funkcioneri su zainteresovani da odmah dobiju svoj deo, a nedostaci u vidu lošeg kvaliteta koji vremenom dolaze do izražaja, kao i servisiranje dugova, njih ne zanimaju mnogo, jer to dolazi kasnije i oni tada možda i neće biti više na vlasti.

S druge strane, kada je vlast autokratska i kada se vladar oseća sigurnim da neće biti smenjen, investitori se takođe osećaju sigurnim. Stoga, strane i domaće investicije rastu, tako da je njihov udeo u BDP visok. Indonezija je, za vreme vladavine Suharta, imala visoku stopu investiranja i rasta. Slično je bilo i sa Čileom u vreme Pinočea. Međutim, pred kraj Suhartove vladavine, kada se pitanje naslednika sve če-

---

<sup>20</sup> Lundahl Mats, 1997. "Inside the Predatory State", *Nordic Journal of Political Economy* 24, str. 31-50

šće postavljalo, članovi njegove porodice i najbliži saradnici počeli su da se sve više fokusiraju na projekte koji im donose brzu i veliku ličnu zaradu putem mita.

Skoro da se pokazalo kao pravilo, u zemljama sa nedovoljno razvijenim institucijama, da, što se vladar oseća nesigurnijim u pogledu ostanaka na vlasti, on je više sklon brzom bogaćenju kroz korupciju. Umešanost u nelegalne poslove ga, opet, čini još nesigurnijim i začarani krug se zatvara.

To objašnjava zašto vladar i ljudi iz njegovog najbližeg okruženja biraju projekte koji donose brzu zaradu i to odmah, a čiji troškovi i negativni efekti počinju da dolaze do izražaja tokom relativno dužeg vremenskog perioda. Stoga dolazi do paradoksalne pojave da, kada demokratske snage počinju ozbiljno da ugrožavaju autokratu, on i njegovi najbliži saradnici reaguju na rastuću nesigurnost još većom korumpiranošću i još štetnijom selekcijom projekata gde se biraju samo oni koji donose najveći mito, potpuno zanemarujući dugoročnije efekte za društvo i privredu.

### **Javne nabavke kod velikih projekata**

Kad god su u pitanju veliki projekti (u finansijskom smislu) i kada postoji veliki broj zainteresovanih učesnika, skoro da je pravilo da firme pokušavaju da podmite državne funkcionere koji odlučuju o tome ko će dobiti posao ili da uspostavljaju tajne sporazume sa rivalima ili da rade i jedno i drugo. Skoro da je pravilo da su funkcioneri takođe spremni da prihvate mito ili čak i da ga otvoreno traže od firmi koje konkurišu.

Kod velikih projekata, po pravilu je uključeno više ministarstava između kojih je često teško uspostaviti dobru koordinaciju i izbeći konfuziju. Time se bitno ograničava transparentnost i otvara se mogućnost da se malverzacije prikriju. Slična situacija je i na strani ponude - javlja se veliki broj ponuđača i konsultanata, često udruženih u konzorcijume između kojih se, opet, potpisuju posebni ugovori, zatim ugovori o zajedničkom nastupu i realizaciji između domaćih i stranih firmi itd. Svemu ovome treba dodati raznolikost na strani finansijera (domaćih i stranih) od kojih svaki ima svoje posebne zahteve u pogledu procedure tendera.



Veliki projekti su posebno pogodni za korupciju i zbog toga što od njih veliki broj ljudi može imati koristi ili pak štete. Na primer, kada se gradi termoelektrana, lokalno stanovništvo se suočava sa vrlo negativnim ekološkim posledicama, dok ostali građani imaju koristi od veće proizvodnje struje. Pošto su kod velikih projekta interesi mnogih pogođeni na pozitivan ili negativan način, javljaju se vrlo veliki motivi da se, putem korupcije, utiče na odluke koje bi išle u prilog datoj interesnoj grupi. Stoga se u fazama planiranja, administriranja i realizacije ovakvih projekata posebna pažnja mora posvetiti prevenciji korupcije.

Oštre kazne koje kažnjavaju učesnike u korupciji samo su jedan aspekt borbe protiv ovog zla. Neophodno je, međutim, staviti naglasak na stvaranje i razvoj preventivnih mera i mehanizama. Stoga bi se sistem borbe protiv zloupotreba u javnim nabavkama sastojao od *kazni* i *nagrada* (podsticaja) koji bi motivisali aktere da menjaju svoje ponašanje.

### *Principi javnih nabavki*

U javnim nabavkama treba da budu zadovoljena sledeća tri zahteva: integritet, transparentnost i odgovornost.

Integritet znači da se tehnička ekspertiza najvišeg nivoa primenjuje na sve isto i da su stvoreni uslovi za fer i otvorenu konkurenciju koja rezultira kvalitetnim proizvodom/uslugom po realnoj ceni (vrednost za novac). Takođe, da se vodi računa o interesima svih zainteresovanih društvenih grupa.

Transparentnost znači da su informacije o radu institucija, proceduri i odlučivanju dostupni javnosti ili predstavnicima građanskog društva, tako da procedure i odluke mogu biti praćene, analizirane i prilagođavane u skladu sa interesima društva. Važno je da se transparentnost obezbedi (unese) od samog početka, tako da zainteresovane strane mogu aktivno da učestvuju tokom dugog i kompleksnog procesa odlučivanja.

Državni organ ili ugovarač posla (principal) treba da obezbede informacije o raspoloživim opcijama, planovima i programima i u pisanom i u elektronskom obliku. Država takođe ne sme da saraduje samo sa jednim brojem zainteresovanih društvenih grupa, a da druge ignoriše.

Iskustvo više zemalja pokazuje da su se javne debate o velikim, vrlo značajnim projektima pokazale kao odlična prilika da se javnost informiše, da da svoj doprinos i da se obezbedi podrška za realizaciju. Tako je, na primer, gradonačelnik Buenos Aires organizovao javne rasprave povodom planova za izgradnju linije metroa. Debate su bile najavljivane u svim značajnijim sredstvima javnog informisanja. Pozivani su svi zainteresovani da uzmu učešća u njima. Diskutovano je o o svim aspektima: lokaciji linije, razmeštaju i izgledu stanica, izboru izvođača rada itd. Ove debate su imale ogroman publicitet - prenošene su uživo na TV. Pored toga, snimci su čuvani kako bi se kasnije koristili kod praćenja realizacije projekta. Ubrzo posle ovoga, gradonačelnik De Mello je pobedio na predsedničkim izborima u Argentini.

Drugo moćno sredstvo za postizanje transparentnosti kod velikih projekata je Internet. Neke zemlje: Meksiko, Čile, Kolumbija itd., zatim Seul u Južnoj Koreji stavili su informacije vezane za javne nabavke na Internet i učinile ih dostupnim svim zainteresovanim stranama. Neki su otišli i korak dalje (Seul, na primer) i omogućili da se sva poslovna komunikacija između naručioca (države) i firmi odvija preko Interneta. Mogućnosti za primenu elektronskog poslovanja, međutim, uslovljene su i tehnološkim nivoom zemlje. Na ovaj način je zainteresovanim učesnicima na tenderu, kao i građanima omogućeno da u svakom trenutku prate koji se poslovi nude, koji su uslovi, ko je sve konkurisao i koje je cene ponudio. Time su znatno smanjene mogućnosti za manipulacije i korupciju.

Transparentnost takođe znači da ljudi koji žive u zoni gde se projekat realizuje (recimo, gde se gradi termoelektrana) budu informisani i da budu uvaženi njihovi stavovi. Tim ljudima se mora ponuditi odgovarajuća kompenzacija i obezbediti njihova saglasnost. U suprotnom, iskustva brojnih zemalja potvrđuju da tamo gde su građani ili određene interesne grupe ignorisane, stvaran jak otpor koji je često dovodio do velikih odlaganja i poskupljivanja čitavog posla, pa čak i do obustavljanja projekta.

Uprkos tome, i dalje je preovlađujuća praksa da se predstavnici države verbalno zalažu za transparentnost i čiste račune, a u praksi i dalje primenjuju praksu dogovora u "zatvorenom krugu" i selektivnog davanja informacija. Međutim promene u ponašanju javnosti na različitim krajevima sveta govore da je javnost sve manje spremna da toleriše takvu praksu. Nedavni uspešni slučajevi raskrinkavanja najviših funk-



cionera (pa čak i predsednika) država, ohrabрили su građane da nema "nedodirljivih" i da njihova borba nije uzaludna.

Odgovornost podrazumeva da državni funkcioneri i službenici, kao i ljudi koji predstavljaju i rade za kompanije i konsultantske kuće moraju biti odgovorni za izvršavanje obaveza iz ugovora. Kad god dođe do neizvršavanja ili kršenja obaveza iz ugovora, prekršilac mora da bude kažnjen disciplinski, prekršajno ili krivično, zavisno od slučaja.

Javne nabavke za velike infrastrukturne projekte su regulisane od strane Svetske trgovinske organizacije (General Procurement Agreement - GPA), Komisije UN za međunarodno trgovinsko pravo (UN Commission on International Trade Law - UNCITRAL, sa svojim UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), Svetske banke (World Bank Guidelines for the Selection of Consultants and the Procurement of Goods and Services) i Evropske komisije (Manual of Procedural Rules - SCR). Svi ovi dokumenti nastoje da spreče pojavu korupcije u javnim nabavkama. Međutim, ni u jednom od njih nije dat toliki značaj transparentnosti i odgovornosti koliko u TI-ovim preporukama. Tu možda i leži deo objašnjenja što se u programima koje se izvode po gore navedenim procedurama i dalje javljaju velike malverzacije i odlivanje para u džepove pojedinaca.

U narednom tekstu će biti detaljnije predstavljene preporuke kako da se principi transparentnosti i odgovornosti ugrade u regulativu.

Transparentnost i odgovornost svakako moraju biti, pre svega, ugrađeni u zakonski okvir koji reguliše javne nabavke. Povrh toga, ove komponente valja dodatno ojačati kroz ugovore koji će se potpisati između naručioca (države) i firmi.

### *Regulatorni aspekt*

Transparentnost i odgovornost u zakonskim rešenjima postižu se tako što procedura obuhvata:

Otvorenu konkurenciju koja mora biti obavezna za sve nabavke iznad određene novčane vrednosti. Hitne procedure mogu se primenjivati samo u izuzetnim slučajevima (kao što su elementarne nepogode, na primer), a ne u situacijama kada hitnost proizlazi iz toga što je pro-

jekat mesecima, pa i godinama stajao u nekom ministarstvu ili odeljenju, pa odjednom treba hitno početi sa njegovom realizacijom.

Razdvajanje odgovornosti ljudi odgovornih za planiranje - pravljenje projekta - ugovaranje - realizaciju - podnošenje finansijskog izveštaja - stavljanje u funkciju, kako bi se izbeglo interesno povezivanje predstavnika naručioca, konsultanata i izvođača radova.

Službenici koji rade na nabavkama treba da se rotiraju redovno.

Odluke vezane za nabavke treba da donose najmanje dve osobe.

Bitne odluke, kao što su određivanje pobednika, odluka o nastavku ili raskidanju ugovora ukoliko troškovi za više od 15% premaše prvobitno ugovorenu sumu itd) mora doneti tim ljudi, pre svega članova glavnog tenderskog odbora.

Treba ustanoviti centralno državno telo za javne nabavke, koje bi bilo nezavisno od ministarstava i organa koji vrše nabavku. Ovom telu (agenciji) bi se upućivale žalbe u slučajevima kršenja procedure, bilo da su motivisana korupcijom ili ne, i koje bi imalo ovlašćenja da donosi odluke o korektivnim merama. Kancelarija bi morala biti kvalitetno opremljena, srazmerno svojoj odgovornosti, kako u pogledu visoko obučenog osoblja, tako i u tehničkom i finansijskom smislu.

Takođe bi trebalo da postoji i telo poput: Anti-korupcione komisije, Glavnog revizora ili Ombudsmana koje bi bilo odgovorno direktno skupštini i kome bi se takođe mogle podnositi dokazi o greškama administracije vezano za javne nabavke.

Oni koji prijave zloupotrebe moraju biti nagrađeni i zaštićeni od mogućeg revanšizma.

Interni i eksterni revizori moraju, pored redovne kontrole, vršiti i kontrolu knjiga ugovarača plus njihovih podugovarača.

### *Administrativni aspekt*

Neophodno je identifikovati uslove koji stvaraju korupciju kako bi se otklanjali i uvesti podsticaje za drugačije ponašanje administrativ-



nih službenika. Bez pristojnih plata službenika i dobrog sistema nagradivanja, teško je očekivati smanjenje traženja i uzimanja mita. Pored toga, službenici moraju biti zaštićeni od pritiska političara da urade nešto protiv propisa.

Službenici koji prijave zloupotrebe moraju biti sigurni da će biti adekvatno zaštićeni od osвете korupcionaške grupe

Službenici moraju biti adekvatno osposobljeni: dobro obučeni kako u profesionalnom smislu tako i u etičkom i u pogledu efekata korupcije, kao i dobro tehnički opremljeni. Stoga podizanje nivoa sposobnosti administrativnih službi ima prioritarno mesto u borbi protiv korupcije u administraciji.

Od službenika takođe treba tražiti da potpišu obavezu da neće tražiti niti prihvatiti ništa (materijalnu ili nematerijalnu vrednost) koja bi zauzvrat uticala na njihovo odlučivanje na poslu.

Objavljivanje imovnog stanja viših službenika trebala bi da bude obaveza, s tim da svako značajnije uvećanje, koje nema opravdanja u redovnim prihodima, treba da bude osnov za pokretanje istrage.

### *Faze u velikim projektima koje nose visoke rizike od korupcije*

Kod velikih projekata opasnost od korupcije je znatno veća nego kod manjih jer je reč o većim vrednostima, veći je broj učesnika koji ostvaruju svoje interese u okviru projekta i veći je broj aktivnosti (tj. prilika) koje se pružaju. Ovde će biti navedene faze koje pružaju najviše mogućnosti za zloupotrebe.

Faza u kojoj eksterno angažovani eksperti daju ocenu opravdanosti projekta i preporuku (mišljenje) u pogledu toga kako dati objekt/usluga treba da izgledaju prva je velika šansa za zloupotrebe. Ekspertsko mišljenje se, u velikoj meri, zasniva na subjektivnoj proceni i sudu, a istovremeno bitno može da opredeli ko će učestvovati u realizaciji projekta. Na primer, ekspertska firma može da da mišljenje da brana za hidrocentralu mora da ima karakteristike koje može da realizuje samo jedna ili samo par potencijalnih izvođača sa kojim je ona u vezi. Ili preporuka da se ide na izgradnju samo jedne velike hidrocentrale ili više manjih može da zavisi od veze konsultanata sa graditeljem manjih brana.



Često inicijativa za ovakvo oblikovanje mišljenja ne dolazi od samih konsultantskih kuća, već od političara zemlje u kojoj se objekat gradi. Političari uglavnom dosta ranije, još u fazi kada se donosi odluka da se objekat gradi, već formiraju interesnu grupu sa izvođačima i potom sugerišu konsultantskim kućama kakva bi odluka "najviše odgovarala interesima zemlje" i da će, zauzvrat, i oni (konsultanti) dobiti odgovarajući deo kolača.

Da bi se ograničile mogućnosti za ovu pojavu, neophodno je da se proces izbora konsultantske kuće učini javnim. To podrazumeva da kriterijumi za izbor budu javno publikovani i da detaljne informacije o njihovim predlozima takođe budu dostupni javnosti. Takođe, javnosti valja pokazati kako svaki od predloga zadovoljava unapred utvrđene kriterijume. Ništa manje važno je da proces ocene podobnosti konsultantske firme i kvaliteta predloga obavlja komisija (telo) od integriteta u javnosti i u stručnim krugovima. Od konsultantskih kuća se mora tražiti da dokažu ne samo svoju stručnu kompetentnost, već i da nisu pod istragom vezano za korupciju niti da su bili osuđivani po tom osnovu.

Sledeći popularan način uticanja na izbor željenog projektnog predloga je naručivanje ispitivanja mišljenja javnog mnjenja. U dogovoru sa agencijom koja sprovodi istraživanje vrši se takav izbor anketiranog uzorka i formulišu pitanja da se lako dobijaju željeni odgovori, čime se pribavlja "podrška naroda" za ovaj ili onaj projekat.

Potencijalni izvođači radova, odnosno snabdevači su naročito zainteresovani da, putem podmićivanja, obezbede sebi posao. Velike firme uglavnom ne čekaju da tender bude raspisan, pa da onda traže kome će da ponude "poklone". Umesto toga, one znatno ranije uspostavljaju kontakte sa osobama koje identifikuju kao one koje će donositi odluke o projektima od interesa za kompaniju. Firme u dužem vremenskom periodu "neguju" svoje kontakte čineći im razne usluge kao što je obezbeđivanje posla za članove porodice, plaćanje skupih putovanja, ili uplaćujući im novac na račune u inostranstvu. Zauzvrat ništa ne traže od njih. U početku su ti pokloni manje vrednosti, da bi se vremenom njihova vrednost povećavala. Kada dođe vreme raspisivanja tendera, firme traže od svojih "kontakata" da im obezbede poverljivu insajdersku informaciju koja će im pomoći da sastave bolju ponudu od konkurenata, ili jednostavno traže da proguraju njihovu ponudu na tenderu. Od 1999. Su, međutim, svi pomenuti oblici "negovanja" klijenata krimina-



lizovani u 18 zemalja koje su potpisale OECD-ovu Konvenciju protiv podmićivanja službenika u inostranstvu (očekuje se da će još 16 zemalja koje su potpisale ovu konvenciju takođe proglasiti ovo delo kriminalnim). To znači da se, čim se ovako nešto uoči, može prijaviti nadležnom tužiocu države iz koje firma dolazi.

Najefikasniji način borbe protiv ove prakse je otvoreni tender na kome mogu da učestvuju svi koji zadovoljavaju tehničke, finansijske i druge kriterijume. Iako je ovo deklarativno opredeljenje skoro svih država, u praksi se javljaju brojni izuzeci. Razlozi su brojni: počev od hitnosti, zaštite domaćih firmi, itd. Rešenje je da država strogo ograniči slučajeve u kojima je dozvoljeno da se ne ide na otvoreni tender, tako da ti slučajevi budu izuzetak, a ne pravilo kao što je to u mnogim zemljama u razvoju slučaj. Za svaki slučaj kada se ne ide na otvoreni tender mora se dati pismeno obrazloženje kako bi se naknadno mogla pratiti i oceniti utemeljenost navedenih razloga.

Podmićujući državne službenike odgovorne za planiranje i sprovođenje tendera firme zauzvrat traže: informacije o finansijskoj ili tehničkoj ponudi konkurenata koja mu omogućava da poboljša svoju ponudu i tako pobedi, zatim da se uslovi tendera tako odrede da ograniče krug firmi (konkurenata) koje mogu da konkurišu, pa sve do toga da se od nadležnog traži da jednostavno proglasi datu firmu za porednika na tenderu.

U slučajevima kada postoji ograničeni tender, tj. kada država odredi krug ponuđača koji joj odgovara, po pravilu dolazi do udruživanja između njih tako da se unapred dogovore koja će se cena ponuditi i ostali uslovi, kao i ko će od njih da bude porednik. Ove prevare su takođe kriminalizovane u mnogim zemljama. Posebno je teško delo kada "kartel" preko svog čoveka unutar državnog tela obezbedi još i insajdersku informaciju koja im daje nedostižnu prednost u odnosu na ostale malobrojne konkurente.

Po pravilu, mito za ove svrhe ne daju firme direktno, već preko posrednika, takozvanih agenata čiji je legalan posao da nalaze poslove firmi. Ako agent bude uhvaćen u davanju mita, firma se tada ograđuje da ga je ona plaćala da joj nalazi posao (što je legalan i uobičajen posao), a ne da daje mito, tj. da je on to učinio van njenog znanja i na svoju ruku. U ovakvim slučajevima je visina naknade koja se plaća agentu dobar indikator da li se radilo o plaćanju za uobičajeno nalaženje posla

ili o nečem drugom. Naime, ukoliko je agentu plaćeno 3-5% od vrednosti ugovora što je standardna nadoknada za njegovo angažovanje na nalaženju novih poslova za firmu, onda je malo verovatno da je prisutno davanje mita. Međutim, ukoliko je agent dobio 20% od vrednosti projekta, postoji opravdana sumnja da je on deo novca koristio za podmićivanje svojih "kontakata". To je i bio argument za pokretanje čuvenog slučaja podmićivanja u Singapuru 1995. godine kada je pet poznatih međunarodnih kompanija, preko agenta, podmitilo službenika koji je odlučivao o dodeli posla. Iako firme nisu direktno davale novac, visina provizije koja je data agentu jasno je ukazivala da se radi o podmićivanju, tako da su kompanije proglašene krivima. Svih pet kompanija je kažnjeno time što im je, u periodu od pet godina, zabranjeno učestvovanje na tenderima u Singapuru (dok je službenik osuđen na višegodišnju robiju). Ova kazna je međutim imala višestruko teže posledice za firme jer su stavljene na svojevrsnu "crnu listu" firmi koje se služe nedozvoljenim sredstvima, što im je pogoršalo konkurentsku poziciju na ostalim međunarodnim tenderima u odnosu na rivale, drugim rečima, došle su na loš glas.

Faza realizacije projekta takođe sadrži brojne mogućnosti za zloupotrebe. Pobjednik nastoji da, u fazi, implementacije, nadoknadi troškove podmićivanja ili da poveća zaradu smanjenu po osnovu toga što je morao da ponudi najnižu cenu kako bi pobedio na tenderu. To se postiže na više načina: **a)** koristi materijal slabijeg kvaliteta od onog koji se predviđen u specifikaciji, **b)** troši manje materijala od onog što je potrebno da bi se ostvario dogovoreni kvalitet, **c)** fakturiše veću potrošnju od stvarne, itd.

To podrazumeva da se inspektori i inženjeri zaduženi za kontrolu podmićuju kako bi progledali kroz prste. Rešenje se može potražiti u slanju inspekcija različitih nivoa ovlašćenja ili, čak, angažovanjem nezavisnog stranog nadzornog tima.

Sledeći vid zloupotreba odvija se putem izmena ugovora tokom realizacije i povećavanjem troškova. Tako je izgradnja terminala minhenškog aerodroma ugovorena za 1,6 milijardi maraka, da bi, nakon par godina i višestrukih aneksa ugovora, troškovi dostigli 3,1 milijardu. Ukoliko je inženjer koji vrši nadzor ovlašćen da odobrava povećanje troškova do izvesnog nivoa, višestruke izmene i povećanja troškova mogu, u totalu, dovesti do značajnog "naduivanja" troškova, a da viši nivoi odlučivanja o tome i ne budu obavješteni. Stoga je neophodno i ovde uvesti kontrolu na više nivoa odgovornosti pojačanu time da, ako



ukupna vrednost povećanja dostigne određeni procenat od ugovorene vrednosti (recimo, 15%) tenderska komisija ili drugo nadležno tela mora da se sastane i razmotri opravdanost svih dotadašnjih promena.

Proizlazi da je u svim fazama ugovaranja i realizacije projekta najefikasnija barijera korupciji *javnost u radu* (transparentnost). Što su informacije vezane za dati projekat potpunije i dostupnije širem krugu javnosti, to su uslovi za manipulacije teži - povećava se rizik da se nedozvoljene radnje razotkriju, a sprovođenje tajnih sporazuma postaje teže. Posebno je važno da informacije o prispelim ponudama, načinu njihovog vrednovanja i razlozima za izbor pobednika budu dostupni javnosti.

Inače, danas je vrlo popularno pozivati se na transparentnost, tako da vlade mnogih zemalja i političari vrlo obilato koriste ovaj termin zaklinjući se da će raditi "pre svega transparentno". Međutim, u stvarnosti uglavnom se nastavlja sa starom praksom koja se, uz to, često obogaćuje i novim tehnikama prikrivanja i manipulacije. Samo pritisak javnosti (glasača) može naterati političare i visoke funkcionere da, zarad političkih interesa, počnu da se odriču dela ekonomske koristi.

### *Ugovor o integritetu*

Ukoliko se želi da se akteri javnih nabavki dodatno, čvršće obavežu da neće učestvovati u koruptivnim radnjama, moguće je formulisati poseban ugovor koji bi ih na to obavezivao. Model jednog takvog ugovora, koji je razvijen od strane Transparency International<sup>21</sup> pod nazivom *Ugovor o integritetu*, biće, u nastavku teksta, predstavljen u vrlo pojednostavljenom obliku, dok se detaljnije razrađena verzija Ugovora nalazi u dodatku.

Ugovorom o integritetu država se obavezuje na sledeće:

- Nijedan državni funkcioner niti službenik neće tražiti niti prihvatiti - direktno ili putem posrednika - ma kakav mito, poklon, uslugu ili neku drugu pogodnost za sebe ili za neku drugu osobu, organi-

---

<sup>21</sup> Transparency International je nevladina organizacija specijalizovana za borbu protiv korupcije na globalnom planu. Transparency-ev metod borbe protiv korupcije karakteriše stvaranje koalicija između države, poslovnog sektora i građanskog društva čime se izgrađuje nacionalni sistem integriteta (National Integrity System - NIS).

zaciju ili treće lice koje je u vezi sa ugovorom, u zamenu za prednost na tenderu ili aukciji, u proceni ponude, sklapanju ugovora i njegovoj realizaciji.

- Država će učiniti dostupnim javnosti sve potrebne i odgovarajuće tehničke, pravne i administrativne informacije o ugovoru koje ne spadaju u profesionalnu tajnu.
- Nijedan državni funkcioner niti službenik neće otkriti poverljive informacije učesniku na tenderu ili aukciji kojom bi mu dao nedozvoljenu prednost u odnosu na ostale učesnike.
- Državni funkcioneri i službenici koji su uključeni u tender ili aukciju, procenu, sklapanje ugovora i realizaciju ugovora na odgovarajući način će obelodaniti svaki eventualni sukob interesa u vezi sa ugovorom.
- Ukoliko otkriju da je bilo kršenja gore navedenih obaveza, državni funkcioneri i službenici će o tome obavestiti nadležnu komisiju (zakonom treba predvideti formiranje komisije koja će pratiti regularnost tendera i aukcija i kojoj će se upućivati žalbe).

Ugovorom o integritetu učesnici na tenderu ili aukciji se obavezuju na sledeće:

- Neće ponuditi, direktno ili putem posrednika, ma kakav mito, poklon, uslugu ili neku drugu pogodnost bilo kojem državnom funkcioneru ili službeniku (ili njegovom/njenom rođaku ili prijatelju) u razmenu za ma kakvu prednost na tenderu ili aukciji, prilikom selekcije, pri sklapanju i realizovanju ugovora;
- Neće sa drugim osobama zainteresovanim za ugovor sklopiti tajni sporazum u cilju smanjenja transparentnosti i manipulacije u fazi selekcije, sklapanja i realizacije ugovora;
- Neće prihvatiti nikakvu prednost u zamenu za neprofesionalno ponašanje;
- Konsultanti se, takođe, obavezuju da neće davati mito da bi njihovi klijenti pobedili na tenderu ili aukciji.

Sankcije u slučaju kršenja obaveza iz Ugovora o integritetu:

U slučaju da državni funkcioner ili službenik načini neki od gore navedenih prestupa, može biti kažnjen krivično, prekršajno ili disciplinski - zavisno od težine prestupa. Disciplinske me-



re su unapred određene i zavise od težine prekršaja, kao što su novčane kazne i/ili premeštanje na drugo, niže radno mesto.

U slučaju da učesnik u licitaciji prekrši ugovor o integritetu, u zavisnosti od težine prekršaja, sankcije mogu biti:

- odbijanje da se ugovor potpiše ili raskidanje ugovora
- nadoknada štete prema državi, kao i prema ostalim učesnicima u licitaciji (definisana kao unapred određen procenat od vrednosti ugovora);
- stavljanje na crnu listu za buduće licitacije (za period koji bi odgovarao težini prestupa); *ova sankcija je obično najefikasnija.*

Vrlo česta nedoumica koja se javlja u vezi sa Ugovorom o integritetu jeste koji dokazi su potrebni (dovoljni) da se utvrdi da je došlo do kršenja ugovora i da se pokrenu sankcije? Nemačka praksa smatra da je izjava koja ne opovrgava optužbu, kao, naravno, i samo priznanje krivice dovoljno za trenutno preduzimanje sankcija. Takođe, i slučaj "kada su predočene činjenice koje ne ostavljaju materijalnu sumnju" smatra se opravdanim za pokretanje sankcija. Procena je na službi koja je ugovorom nadležna za sankcionisanje i koja treba da saraduje sa tužilaštvom i sudom.

Pravnu osnovu za borbu protiv korupcije kod većih javnih nabavki gde na tenderima učestvuju, po pravilu, i firme iz inostranstva pruža OECD-ova *Konvencija o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim transakcijama* koju je decembra 1997. potpisalo svih 29 članica OECD-a plus pet zemalja ne-članica: Argentina, Brazil, Čile, Bugarska i Slovačka. Konvencija je stupila na snagu 15. februara 1999. pošto ju je, pred domaćim parlamentima, ratifikovalo 18 zemalja, čime je ona postala pravosnažna u tim zemljama. Proces ratifikacije u ostalim zemljama je u toku, s tim što su ekonomski najmoćnije zemlje u grupi prve ratifikovale konvenciju: Japan, Nemačka, Velika Britanija itd., dok su u SAD Zakonom o međunarodnoj koruptivnoj praksi ova dela sankcionisana još 1977. godine.

*Praksa javnih nabavki u Srbiji*

Srbija je jedina zemlja u Evropi koja još uvek nema Zakon o javnim nabavkama (u Crnoj Gori postoji Zakon o javnim nabavkama). Javne nabavke su kod nas regulisane odredbama koje su razbacane u više zakona koji regulišu različite aspekte ugovaranja, kao što su: Zakon o izgradnji objekata, Zakon o pribavljanju i otuđivanju nepokretnosti u državnoj svojini, Zakon o stranim ulaganjima, Zakon o koncesijama, Zakon o građevinskom zemljištu itd.

Zakon o izgradnji objekata samo u jednom članu precizira da se izgradnja objekata može ugovarati ili putem javnog konkursa ili prikupljanjem ponuda, ili neposrednim sporazumom dve strane. Pri tom je direktno sporazumevanje potpuno ravnopravno kao modalitet sa javnim konkursom. U Zakonu nema ni jedne dodatne odredbe koja obezbeđuje transparentnost, osim deklarativne dužnosti investitora da obezbedi jednake uslove učešća za sve zainteresovane strane na konkursu.

Proces selekcije ponuda je potpuno netransparentan. Investitoru je ostavljeno diskreciono pravo da izabere za sebe najpovoljniju ponudu.

Zakon, dalje, ne pravi razliku između toga ko raspisuje tender - ista procedura važi i kada je u pitanju opština, grad, republika ili pravno lice.

U slučaju da investitor izabere ponudu koja nije najpovoljnija, oštećeni učesnik na tenderu nema zakonsko pravo da traži poništavanje ugovora. Pošto ovakvi slučajevi nisu regulisani zakonom, oni se rešavaju u skladu sa važećom praksom srpskih sudova. Dakle, u slučaju da investitor izabere ponudu koja je nepovoljnija od one koju je dao njegov konkurent, oštećena strana nema prava da traži poništavanje ugovora, ali ima pravo da traži odgovarajuću odštetu. Ova odšteta odgovara njegovim troškovima učestvovanja na tenderu, a ne onome što je izgubio ostajući bez ugovora.

Sve ovo jasno pokazuje koliko je procedura izbora kod javnih nabavki stvar diskrecionog prava nadležnih i koliko je netransparentna. Otuda je stvaranje regulative (pre svega, donošenje republičkog zakona o javnim nabavkama) koja će urediti ovu izuzetno važnu oblast jedna od prioritetnih zadataka koji su pred novom vlašću.



## *Program reformi javnih nabavki u opštinama Srbije predložen od strane Transparency International Srbija*

Reforma procedure javnih nabavki u opštinama obuhvatila bi, najpre, sastavljanje jedinstvene opštinske procedure javnih nabavki po međunarodnim standardima. U njenom pravljenju bi učestvovao strani ekspert, zajedno sa domaćim, kao i operativci iz opštinskih pravnih službi. Pošto bi ova procedura bila harmonizovana sa međunarodnim standardima, strani finansijeri bi je prihvatili za programe finansiranja do određenog iznosa vrednosti projekta. Time bi se izbegla sadašnja komplikovana praksa da svaki donator traži da se primenjuje njegova procedura, čak i za sitne projekte, što stvara veliko opterećenje za opštine. To naravno ne isključuje da bi se za one najveće projekte koje finansiraju Svetska banka i druge slične organizacije primenjivala njihova procedura. Ali to bi pre trebalo da bude izuzetak (koji važi za najskuplje projekte) nego pravilo, kao što je to sada slučaj.

Opštine bi, preko Interneta, bile povezane u jedinstven (u početku zatvoren) sistem javnih nabavki. Postojao bi poseban sajt na kome bi opštine objavljivale svoje planirane nabavke u toku godine sa preciznim vremenskim rasporedom, grupisane na sledeći način:

- 1. Program nabavki**
- 2. Program investicija**
- 3. Program uređenja**

Kada dođe vreme za objavu tendera, on se objavljuje na sajtu sa svim relevantnim informacijama. Ukoliko se odlaže raspisivanje tendera, na sajtu se objavljuje da se on odlaže uz obrazloženje (nedostatak sredstava ili drugo) i utvrđuje se novi rok za raspisivanje

Dodatne informacije, sve do roka predaje ponuda, mogu se dobiti putem redovne i elektronske pošte, telefonom ili drugim načinom komunikacije

Ponude se šalju isključivo u zapečaćenoj kovrti poštom.

Nakon donošenja odluke, tenderska komisija objavljuje na sajtu ko je pobedio, uz obrazloženje na osnovu čega je odluka donesena (cena, rok, kvalitet itd).



Žalbe na odluku podnosile bi se, najpre, komisiji koja ju je donela, a ukoliko bi žalba bila odbijena, podnosila bi se ombudsmanu. Ombudsman bi imao do 5 članova koji bi morali da zadovolje visoke kriterijume u pogledu stručnosti i ličnog integriteta. Članovi bi trebali da budu različitih profesija: inženjeri, stručnjaci za računovodstvo, pravnici, sa radnim iskustvom od najmanje 3 godine. Istovremeno, oni bi morali biti priznati od svoje sredine kao osobe visokih moralnih kvaliteta i ličnog integriteta kojima se može poveriti ovako odgovoran zadatak.

Transparency International Srbija preporučuje da se, svugde gde je to moguće, opštine i firme koje učestvuju na tenderima obavežu da potpišu Ugovor o integritetu koji bi, svojom formom, bio prilagođen opštinskim tenderima. Time bi se obezbedilo vrlo efikasno sankcionisanje kršenja pravila, što je jako važno sa stanovišta preventive.

Mreža bi se kasnije, ukoliko se opštine sa tim slože, mogla otvoriti za pristup novim zainteresovanim opštinama, kao i firmama koje bi bile zainteresovane da se kao kupci oglase na sajtu.

### **Lista opština uključenih u projekat *Jačanje transparentnosti budžetiranja i javnih nabavki u opštinama Srbije***

OPŠTINA	GODINA DOLASKA DEMOKRATSKE VLASTI	BROJ STANOVNIKA	REGION SRBIJE
Čukarica	1996.	162.500	Beograd
Kikinda	1996.	67.500	Vojvodina
Niš	1996.	255.100	Južna Srbija
Vršac	2000.	57.400	Vojvodina
Zrenjanin	2000.	135.500	Vojvodina
Novi Beograd	2000.	233.100	Beograd
Aleksandrovac	2000.	31.500	Centralna Srbija
Leskovac	2000.	163.300	Južna Srbija
Mladenovac	2000.	59.800	Beograd
Dimi trovgrad	2000.	11.800	Južna Srbija
Kruševac	2000.	139.600	Centralna Srbija
Kraljevo	2000.	127.900	Centralna Srbija



OPŠTINA	GODINA DOLASKA DEMOKRATSKE VLASTI	BROJ STANOVNIKA	REGION SRBIJE
Zvezdara	2000.	147.600	Beograd
Savski venac	1996.	43.900	Beograd
Pirot	2000.	63.400	Južna Srbija
Zemun	2000.	189.700	Beograd
Grocka	2000.	83.900	Beograd
Negotin	2000.	59.500	Istočna Srbija
Majdanpek	2000.	27.700	Istočna Srbija
Apatin	2000.	33.000	Vojvodina
Užice	1996.	84.400	Zapadna Srbija
Voždovac	2000.	164.800	Beograd
Kragujevac	2000.	191.100	Centralna Srbija
Zaječar	2000.	72.800	Istočna Srbija
Pančevo	2000.	126.000	Vojvodina
Novi Kneževac	2000.	13.800	Vojvodina
Grad Beograd	1996.	1.258.600 <sup>22</sup>	Beograd

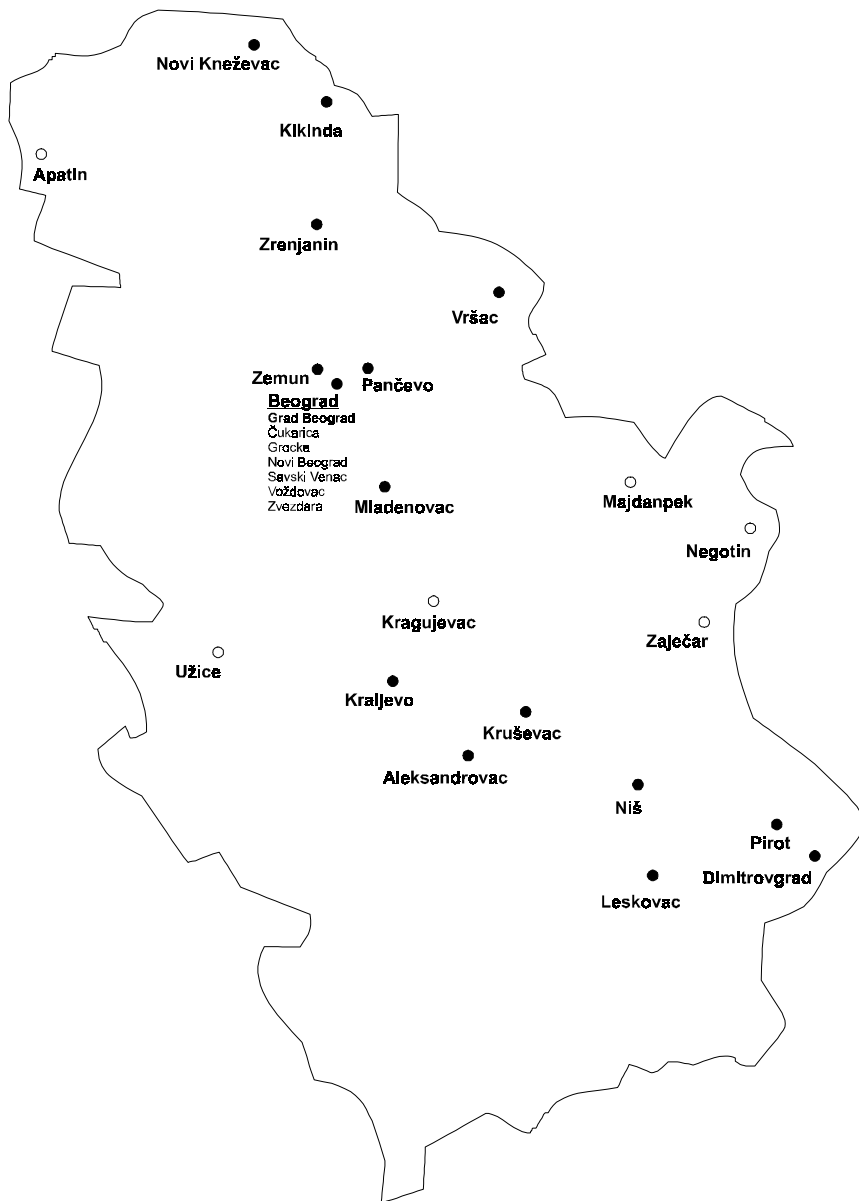
Ukupan broj opština: **27**

Ukupan broj stanovnika: **4.005.200**

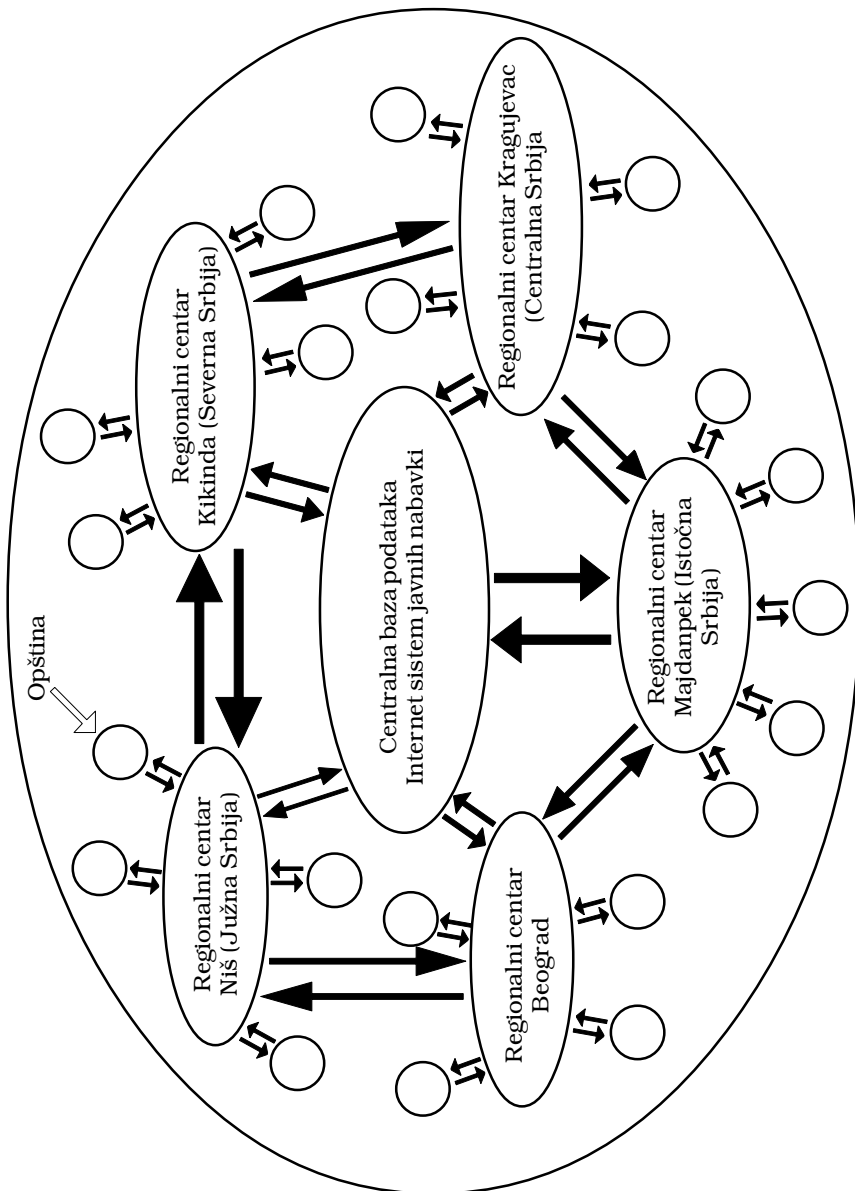
---

<sup>22</sup> Od ukupnog broja stanovnika Beograda (oko 2.300.000) oduzet je broj stanovnika opština koje su pojedinačno uključene u projekat.

## Mapa Srbije sa opštinama uključenim u program



## Mreža javnih nabavki



## **"Zarobljavanje" države**

Osnovno obeležje tranzicije zemalja Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza jeste redefinisanje uloge države u privredi, tj. uspostavljanje novog odnosa države prema preduzećima. Fenomen "otuđene države", svojstven komunističkim zemljama, postepeno je, sa tranzicijom, ustupao mesto fenomenu "zarobljene države" o kome se do sada malo govorilo. Radi se o tome da su se mnoge od ovih država nalazile (i još uvek se nalaze) pod snažnim uticajem domaćih poslovnih oligarhija koje oblikuju državnu ekonomsku politiku i propise (regulativu) kako njima odgovara. Moćne privatne firme plaćaju političare i visoke državne službenike što im omogućava da stvaraju pravila igre (zakone i druge propise) i da prilagođavaju sebi rad institucija. Sve to je, neretko, praćeno striktnom kontrolom medija.

Stoga je Putin, primivši, prošle godine, 21 vodećeg ruskog biznismena koji su mu izložili svoje primedbe na funkcionisanje države, rekao sledeće: "Želeo bih da vam skrenem pažnju da ste vi svojim uticajem preko političkih i kvazipolitičkih struktura koje su pod vašom kontrolom, stvorili državu ovakvu kakva jeste. Stoga nemojte kriviti ogledalo!"

U periodu tranzicije, državne institucije slabo funkcionišu i nisu u stanju da obezbede osnovna prava, kao što su, na primer: zaštita svojine, poštovanje ugovora itd. koje predstavljaju osnovu dobrog upravljanja zemljom. Zbog toga visoki činovnici i političari ove usluge nude "a la carte" firmama koje su u stanju da plate. Uglavnom su to nove privatne firme koje na ovaj način nastoje da steknu konkurentsku prednost u odnosu na rivale, a pre svega u odnosu na velike državne firme koje od ranije uživaju povlašćen položaj.



Svetska banka i Evropska banka za obnovu i razvoj su, aprila 2000., objavili rezultate velikog istraživanja koje je obuhvatilo 3.000 firmi u 20 zemalja u tranziciji (Business Environment and Enterprise Performance Survey - BEEPS), sa ciljem da se utvrdi u kojoj meri firme i poslovni ljudi oblikuju zakone i njihovu primenu prema svojim interesima. Potvrđena je široka rasprostranjenost fenomena "zarobljavanja države" koja je oblik tzv. "velike korupcije" (grand corruption) gde privatni sektor, podmićujući visoke državne funkcionere, "kupuje" zakone, uredbe i pozicije državnih snabdevača (državnih liferanata).

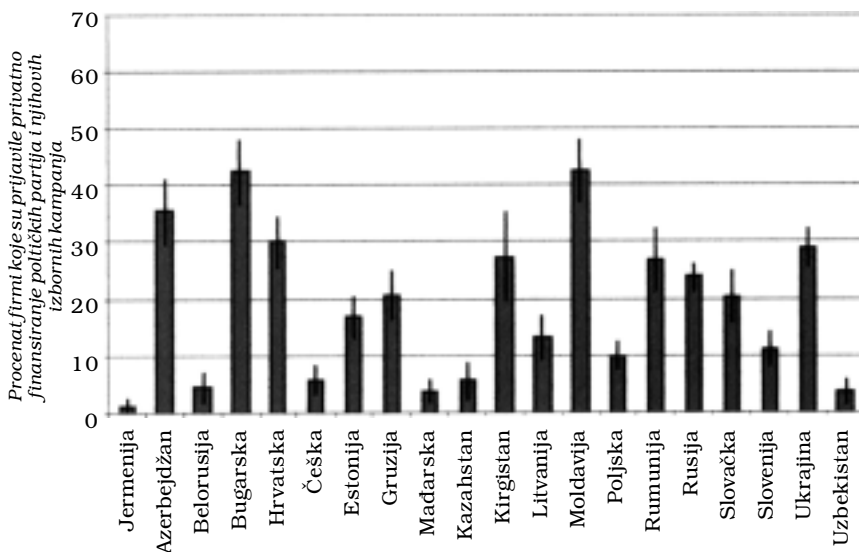
Da bi se izmerio stepen "zarobljavanja države" tj. u kojoj meri firme pomoću mita uređuju ambijent svog poslovanja, firmama su postavljena sledeća pitanja: U kojoj meri je prisutno

- Prodaja skupštinskih glasova pri izglasavanju zakona;
- Donošenje uredbi u skladu sa privatnim interesima;
- Manipulacija od strane Narodne banke;
- Kupovina sudskih odluka za kriminalna i ostala dela;
- Prilozi koje privatnici daju kao donacije političkim partijama i za finansiranje izbornih kampanja;
- Nepotizam koji znači da visoki državni funkcioneri postavljaju svoje prijatelje i rođake na javne funkcije;
- Mito plaćen državnim službenicima da bi se izbeglo plaćanje poreza i da bi se "zaobišli" propisi.

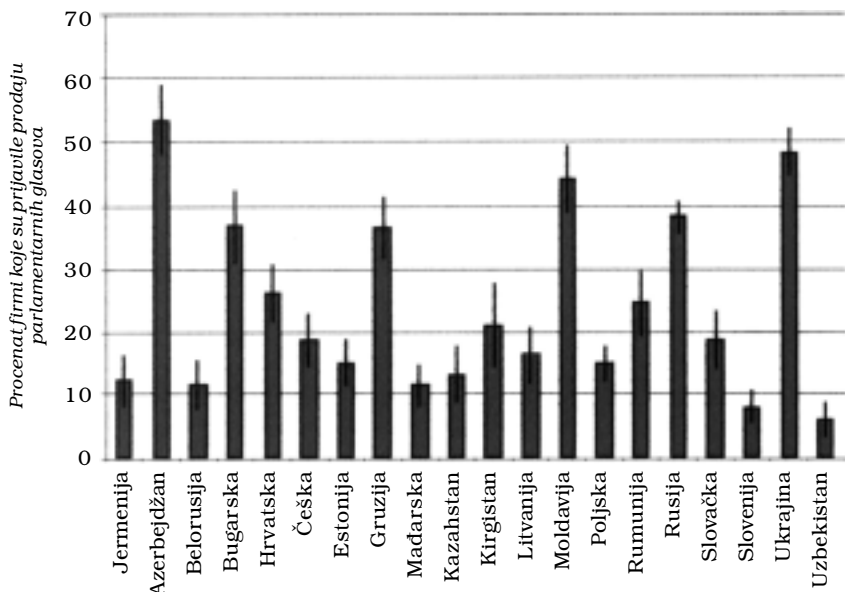
Pitanja koja obuhvataju različite oblike tzv. velike korupcije korišćeni su da bi se izmerile razmere zarobljavanja države na različitim nivoima upravljanja. U oblasti zakonodavne vlasti to su pitanja vezana za prodaju skupštinskih glasova i predsedničke dekrete, zarobljavanje Centralne banke kao malverzacije sa sredstvima, zarobljavanje pravosudnog sistema kao prodaja presuda, zarobljavanje političkih partijskih kao netransparentno finansiranje njihove delatnosti kao i izbornih kampanja.

Kompozitni indeks zarobljavanja države je konstruisan kao prosečan udeo firmi koje su se izjasnile da je svaki od pomenutih oblika velike korupcije značajan problem.

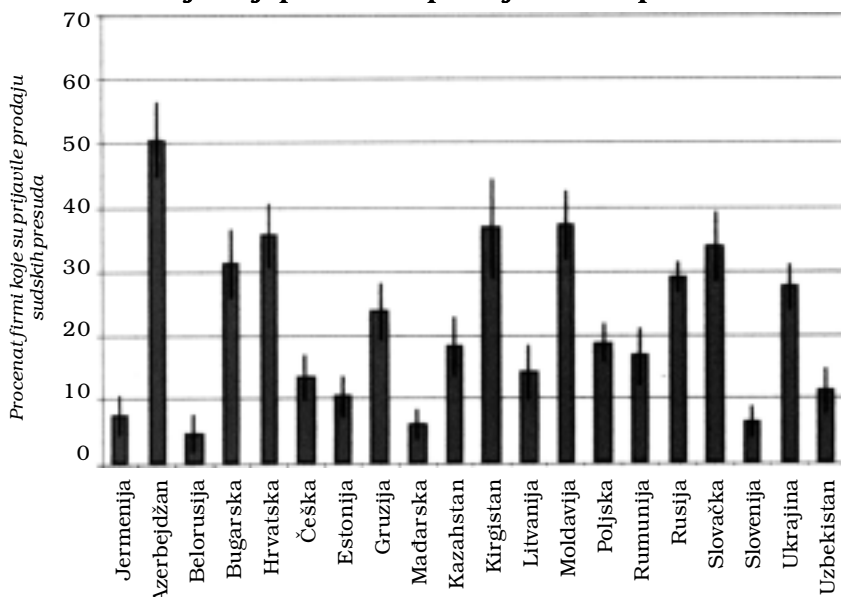
### Netransparentno finansiranje političkih partija: privatni prilozi političkim partijama i njihovim izbornim kampanjama



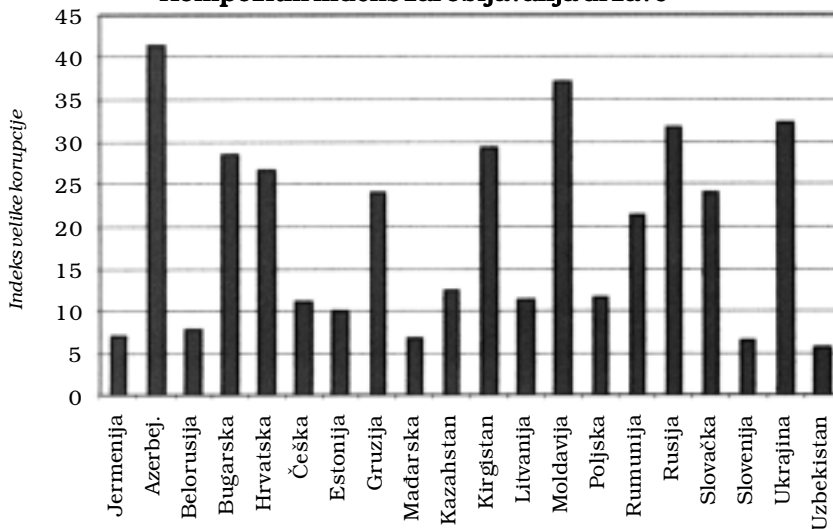
### Zarobljavanje zakonodavne vlasti: prodaja parlamentarnih glasova



## Zarobljavanje pravosuđa: prodaja sudskih presuda



## Kompozitni indeks zarobljavanja države



Indeks je prosečan udeo firmi koje su prijavile da su gorenavedeni faktori predstavljali ograničenje u njihovom poslovanju.



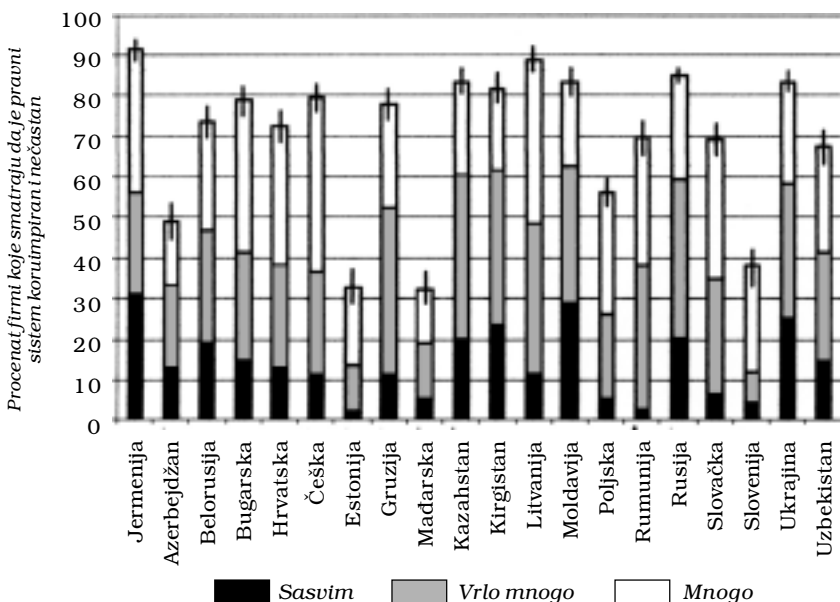
Najveći stepen zarobljavanja države registrovan je u: Bugarskoj (28%), Hrvatskoj (26%), Rusiji (32%), Ukrajini (33%), Moldaviji (37%), Rumuniji (21%) i Slovačkoj (24%),

Najmanji stepen zarobljavanja države je u: Sloveniji (7%), Mađarskoj (7%), Estoniji (10%), Češkoj (11%), Litvaniji (11%) i Poljskoj (12%).

Na pitanje da li bi platili dodatni porez ako bi to vodilo eliminisanju korupcije u skoro svim zemljama je preko 50% firmi odgovorili potvrdno (u Azerbejdžanu čak 100%).

Pravni sistem je ključna institucija tržišne privrede. Firme i pojedinci moraju biti sigurni da će se ugovori poštovati, da će privatna svojina biti zaštićena, kao i da će sudovi, u slučaju spora, presuditi fer. Korupcija, zarobljavanje države i slab pravni sistem podrivaju svojinska i ugovorna prava što se negativno odražava na investicije i rast. U 17 anketiranih zemalja u tranziciji (sa izuzetkom Slovenije, Estonije i Mađarske) preko 50% firmi smatra da je pravni sistem u većoj ili manjoj meri korumpiran ili nečastan.

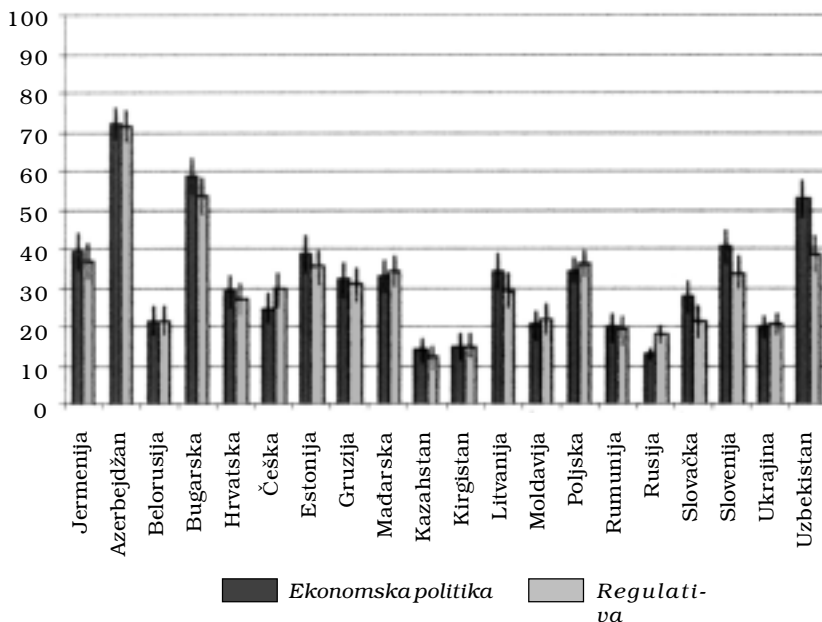
### U kojoj meri pravni sistem u vašoj zemlji korumpiran i nečastan?





Sa stanovišta poslovnog sveta, najvažnije što država treba da obezbedi jeste predvidivost ekonomske politike i regulative. Nepredvidive i nagle promene u ekonomskoj politici i u regulativi povećavaju rizik poslovanja i obeshrabruju investicije. Predvidivost je visoka u razvijenijim zemljama u tranziciji (Slovenija, Poljska, Mađarska, Litvanija i Estonija) gde 40% firmi smatra da su ekonomska politika i promene zakona i regulative predvidive u njihovim zemljama.

### Koliko su u vašoj zemlji predvidive promene u ekonomskoj politici i regulativi



Pored fenomena *zarobljavanja države*, identifikovane su još dve srodne pojave. Prva od njih se označava kao *uticaj na državu*. Radi se o firmama koje mogu da utiču na političare i visoke državne službenike kod donošenja propisa, kao i na državne organe i druge institucije nadležne za njihovu primenu. To su velike firme u kojima država ima većinsko vlasništvo ili one koje su tesno poslovno povezane sa državom. Ove firme ne moraju obavezno da plaćaju "usluge" nadležnim državnim funkcionerima, za razliku od "de novo" privatnih firmi koje tek izgrađuju posebne odnose sa državom.

Treći vid korupcije je *administrativna korupcija* koja se sastoji od podmićivanja javnih službenika sa ciljem da se "zaobiđu" važeći propisi.

U ranoj fazi tranzicije privrede, dok procesi liberalizacije i privatizacije još nisu uzeli maha, država u značajnoj meri zadržava funkcije tržišta. Kolika je i kakva uloga države u Jugoslaviji, vidi se iz podatka da su javi izdaci, u 2000. godini, činili oko 60% ukupnog bruto društvenog proizvoda. Preko 50% proizvoda nalazilo se na režimu kontrole.

To jasno pokazuje u kojoj meri naša država neposredno kontroliše i određuje prihode i preduzeća i pojedinaca, a koliko je mali udeo tržišta i tržišnih snaga u tome. Situacija da se država ne samo preterano, već i na neadekvatan način (arbitriranjem i kontrolom cena) mešala u privredni život, dala je prevelike nadležnosti njenim organima i njihovim službenicima. Od nadležnih službenika i njihovih odluka u najvećoj meri je zavisio poslovni uspeh preduzeća, kao i zadovoljavanje profesionalnih ambicija pojedinaca.

Ni dan danas situacija nije mnogo bolja. Svedoci smo kašnjenja u reformi javnih službi i privrednog sistema u celini. Uloga države je, u periodu od 5. oktobra do sada, malo izmenjena. Stoga ljudi i dalje vide državni posao kao najprofitabilniji i guraju se da, preko članstva ili poznanstava (veza) u vladajućim strankama, dođu do nekog položaja namesto "starih" kadrova. Sve dok neefikasan rad administracije bude omogućavao bolju zaradu uz manje rada u odnosu na privatni biznis, dotle će se korupcija razvijati na račun preduzetništva.

Isplativost rada u javnoj upravi (gde su plate, kao i u većini firmi, vrlo niske) proizlazi iz situacije da su službenici stvorili privatno tržište gde nude usluge na koje, formalno, svi imaju pravo, a bez kojih se ne može zamisliti poslovanje, kao što su, na primer: izvršavanje ugovornih obaveza, zaštita svojine itd. Ukoliko firma ima odgovarajuću "vezu" u upravi, može sebi obezbediti da se ova prava primenjuju u njenu korist.

Velika jugoslovenska društvena preduzeća, koja su bila u tesnoj sprezi sa državom i političarima, su, u periodu do 5. oktobra, mogla da se zadužuju i tako što su zajmove obezbeđivali i hipotekom, a da onda ne vrate dugove sigurni da hipoteka neće biti aktivirana na sudu. Naime, skoro da ni jedan od velikih dužnika iz ove kategorije nije ostao bez



zgrada i druge imovine, jer sudovi nisu donosili takve odluke, iako zakon koji uređuje ovu oblast sadrži jasna i precizna rešenja.

Takva situacija je omogućavala značajno prelivanje sredstava od poverilaca ka dužnicima. Praksa nevraćanja dugova produbila je nepoverenje na tržištu, pa se kreditni rizik uvećao do enormnih razmera, što se direktno odrazilo na cenu kredita. Ponuda kredita se, naravno, smanjila, a ročnost skratila - blagajnički i komercijalni zapisi su imali rokove dospeća uglavnom dve do tri nedelje, uz kamatne stope koje su išle i do 14% mesečno.

Pošto je za većinu preduzeća (izuzimajući ona povlašćena) postalo sve teže da dođu do novca za prostu reprodukciju, a da ne govorimo o obnavljanju opreme, proizvodnja je sve više trpela. Preduzeća su se zaduživala uglavnom kada je trebalo da reše problem kratkoročne nelikvidnosti - tj. ako trenutno nemaju sredstava da izmire neku dospelu obavezu koja se nije mogla odložiti. Pad proizvodnje i rast troškova su smanjivali ponudu na tržištu roba i povećavali cene koje je stanovništvo sve teže moglo da plati, što je neposredno ugrožavalo njegov standard. Dakle, posledice posebnog tretmana jednog broja firmi po društvo - tj. po nepovlašćena preduzeća i stanovništvo - bile su izrazito negativne.

Privatni preduzetnici su, u takvim uslovima, videli kao jedini način da razviju svoj posao da se i oni povežu sa političarima i da steknu sličan privilegovan položaj. Oni su to mogli postići jedino tako što će ostvarenu zaradu deliti sa ljudima na vlasti. Na taj način je zavlдалo pravilo "dvostrukog standarda". Jedan broj firmi je bio u poziciji da, preko političara, izlobira razne zabrane i kontrole koje će se odnositi na rivale, a iz kojih će oni biti, naravno, izuzeti. Što više takvih zabrana i ograničenja, to više mogućnosti da se iskoristi povoljan položaj i da se zaradi novac na račun konkurenata. Konkurentska borba se vodi za sticanje naklonosti ljudi na vlasti, umesto na tržištu. Jačanje konkurentskog pritiska za naklonost vlasti *podiže* cene proizvoda i usluga, nasuprot konkurenciji na tržištu koja obara cene. Razlog je jasan - što se više firmi bori oko nekog funkcionera ili službenika koji odlučuje o datoj stvari, to raste cena njegove usluge.

Da bi se država oslobodila uticaja moćnih preduzeća, neophodno je da se izvrši pritisak javnosti na političare da se ponašaju odgovorno i da ukinu ograničenja i kontrole koje su uspostavljene radi ostvarivanja

monopolskog profita. Mogućnost da javnost bude upoznata sa delovanjem državnih funkcionera (transparentnost u njihovom radu) je prvi preduslov promena. Sledeći korak je da građani, organizovani u različite nevladine organizacije, preko nezavisnih i profesionalnih sredstava informisanja, prate rad državnih organa i reaguju na njihova loša rešenja. Ništa manje važnu ulogu nemaju privatna preduzeća koja su u prilici da sagledaju slabosti i zloupotrebe u sferi poslovanja i da o tome, putem medija, informišu javnost.

Pritisak javnosti nateraće političare da uspostave nova pravila igre i novu ulogu države. Uloga države više ne bi bila da reguliše one stvari koje treba tržište da radi i da tu regulativu sprovodi selektivno, po svojoj volji, čime se šteta za društvo multiplikuje. Umesto toga, reforma uloge države bi se odvijala u dva pravca.

Prvi od njih bi bio da se prepusti tržišnim snagama da uređuju odnose u poslovnom svetu. Drugi bi bio da se utvrde pravila igre u okviru kojih tržišne snage treba da deluju (tj. okviri) - na primer, privatna preduzeća mogu da iznesu na tržište samo one robe i usluge koje zadovoljavaju utvrđene standarde u pogledu kvaliteta (počev od hleba pa do javnog prevoza). U okviru toga, zadatak države je da *ojača institucije* koje će moći da kontrolišu i da efikasno intervenišu kada se ta pravila igre ne poštuju. Naravno, jedan deo preduzeća treba da ostane pod kontrolom države (oblast javnih usluga), a u okviru toga, deo preduzeća bi ostao u državnom vlasništvu. Kako će država upravljati ovim preduzećima, takođe treba da bude pod kontrolom javnosti.

Ukoliko ne bi bilo prave kontrole javnosti, funkcioneri i službenici u ovim preduzećima (sistemima) bili bi u velikom iskušenju da iskoriste priliku za sticanje lične materijalne koristi na račun sredstava namenjenih ulaganjima u ove sisteme. Posledica je ili pad kvaliteta usluga ili povećanje cena (tada se deli ekstra dobit) ili i jedno i drugo - rast cena uz pad kvaliteta usluga.

Postepenom demonopolizacijom i otvaranjem tržišta, tako što bi se usvojili i *primenili* fer principi za sve učesnike, potencijalni preduzetnici bi bili ohrabreni da uđu na tržište čime bi se razvila konkurencija. Međutim, takav proces koji *smanjuje mogućnosti političara i funkcionera da dodatno zarađuju nije ostvariv bez snažnog pritiska građana i građanskih organizacija* na političare i funkcionere. Tek ako su suočeni sa *realnom* opasnošću da ostanu bez položaja, prihoda i osta-



lih privilegija koje visoke funkcije nose, funkcioneri će biti spremni da se odreknu dela prihoda po osnovu "iskorišćavanja" svog položaja. Stoga od istinske zainteresovanosti građana za ove pojave i njihove rešenosti da ih ne tolerišu presudno zavisi kako će se novac građana trošiti i kakav će im biti životni standard u budućnosti. Naravno, političarima je u interesu da izvrše kozmetičke promene, kako bi pred međunarodnom i domaćom javnošću stvorili imidž da su drugačiji od prethodnika i da, na taj način, steknu poverenje. Pri tom oni, u stvari, nastoje da zadrže što više od starih mehanizama i da ih, po mogućstvu, obogate nekim novim.

Na primer, u Nigeriji je sistem uvožno-izvoznih dozvola, posle niza godina neumerenih zloupotreba, doveo do ogromnog otpora i pritiska na političare da ga ukinu. Oni su to i učinili, ali su ga vrlo brzo zamenili novim sistemom kontrole spoljnotrgovinskih tokova koji je opet tim istim ljudima omogućavao da nastave da se bogate.

Težnje ljudi na vlasti manje više su nepromenljive, samo se menjaju načini njihovog ostvarivanja. Naravno, političari se služe i brojnim instrumentima koji su im na raspolaganju kako bi skrenuli pažnju ljudi sa životnih, suštinskih pitanja na neka druga, manje važna. Naime, pitanja kako država upravlja budžetom i kako reguliše privredne tokove su od suštinskog značaja za životni standard svakog stanovnika. Međutim, tokom protekle decenije bili smo svedoci da su mnoga pitanja često potpuno veštački stvarana i isticana u prvi plan, jer država nije mogla da ispuni ono za šta je, pre svega, odgovorna građanima - da im omogući da žive bolje.

## ***Upravljanje, borba protiv korupcije i privredni razvoj***

U nekim zemljama Centralne i Istočne Evrope, kao što su Rusija i Ukrajina, na primer, tokom poslednje decenije, evidentno je stalno pogoršavanje životnog standarda stanovništva. Dobar deo tog pada može se pripisati slabom državnom upravljanju koje se manifestovalo u odsustvu *vladavine prava*, nezadovoljavajućoj *zaštiti privatne svojine*, široko rasprostranjenoj *korupciji* i vođenju politike prema interesima uskih, *moćnih interesnih grupa*. Svetska iskustva potvrđuju da loše upravljanje državom ide ruku pod ruku sa usporavanjem privrednog rasta i obrnuto, da poboljšavanje upravljanja daje vidljive rezultate na planu ubrzavanja privrednog rasta.

Visoke zarade, velika ulaganja, privredni rast i viši kvalitet života svojstveni su zemljama sa efikasnim i profesionalnim institucijama, koje imaju jasnu regulativu, gde postoji vladavina prava, gde se regulativa i politika ne kreiraju po meri moćnih interesnih grupa i gde su građansko društvo i mediji snažni, nezavisni i u stanju da vrše realan pritisak na vlast da se ponaša odgovorno. Svetska iskustva pokazuju da države koje imaju dobre i transparentne državne institucije imaju i više stope privrednog rasta i manje socijalne razlike.

*Upravljanje se definiše kao običaji i institucije koje određuju kako se vlada u jednoj zemlji.* Upravljanje obuhvata: **1)** proces kojim se vlast bira, čini odgovornom, kontroliše i smenjuje, **2)** sposobnost vlasti da efikasno upravlja resursima zemlje, tj. sposobnost da se formuliše i sprovodi efikasna politika i regulativa i **3)** *poštovanje*, od strane građana i državnih vlasti, *institucija* koje su zadužene da regulišu ekonomske i socijalne odnose među njima.



Primeri Slovenije, Poljske, Estonije, Čilea i drugih zemalja (Singapur i Španija pre 20 godina) govore da država može da počne da funkcioniše efikasnije i transparentnije, a da pre toga nije postala bogata i moderna.

Političke odluke određuju ekonomsku politiku i politiku trošenja državnih para, što neposredno određuje koje će grupe stanovništva i preduzeća imati koristi. Zato je važno da država bude pod kontrolom javnosti i da se ponaša odgovorno. U suprotnom, ona će delovati u interesu pojedinih uskih grupa, a ne u interesu većine.

Privatni preduzetnici mogu uspešno da rade samo ukoliko postoje jasni i jednostavni propisi koji se poštuju (kao i ugovorne obaveze), gde se transakcije obavljaju lako, bez ograničenja i većih troškova, gde se cene i nadnice formiraju kao rezultat konkurencije i gde država ne postavlja ograničenja firmama za ulazak i izlazak sa tržišta.

Korupcija se, kao što je istaknuto, definiše kao zloupotreba javnih ovlašćenja (službenog položaja) radi sticanja lične koristi. *Pojam upravljanja* je, međutim, *znatno širi od pojma korupcije*. Upravljanje je, kao što je istaknuto, *vladanje preko formalnih i neformalnih institucija radi opšteg dobra*. Upravljanje se sastoji od 6 komponenti koje se mogu razvrstati u 3 gore pomenute grupe: a) **odgovornost** koja pretpostavlja građanske slobode i slobodu štampe, i **politička stabilnost**, b) **efikasnost vlade** koja podrazumeva kvalitet donošenja odluka i kvalitet javnih usluga i **dobra regulativa** c) **vladavina prava** koja uključuje zaštitu svojinskih prava i nezavisnost sudstva i **kontrola korupcije**.

Proizlazi da je korupcija samo jedna od 6 tesno povezanih i međusobno zavisnih komponenti koje čine širi pojam koji se zove upravljanje. Upravljanje opredeljuje blagostanje i kvalitet života u jednoj zemlji delujući preko brojnih složenih neposrednih i posrednih kanala. Poboljšavanje jedne od komponenti upravljanja, kao što su, na primer, građanske slobode neposredno unapređuje kvalitet života građana date zemlje, čak i ako ostale komponente ostaju nepromenjene.

Naravno, važi i obrnuto - upravljanje koje je isključivo u interesu elite koja vlada zemljom, a ne uvažava interese naroda, dovodi do lošeg upošljavanja radne snage, eksploatacije prirodnih resursa od koje lokalno stanovništvo ima male ili nikakve koristi itd. U državama u kojima se loše upravlja, institucije sprovode takve politike koje umanjuju produktivnost faktora, umanjuju rast i produbljuju siromaštvo.



Efikasno i transparentno upravljanje ima ključni značaj za sprovođenje uspješne ekonomske i institucionalne politike i unapređenje ljudskog kapitala i smanjenje siromaštva. *Može se zaključiti da od kvaliteta upravljanja u datoj zemlji neposredno zavisi kako će živeti njeni građani.*

Skorašnje empirijske studije potvrđuju direktnu zavisnost privrednog razvoja i unapređenja *kvaliteta života* od *kvaliteta institucija i upravljanja*. Institucionalni uslovi u velikoj meri određuju koliko brzo će firme moći da prihvate standarde razvijenih zemalja.

Analiza kvaliteta upravljanja u 166 zemalja sveta koju su 1999. godine, za potrebe Svetske banke, uradili Daniel Kaufmann, Aart Kraay i Pablo Zoido-Lobation urađena je na osnovu empirijskih podataka koji su dobijeni iz različitih izvora: agencija za procenu rizika, think tank-ova i različitih nevladinih organizacija. Takođe su uzeta u obzir mišljenja firmi, građana i stručnjaka o tome kakva je poslovna klima i politička stabilnost, efikasnost javnih usluga, poštovanje zakona, itd.

Kvalitet svake od komponenti upravljanja predstavljen je jednom od tri boje semafora. Crvena boja označava da je u zemlji data komponenta upravljanja u posebno lošem stanju. Recimo u oko 40 zemalja vladavina zakona je označena crvenom bojom, što znači da je nezadovoljavajuća (Slika 1). Žuto svetlo označava da zemlja rizikuje da upadne u krizu upravljanja. Zeleno svetlo označava da zemlja ima dobru upravu i da je njen rizik nizak. Ako se uporede zemlje iz crvene grupe (Rusija, na primer) i Poljska ili Češka koje su u zelenoj grupi, onda je razlika u dohotku po stanovniku 2 - 4 puta u korist ovih drugih.

## **Uticaj korupcije na siromašne**

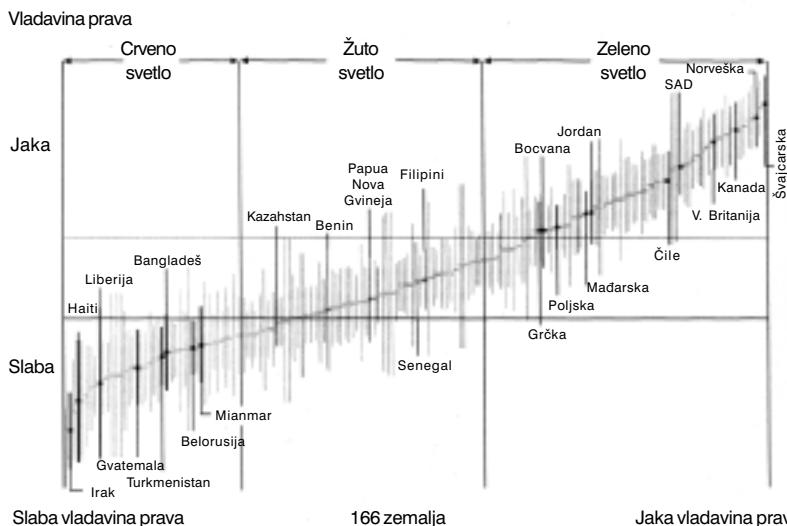
Empirijska istraživanja<sup>23</sup> pokazuju da korupcija povećava siromaštvo u zemlji i produbljuje socijalne razlike u društvu tako što usporava privredni rast, politiku javnih izdataka i investicija prilagođava interesima manjeg sloja bogatih i moćnih i sužava krug korisnika javnih usluga kao što su: obrazovanje, zdravstvena zaštita, bezbednost, pravna sigurnost i druge.

Korupcija direktno vodi smanjivanju poreskih prihoda države. To istovremeno rezultira bujanjem "sive ekonomije" koja ne plaća poreze i doprinose. Manje para u budžetu znači sve manje mogućnosti da se fi-

---

<sup>23</sup> Gupta, Davoodi i Alonso-Terme (1998)

### Slika 1. - Indikator Vladavine prava



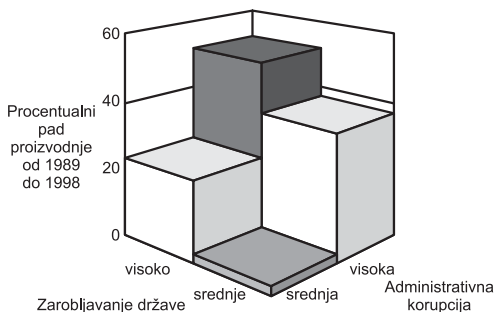
**Napomena:** Na slici je grafički predstavljen indikator vladavine prava za 166 zemlje sveta. Vertikalne linije za svaku zemlju obuhvataju ostale pokazatelje kvaliteta upravljanja.

*Izvor: Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P: "Governance Metters", Policy Research Working Paper no. 2196, World Bank, Washington D.C., 1999.*

nansiraju javne usluge na koje građani i preduzeća imaju pravo, kao što su: pravna zaštita, obrazovanje, zdravstvena zaštita itd. Oskudica ovih usluga stvara uslove za dalje jačanje korupcije tako što do ograničenih usluga mogu da dođu samo oni koji imaju da plate, dok se ostali moraju zadovoljiti sa vrlo niskim kvalitetom usluga ili čak bivaju potpuno isključeni iz njihovog korišćenja. Pošto se suočavaju sa sve slabijim kvalitetom usluga koje im država pruža, poreski obveznici su dodatno stimulisani da beže u "sivu ekonomiju" i time smanje trošak od koga ne vide koristi.

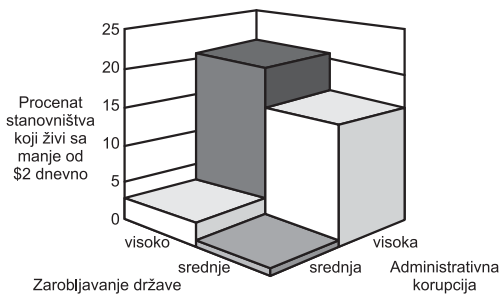
Korupcija vodi favorizovanju velikih infrastrukturnih projekata i ulaganja u naoružanje na račun poboljšavanja sistema školstva i obrazovanja. Kao posledica slabije zdravstvene zaštite i obrazovanja, povećava se stopa smrtnosti dece, skraćuje se dužina prosečnog životnog veka stanovništva, povećava stopa nepismenosti itd.

**Slika 2. - Korupcija i pad proizvodnje**



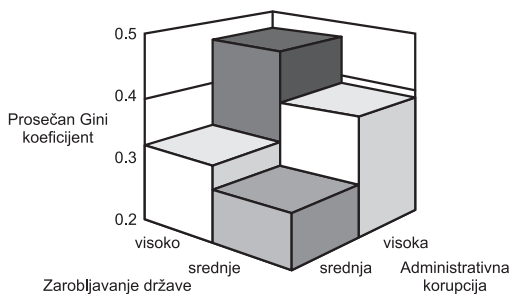
Izvor: Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P: "Governance Matters", Policy Research Working Paper no. 2196, World Bank, Washington D.C., 1999.

**Slika 3. - Korupcija i siromaštvo**

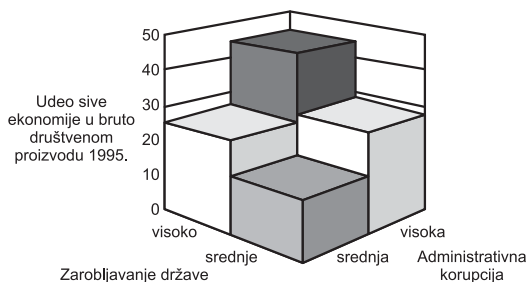


Izvor: Isto

**Slika 4. - Korupcija i nejednakost dohotka**



Izvor: Isto

**Slika 5. - Siva ekonomija**

Izvor: Isto

Mehanizmi preko kojih korupcija produbljuje siromaštvo i socijalne razlike mogu se sumirati na sledeći način.

*Smanjuju se domaća i strana ulaganja zbog:*

- Loše ekonomske i institucionalne politike rukovođene uskim interesima
- Neefikasna javna potrošnja i investicije
- Nedovoljnog ulaganja u ljudske resurse (obrazovanje, zdravstvo itd.)
- Odsustva vladavine prava i zaštite privatne svojine
- Ograničenja razvoju privatnog sektora

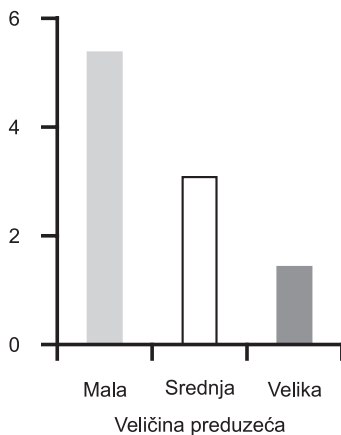
*Povećavaju se socijalne razlike zbog:*

- Politika se vodi u skladu sa interesima povlašćene manjine, a na štetu većine
- Podmićivanje teže pogađa male firme i siromašne građane nego bogate (slike 6 i 7)
- Politika javnih trošenja i investicija vodi se u interesu moćne manjine, a na teret širokog kruga sve siromašnijeg stanovništva
- Nejednaka raspodela dohotka

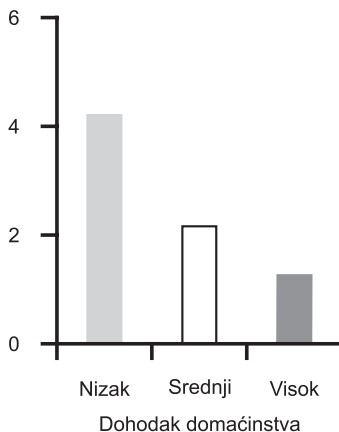
*Nejednaka dostupnost javnim uslugama zbog:*

- Korupcija omogućava onima koji imaju sa čim da korumpiraju da dođu do javnih usluga (zdravstvenih, obrazovnih, sudskih i dr.) na račun onih koji nemaju
- Povlašćena elita, radi sopstvenih interesa, dodatno ograničava ionako smanjenu ponudu javnih usluga na štetu siromašnih slojeva društva

Udeo plaćenog mita u ukupnom prihodu firme (%)

**Slika 6. - Mito koji su plaćala preduzeća u Ekvadoru 1999.***Izvor: Isto*

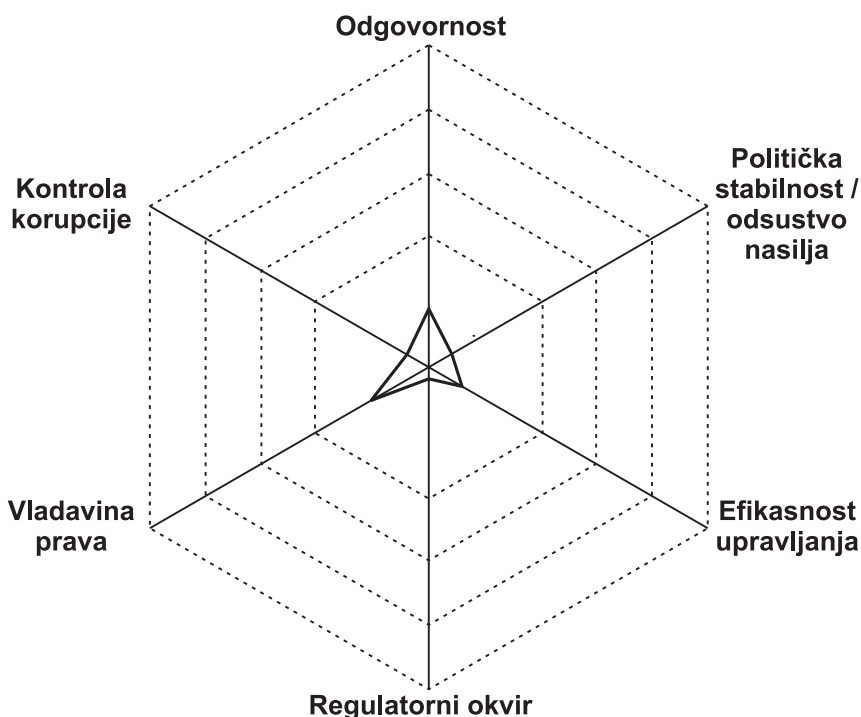
Udeo plaćenog mita u dohotku domaćinstva (%)

**Slika 7. - Mito koji su plaćala domaćinstva u Ekvadoru 1999.***Izvor: Isto*

## Reforme koje vode unapređenju upravljanja i kontroli korupcije u Jugoslaviji

Koliko su pojedine kategorije upravljanja u Jugoslaviji nerazvijene, može se videti na slici 8. Kod svake od 6 kategorija Jugoslavija nije mnogo odmakla od početka (centra). Kod razvijenih zemalja, pak, vrednosti indikatora se poklapaju sa obodom "paukove mreže" ili su vrlo blizu njega.

Slika 8. - Jugoslavija



Izvor: Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P: "Governance Meters", Policy Research Working Paper no. 2196, World Bank, Washington D.C., 1999.

Da bi se ostvario napredak, neophodno je izvršiti brojne reforme.

U oblasti **politike** neophodno je da:

- Postoji odgovornost političkog vrha
- Postoji politička volja vrha države
- Ojača uloga parlamenta
- Zemlja sprovede reformu finansiranja političkih partija i njihovih izbornih kampanji
- Postoji kontrola interesa elite i sprečavanje zarobljavanja države

U pogledu **institucionalnih promena** treba izvršiti reforme u:

- Carinama
- Privatizaciji, pre svega njene transparentnosti
- Upravljanju
- Decentralizaciju i reformu lokalne samouprave

Reforme u oblasti **javnih usluga** podrazumevaju:

- Povećanje plata i uvođenje raznih oblika stimulisanja
- Reorganizaciju državnih službi
- Unapređenje u zavisnosti od rezultata rada
- Povećanje transparentnosti

U **pravosuđu** je neophodno:

- Uspostaviti nezavisnost sudstva
- Imenovanje i napredovanje u zavisnosti od rezultata rada
- Uvesti alternativne institucije za razrešavanje sporova , kao što je ombudsman
- Pokretanje krupnih slučajeva korupcije
- Sprečavanje da sudovi budu zarobljeni od strane moćnih interesnih grupa



U sferi **ekonomske politike** potrebno je:

- Izvršiti deregulaciju, omogućiti slobodan ulazak na tržište i konkurenciju
- Pojednostaviti procedure carinjenja i oporezivanja
- Obezbediti makroekonomsku stabilnost i fiskalnu disciplinu

U oblasti **finansijske kontrole** neophodne su reforme u:

- Sferi javnih nabavki
- Reviziji i finansijskom upravljanju
- Korporativnom upravljanju
- Regulativi finansijskog sektora
- Budžetskoj kontroli
- Uvođenju informacione tehnologije

U oblasti **građanskog društva** valja obezbediti:

- Veće učešće građanskog društva u upravljanju
- Slobodu štampe
- Dostupnost podataka
- Parlamentarni nadzor
- Stvaranje koalicija i zajedničke akcije

### *Plodovi dobrog upravljanja*

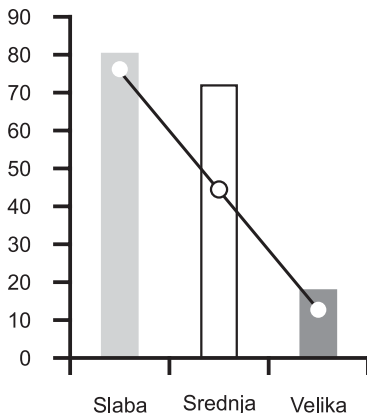
Pomenutim reformama bi se ostvarile višestruke političke, ekonomske i socijalne koristi za društvo oličene u: smanjivanju stope mortaliteta dece, povećanju dohotka po stanovniku, povećanju pismenosti i očekivanog životnog veka. Pomenutim empirijskim istraživanjima je utvrđena direktna veza između dobrog upravljanja i navedenih kategorija (videti slike 9-12).

Stoga se rast životnog standarda i poboljšanje kvaliteta života opravdano smatraju *dividendama dobrog upravljanja*.



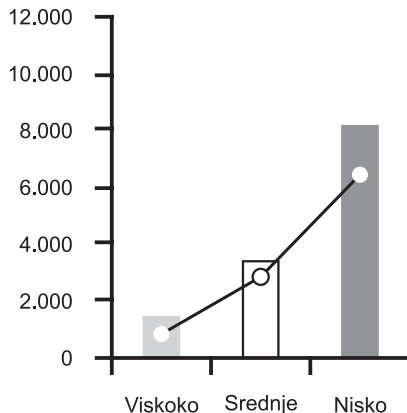
**Slika 9. - Mortalitet dece i korupcija**

Mortalitet dece (na 1.000 dece)



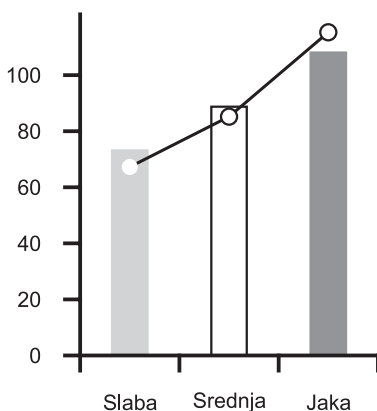
**Slika 10. - Dohodak po stanovniku i regulatorno opterećenje**

Dohodak po stanovniku (\$US)



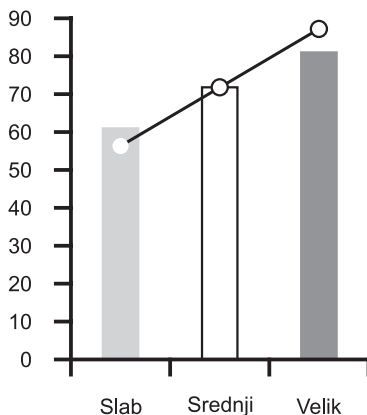
**Slika 11. - Pismenost i vladavina prava**

Pismenost (%)



**Slika 12. - Očekivani životni vek i odgovornost vlasti**

Očekivani životni vek (godina)



Izvor: Izvor: Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P: "Governance Metters", Policy Research Working Paper no. 2196, World Bank, Washington D.C., 1999.

## ***Dodatak***

## ***Osnovni elementi Sporazuma o poštenju (Integrity Pact)***

*Integrity Pact* je **sporazum** između vlade/nekog vladinog organa i podnosioca ponuda/kompanija koje učestvuju na licitaciji za snabdevanje robom ili pružanje usluga za odabrani ugovor/projekat da ***mito neće biti nuđen, davan, prihvatani ili tražen, kako tokom procesa licitacije/selekcije tako i tokom sprovođenja ugovora u delo od strane podnosioca ponude koji je pobedio na licitaciji.*** Sporazum o poštenju ima sledeće glavne elemente:

- zvanična obaveza uzdržavanja od mita prihvaćena od strane podnosioca ponude, koja čini integralni deo potpisanog dokumenta o ponudi [podržana kodeksom ponašanja kompanije i programom udovoljavanja obavezama uzdržavanja od mita];
- odgovarajuća obaveza vlade da se spreči iznuđivanje i prihvatanje mita od strane njenih zvaničnika;
- objavljivanje podataka o svim isplatama zastupnicima i drugim trećim licima;
- sankcije protiv podnosioca ponuda koji naruše sporazum o uzdržavanju od mita i
- učešće građanskog društva u nadzoru nad procenom ponuda, procesom dodeljivanja ugovora i sprovođenjem ugovora u delo; kao alternativa učešću građanskog društva ili, još bolje, uz to:
- javno obznanjivanje odluke o dodeli ugovora, uključujući tu i glavne elemente procene i razloge za izbor datog podnosioca ponude.

Sporazum o poštenju bi funkcionisao na sledeći način:

Odgovarajući organ vlade, prilikom pozivanja preduzimača ili snabdevača robom ili davaoca usluga na učešće u licitaciji za određeni ugo-



vor, obaveštava potencijalne podnosiocima ponuda da njihove ponude moraju sadržavati zvaničnu obavezu, preuzetu od strane predsednika Upravnog odbora kompanije u ime kompanije, da neće nuditi ili davati bilo kakva novčana sredstva ili usluge u cilju dobijanja ili zadržavanja ovog ugovora ili sticanja neke nedolične prednosti, i da se neće potajno dogovarati sa drugim stvarnim ili potencijalnim podnosiocima ponuda u cilju ograničavanja konkurencije. Obaveza podnosioca ponude moraće da se odnosi na sve direktore i sve zaposlene unutar kompanije, kao i na zastupnike, konsultante, podizvođače ugovornih poslova i partnere podnosioca ponude u okviru konzorcijuma.

Kada poziva konsultante da podnesu predloge za bilo kakve usluge u vezi sa projektom, organ vlade obaveštava sve pozvane učesnike licitacije da njihovi predlozi moraju sadržati zvaničnu obavezu da neće tražiti ili primati bilo kakve isplate ili usluge u zamenu za (i) izradu projekta ili delova projekta na takav način da pruža nedolične prednosti jednom podnosiocu ponude ili nekolicini njih, (ii) pružanje nedolične prednosti bilo kom podnosiocu ponude pri vrednovanju i biranju podnosilaca ponuda za sklapanje ugovora, ili za (iii) neizvršavanje valjanog nadzora nad sprovođenjem projekta u delo, neprijavlivanje kršenja odredbi ugovora ili drugih vidova neispunjavanja ugovornih obaveza, i neinsistiranje na punom ispunjavanju zakonskih obaveza od strane snabdevača i izvođača ugovornih poslova.

Sa svoje strane, vlada zemlje XYZ (GOX) uvodi obavezu za sve svoje visoke funkcionere, na nivou direktora projekta i višem, da redovno objavljuju podatke o svojoj imovini i o imovini svoje porodice, i zahtevaće od svakog visokog zvaničnika, na nivou direktora projekta i višem, koji je na neki način uključen u projekat da da pismenu izjavu da nije tražio ili prihvatio, i da neće tražiti ili prihvatiti, bilo kakvo plaćanje ili uslugu. GOX će, generalno uzev, slediti transparentna pravila za javne nabavke.

Po svojoj suštini, ove obaveze nisu ništa drugo nego sporazum da se poštuju i primenjuju postojeći zakoni XYZ i zakoni zemlje druge ugovorne strane.

Pošto kompanija podnosilac ponude posluje preko mnogih nameštenika i zastupnika, obaveze kompanije i predsednika Upravnog odbora treba da budu podržane (u najmanju ruku radi zaštite samog predsednika Upravnog odbora) poslovnom politikom, na nivou čitave kompanije, koja podrazumeva uzdržavanje od mita ("etički kodeks" ili "ko-

deks ponašanja”) sprovedene u delo posredstvom programa za udovoljavanje obavezama, kojim se obezbeđuje da svi zaposleni i zastupnici budu upoznati sa politikom i obavezom uzdržavanja od mita i da se toga pridržavaju. Kada kompanija faktički već poseduje politiku uzdržavanja od mita, ona može da priloži kopiju dokumenta o takvoj poslovnoj politici, zajedno sa programom za udovoljavanje obavezama kojim se ta politika sprovodi u delo. Kada kompanija nema takvu poslovnu politiku ili nema program za udovoljavanje takvim obavezama u pismenoj formi, ona može da pripremi program udovoljavanja obavezi uzdržavanja od mita za taj konkretni ugovor.

Kodeks ponašanja i program udovoljavanja obavezi uzdržavanja od mita bavili bi se sledećim pitanjima:

- nedvosmislena izjava o poslovnoj politici kompanije koja zabranjuje sve vidove mita i tajnih dogovora;
- poslovna politika kompanije u pogledu poklona i zabavljanja klijenata, troškova putovanja i smeštaja, političkih doprinosa, itd.;
- distribucija dokumenta o poslovnoj politici (na odgovarajućim jezicima) svim direktorima i svim zaposlenima;
- potvrda zaposlenih o prijemu i prihvatanju poslovne politike, obnavlja se svake godine;
- obuka zaposlenih u sprovođenju poslovne politike;
- unutrašnja kontrola, spoljašnja revizija i knjigovodstvo;
- primena odgovarajućih sankcija (uključujući tu i mogućnost otpuštanja) u slučaju narušavanja obaveze.

GOX neće procenjivati politiku/kodeks ponašanja koji podrazumeva uzdržavanje od mita i program udovoljavanja toj obavezi, usvojen od strane svakog podnosioca ponude, prilikom predavanja ponuda. Samo ako i kada postoji razlog da se posumnja u zloupotrebu od strane nekog podnosioca ponude, njegova poslovna politika i program za udovoljavanje obavezi uzdržavanja od mita biće preispitani i vrednovani. Ako tada budu uočeni bilo kakvi nedostaci, to će biti relevantno za sankcije, uključujući tu i dužinu perioda zabrane učestvovanja u licitacijama zbog narušavanja obaveze.

Premda je veoma poželjno da sve kompanije formulišu i primenjuju na delu poslovnu politiku uzdržavanja od mita, postojanje takve poslovne politike nije obavezno prema odredbama Sporazuma o poštenju.



## **Objavljivanje podataka o plaćanjima zastupnicima i drugim trećim licima**

Jedan ključ za to jeste transparentnost u pogledu plaćanja zastupnicima i drugim trećim licima u vezi sa ugovorom. Postoje, naravno, dobri i valjani razlozi zašto zastupnici mogu biti angažovani da pružaju legitimne usluge i da dobiju odgovarajuću nadoknadu za te usluge. Međutim, provizije zastupnika predstavljaju tradicionalno sredstvo za prikrivanje mita. Sporazum o poštenju, stoga, zahteva da sva prošla i nameravana buduća plaćanja zastupnicima i drugim trećim licima budu objavljena u fazi licitacije, da se zvanično evidentiraju i objave tokom faze realizovanja ugovora od strane uspešnog podnosioca ponude, uz potvrdu odgovarajućeg visokog funkcionera. Ovakva potvrda je neophodna da visoki funkcioneri i predsednik Upravnog odbora ne bi mogli da se pozivaju na to kako im nije bila poznata zloupotreba, što je sada često slučaj. Ovaj zahtev podržava program za udovoljavanje obavezi uzdržavanja od mita, kojim bi trebalo da raspolaze uspešni podnosilac ponude.

### **Odšteta**

Podnosioci ponuda koji prekrše obavezu uzdržavanja od mita tokom procesa odlučivanja o dodeli ugovora, odnosno, uspešni preduzimač ili snabdevač koji prekrši obavezu uzdržavanja od mita tokom sprovođenja ugovora u delo, ili konsultanti koji prekrše svoju obavezu, biće podložni znatnim novčanim kaznama.

Odšteta će u normalnim prilikama uključivati poništavanje ugovora, odgovornost za odštetu (kako vladi tako i drugim podnosiocima ponuda na licitaciji), gubitak kaucije za ponudu i zabranu prekršiocu da obavlja bilo kakav posao za GOX tokom određenog perioda vremena.

U slučajevima kada GOX zabrani prekršiocu obavljanje poslova za račun GOX zbog neizvršavanja obaveze uzdržavanja od mita ili zbog nekog drugog vida korupcionaškog ponašanja, međunarodna finansijska institucija/strani donator koji obezbeđuje sredstva takođe će razmotriti mogućnost da donese odluku o nepodobnosti prekršioca za dobijanje ugovora finansiranih sredstvima te institucije bilo gde u svetu.

Odštetni zahtev od strane vlade biće u formi ugovorne štete, gde se pod "štetom" podrazumeva iznos od 8 (osam) procenata vrednosti ugovora, osim u slučaju da bilo koja od strana može da dokaže da je iznos štete veći ili manji. Zahtevi za odštetu podneti od strane konkurenata u licitaciji biće takođe unapred određeni u iznosu od 1 (jednog) procenta vrednosti ugovora, osim u slučaju da bilo koja od strana može da dokaže da je iznos štete veći ili manji.

Odštetni zahtevi u vezi sa ugovorom imaju se rešavati arbitražom u skladu sa Pravilnikom o arbitraži Međunarodne trgovinske komore.

Davanjem ovlašćenja neuspešnim podnosiocima ponuda da sami sprovedu sankcije (putem međunarodne arbitraže), povećaće se njihovo poverenje u poštenje ove procedure u celini.

## **Uloga građanskog društva**

GOX će uložiti sve napore da sprovede proces koji uključuje konsultacije među ključnim učesnicima i koji vodi do usvajanja metodologije koja uživa poverenje privatnog sektora i građanskog društva. GOX takođe smatra veoma poželjnim da zadobije podršku građanskog društva omogućujući mu da preuzme aktivnu ulogu u nadziranju čitavog procesa - neposredno ili uz pomoć stručnih konsultanata - i time procesu da transparentnost i kredibilitet. GOX će zato organizovati pretходne konsultacije, moguće je, u formi rasprave ili rasprava sa ključnim učesnicima procesa.

GOX takođe razmatra usvajanje, bilo kao dodatak uključivanju građanskog društva bilo umesto njega, politiku potpune transparentnosti licitacije, procene ponuda, dodeljivanja ugovora i njegove realizacije putem neposrednog objavljivanja svih ključnih dokumenata ili putem omogućavanja nesmetanog pristupa relevantnoj dokumentaciji i informacijama bilo kojoj zainteresovanoj strani.

## **Završne primedbe**

Koncepcija Sporazuma o poštenju biće prezentirana podnosiocima ponuda što je pre moguće u procesu licitacije, kako bi se obezbedilo da se nova pravila uspostave pre nego što su zainteresovane strane imale



priliku da uđu u razne (tradicionalne) aranžmane. To, između ostalog, znači da će za bilo kakve ugovore vezane za proces preliminarnog biranja podnosilaca ponuda (npr. ugovori za javne radove velikog obima) od podnosilaca ponuda biti traženo da prihvate obavezu uzdržavanja od mita kao deo procedure preliminarnog izbora.

Za početak, vlada može isprobati koncepciju Sporazuma o poštenju na većim ugovorima za jedan ili nekoliko odabranih projekata, ili za sve projekte u nekom konkretnom sektoru. Kasnije bi mogla da usledi šira primena, pošto je stečeno dovoljno iskustva i pošto su unete poželjne modifikacije.

Prilozi ovom memorandumu sadrže:

- (a)** model saopštenja vlade podnosiocima ponuda za odabrani ugovor, koji bi bio uključen u poziv vlade za licitaciju i
- (b)** model memoranduma vlade pod nazivom "Procedura za podnošenje ponuda za dobijanje ugovora u javnom sektoru". "Procedura" bi bila priključena pozivu vlade upućenom podnosiocima ponuda.

Ovi modeli dokumenata bili bi prilagođeni konkretnim zahtevima odabranog ugovora.

Primena Sporazuma o poštenju predstavljala bi korak vlade u pravcu veće transparentnosti i poštenja u vezi sa procesom javnih nabavki. Širi vladin program za borbu protiv korupcije biće paralelno primenjen što je pre moguće.



## ***Poziv na licitaciju u javnom sektoru***

Model saopštenja vlade zemlje XYZ svim podnosiocima ponude za licitaciju za učešće na Projektu YYY (saopštenje će u normalnim prilikama biti priloženo uz poziv na učešće u licitaciji)

**1.** Vlada XYZ (GOX) rešena je da se bori protiv korupcije prilikom sklapanja ugovora u domenu javnog sektora [i dobija pomoć Svetske banke za jačanje regulative vezane za javne nabavke i proceduru nabavke]. U okviru tog programa, GOX je preispitala svoje aranžmane za odobravanje i primenu ugovora u domenu javnog sektora na osnovu kriterijuma transparentnosti i odgovornosti.

**2.** Pokušavajući da suzi prostor za zloupotrebe, GOX uvodi novu proceduru, i uverena je da će je vaša kompanija podržati. Cilj ovoga je da se obezbede pravični uslovi za nadmetanje radi dobijanja poslova koje odobrava vlada, kao i to da se nadmetanje odvija otvoreno i na način koji pruža pravične i jednake mogućnosti za sve koji učestvuju u nadmetanju, te da se ugovor sprovodi u delo na pošten način. Nova procedura će se takođe odnositi na sprovođenje u delo ugovora od strane najuspešnijeg podnosioca ponude/snabdevača. Nova procedura izložena je u memorandumu koji je priključen uz poziv.

**3.** U okviru svoje strategije građenja poverenja, GOX će dati najviši prioritet praćenju primene nove procedure. GOX će naročitu pažnju obratiti na potrebu da se spreče svi slučajevi iznuđivanja ili prihvatanja mita od strane zvaničnika GOX. Molimo sve koji učestvuju u licitaciji za poslove koje odobrava GOX da joj pomognu tako što će prijaviti svaki takav slučaj.



4. Osnovan je specijalni ured za obradu i ispitivanje svih izveštaja o iznuđivanju ili mitu prilikom sklapanja poslova u domenu javne nabavke pri kabinetu [predsednika vlade], sa kojim se može stupiti u kontakt na sledeći način:

5. GOX nada se da će vaša kompanija prihvatiti ovu proceduru kao pravičnu i razumnu, i da će joj dati svoju punu podršku.

## VLADA XYZ

### Procedura za licitaciju radi sklapanja ugovora u domenu javnog sektora:

#### Sporazum o poštenju

Sledeća procedura primenjivaće se na odobravanje ugovora za Projekat YYY ["Preliminarni izbor podnosilaca ponuda za...", "Poziv na licitaciju za..." ili "Konsultantske usluge za..."]. Ta procedura predstavlja dodatak uz standardne pravne i administrativne zahteve. Ona će činiti deo uslova svakog ugovora i, u slučaju njenog kršenja, Vlada XYZ (GOX) i bilo koja od firmi podnosilaca ponuda moći će da podnesu tužbu.

1. Svaki podnosilac ponude za sklapanje ugovora o snabdevanju, građevinskim radovima ili nekoj drugoj vrsti usluga (koja nije konsultantske prirode) mora priložiti izjavu sledeće sadržine, koja će činiti integralni deo dokumentacije u vezi sa ponudom:

*"Ova kompanija pridaje veliki značaj nadmetanju u podnošenju ponuda koje je slobodno, pravično, konkurentno i nije podložno zloupotrebama. Ova kompanija sa zadovoljstvom može da potvrdi da **(i)** nije ponudila ili odobrila, bilo neposredno bilo posredno, preko zastupnika ili drugih trećih lica, nikakav nedoličan stimulans ili nagradu bilo kom zvaničniku, njihovim rođacima ili poslovnim partnerima u cilju dobijanja ili zadržavanja ovog ugovora, ili bilo kakve druge nedolične prednosti; **(ii)** nije imala niti će imati potajnih dogovora sa drugima u cilju nedoličnog ograničavanja nadmetanja za dobijanje ovog ugovora. Kompanija shvata materijalni značaj ovih obaveza za Vladu i oslanjanja Vlade na te obaveze.*

*Ova kompanija sledi poslovnu politiku/kodeks ponašanja koji podrazumeva uzdržavanje od mita i program pridržavanja obaveza koji uključuju sve razumne korake neophodne da bi se osiguralo da će se obaveze uzdržavanja od mita pridržavati njeni direktori i zaposleni u njoj, kao i treća lica koja saraduju sa ovom kompanijom na Projektu YYY, uključujući tu zastupnike, konsultante, partnere u okviru konzorcijuma, podizvođače ugovornih poslova i snabdevače. Prilažemo kopije naše poslovne politike/našeg kodeksa ponašanja koji podrazumeva uzdržavanje od mita i programa pridržavanja obaveza.*

*[U slučajevima kada na licitaciji učestvuju kompanije koje još uvek nemaju opštu poslovnu politiku/kodeks ponašanja koji podrazumeva uzdržavanje od mita: "Ova kompanija je, za potrebe ove licitacije, usvojila program pridržavanja obaveza - čiju kopiju prilažemo - koji uključuje sve razumne korake neophodne da bi se osiguralo da će se obaveze uzdržavanja od mita pridržavati njeni direktori i zaposleni u njoj, kao i treća lica koja saraduju sa ovom kompanijom na Projektu YYY, uključujući tu zastupnike, konsultante, partnere u okviru konzorcijuma, podizvođače ugovornih poslova i snabdevače."]*

*[U slučajevima kada vlada odluči da ne insistira na poslovnoj politici/kodeksu ponašanja koji podrazumeva uzdržavanje od mita: "Ova kompanija preduzeće potrebne mere kako bi se svi njeni direktori i svi zaposleni u njoj, kao i sva treća lica koja saraduju sa ovom kompanijom na ovom projektu, uključujući tu zastupnike, konsultante, partnere u okviru konzorcijuma i podizvođače ugovornih poslova, pridržavali obaveze uzdržavanja od mita.]*

*Ovu obavezu prihvata predsednik Upravnog odbora ove kompanije u ime kompanije.*

*Ova kompanija daje neopozivu saglasnost GOX da se bilo kakav spor u vezi sa ovim odredbama preda na obavezujuću arbitražu, u skladu sa Pravilnikom za arbitražu Međunarodne trgovinske komore koji je na snazi na dan podnošenja zahteva za arbitražom."*

*Napomena: U slučaju arbitražnog postupka, postoje određene stvari oko kojih ugovorne strane treba da se saglase. Ugovorne strane treba da razmotre unošenje sledeće klauzule u ugovor i postizanje saglasnosti u pogledu stvari sadržanih u tekstu u uglastoj zagra-*



di koji sledi: "[Arbitražni sud činiće (jedan sudija/tri sudije). Arbitražna će biti održana u (ime grada). Rasprava će se voditi na (engleskom) jeziku. Svi sporovi u vezi sa ovim odredbama biće rešeni u skladu sa zakonima (ime zemlje).]"

2. Svaki konsultant ili konsultantska firma koja podnese predlog za sklapanje ugovora o konsultantskim uslugama u vezi sa Projektom YYY mora, kao integralni deo predloga, dati izjavu sledeće sadržine:

"Ovaj konsultant/konsultantska firma ('konsultant') pridaje značaj izboru konsultanata koji je slobodan, pravičan, konkurentan i ne podleže zloupotrebi. Ovaj konsultant rado potvrđuje da **(i)** nije ponudio ili odobrio, bilo neposredno bilo posredno, preko zastupnika ili trećih lica, nikakav nedoličan stimulans ili nagradu bilo kom zvaničniku, njihovim rođacima ili poslovnim partnerima u cilju dobijanja ili zadržavanja ovog ugovora, ili bilo kakve druge nedolične prednosti; **(ii)** nije imao niti će imati potajnih dogovora sa drugima u cilju nedoličnog ograničavanja nadmetanja za dobijanje ovog ugovora. Konsultant shvata materijalni značaj ovih obaveza za Vladu i oslaňjanja Vlade na te obaveze.

Ovaj konsultant takođe potvrđuje da neće zahtevati niti će prihvatiti bilo kakvo plaćanje ili uslugu za **(i)** izradu projekta ili delova projekta na takav način da pruža nedolične prednosti jednom podnosiocu ponude ili nekolicini njih, **(ii)** pružanje nedolične prednosti bilo kom podnosiocu ponude pri vrednovanju i biranju podnosilaca ponuda za sklapanje ugovora, ili za **(iii)** neizvršavanje valjanog nadzora nad sprovođenjem projekta u delo, neprijavlivanje kršenja odredbi ugovora ili drugih vidova neispunjavanja ugovornih obaveza, i neinsistiranje na punom ispunjavanju zakonskih obaveza od strane snabdevača i izvođača ugovornih poslova.

Ovaj konsultant sledi poslovnu politiku/kodeks ponašanja koji podrazumeva uzdržavanje od mita i program pridržavanja obaveza koji uključuju sve razumne korake neophodne da bi se osiguralo da će se obaveze uzdržavanja od mita pridržavati njegovi direktori i svi zaposleni, kao i treća lica koja saraduju sa ovim konsultantom na Projektu YYY, uključujući tu zastupnike, konsultante, partnere u okviru konzorcijuma, podizvođače ugovornih poslova i snabdevače. Prilažemo kopije naše poslovne politike/našeg kodeksa ponašanja

koji podrazumeva uzdržavanje od mita i programa pridržavanja obaveza.

*[U slučajevima kada u procesu selekcije učestvuju konsultanti koji još uvek nemaju opštu poslovnu politiku/kodeks ponašanja koji podrazumeva uzdržavanje od mita: "Ovaj konsultant je, za potrebe ove licitacije, usvojio program pridržavanja obaveza - čiju kopiju prilazimo - koji uključuje sve razumne korake neophodne da bi se osiguralo da će se obaveze uzdržavanja od mita pridržavati njegovi direktori i svi zaposleni, kao i treća lica koja saraduju sa ovim konsultantom na Projektu YYY, uključujući tu zastupnike, konsultante, partnere u okviru konzorcijuma, podizvođače ugovornih poslova i snabdevače."]*

*[U slučajevima kada vlada odluči da ne insistira na poslovnoj politici/kodeksu ponašanja koji podrazumeva uzdržavanje od mita: "Ovaj konsultant preduzeće potrebne mere kako bi se svi njegovi direktori i svi zaposleni, kao i sva treća lica koja saraduju sa ovim konsultantom na ovom projektu, uključujući tu zastupnike, konsultante, partnere u okviru konzorcijuma i podizvođače ugovornih poslova, pridržavali obaveze uzdržavanja od mita."]*

*Ovu obavezu prihvata predsednik Upravnog odbora ovog konsultanta u ime konsultanta.*

*Ovaj konsultant daje neopozivu saglasnost GOX da se bilo kakav spor u vezi sa ovim odredbama preda na obavezujuću arbitražu, u skladu sa Pravilnikom za arbitražu Međunarodne trgovinske komore koji je na snazi na dan podnošenja zahteva za arbitražom."*

*Napomena: U slučaju arbitražnog postupka, postoje određene stvari oko kojih ugovorne strane treba da se saglase. Ugovorne strane treba da razmotre unošenje sledeće klauzule u ugovor i postizanje saglasnosti u pogledu stvari sadržanih u tekstu u uglastoj zagradi koji sledi: "[Arbitražni sud činiće (jedan sudija/tri sudije). Arbitražna će biti održana u (ime grada). Rasprava će se voditi na (engleskom) jeziku. Svi sporovi u vezi sa ovim odredbama biće rešeni u skladu sa zakonima (ime zemlje).]"*

**3. (a)** Ako kompanija koja je podnosilac ponude ima ogranak u nekoj drugoj zemlji, obaveza uzdržavanja od mita mora se proširiti na taj



ogranak kompanije, na njegove direktore i sve zaposlene. Ako ogranak kompanije podnese ponudu na licitaciji, obaveza uzdržavanja od mita mora da se proširi na matičnu kompaniju, njene direktore i sve zaposlene.

**(b)** Od podnosioca ponuda će se zahtevati da prilože slične izjave svojih podizvođača ugovornih poslova i partnera u okviru konzorcijuma da prihvataju obavezu uzdržavanja od mita. Podnosilac ponude, međutim, može svojom izjavom pokriti obavezu podizvođača ugovornih poslova i partnera u okviru konzorcijuma, pod uslovom da podnosilac ponude preuzme punu odgovornost.

**4. (a)** Plaćanja zastupnicima i drugim trećim licima biće ograničena na odgovarajuću nadoknadu za zakonite usluge.

**(b)** Svaki podnosilac ponude će u okviru dokumentacije priložene u vezi sa ponudom navesti sve primaoce plaćanja koja su ili izvršena ili treba da budu izvršena, kao i iznose koje su primili ili treba da prime zastupnici ili druga treća lica (uključujući tu i političke partije ili kandidate na izborima) u vezi sa ponudom za licitaciju i, ukoliko se pokaže uspešnom, sprovođenjem ugovora u delo.

**(c)** Podnosilac ponude čija ponuda bude prihvaćena takođe će saopštavati [na svaka tri meseca ili na pola godine] sve podatke u vezi sa isplatama zastupnicima i drugim trećim licima tokom sprovođenja ugovora u delo.

**(d)** U roku od [godinu] dana po završetku sprovođenja ugovora u delo, podnosilac ponude čija je ponuda prihvaćena podneće zvaničnu izjavu u smislu da nikakav mito ili nezakonita provizija nisu plaćeni radi dobijanja ili zadržavanja tog ugovora. Završni izveštaj mora sadržati kratak pregled detalja u vezi sa isporučenom robom i pruženim uslugama kako bi se moglo ustanoviti da su sva izvršena plaćanja bila zakonita.

**(e)** Izjave koje se traže u skladu sa podparagrafima (b) i (d) ovog paragrafa moraju biti overene od strane nadležnog visokog funkcionera kompanije.

**5.** U XYZ svi vidovi korupcije su protivzakoniti, i Vlada će nastaviti da krivično goni prekršioce.

6. Sporazum o poštenju, međutim, usredsređen je na **mito u cilju dobijanja ili zadržavanja ugovora ili sticanja neke druge nedolične prednosti, uključujući tu i potajne dogovore u cilju ograničavanja konkurencije u nadmetanju za dobijanje ovog ugovora**. To uključuje sva plaćanja ili druge usluge ponuđene ili date u cilju **(i)** dobijanja ugovora, **(ii)** promene uslova ugovora (prilagodavanje cena, specifikacija, roka sprovođenja ugovora u delo ili bilo koje druge značajne odredbe ugovora) uz odobrenje GOX, **(iii)** odobravanja, od strane nekog zvaničnika, nadzornog konsultanta ili njegovog osoblja, izvršenja ugovornih poslova koje ne udovoljava standardima i specifikacijama, **(iv)** izbegavanja poreza, dažbina, licenci ili bilo kojih drugih zakonskih obaveza kojima treba udovoljiti, ili **(v)** radi navođenja nekog zvaničnika da prekrši svoje zvanične obaveze na bilo koji drugi način. To takođe uključuje traženje ili primanje bilo kakve isplate ili usluge od strane konsultanta u zamenu za **(i)** izradu projekta ili delova projekta na takav način da pruža nedolične prednosti jednom podnosiocu ponude ili nekolicini njih, **(ii)** pružanje nedolične prednosti bilo kom podnosiocu ponude pri vrednovanju i biranju podnosilaca za sklapanje ugovora, ili za **(iii)** neizvršavanje valjanog nadzora nad sprovođenjem projekta u delo, neprijavlivanje kršenja odredbi ugovora ili drugih vidova neispunjavanja ugovornih obaveza, i neinsistiranje na punom ispunjavanju zakonskih obaveza od strane snabdevača i izvođača ugovornih poslova.

7. U slučaju da podnosilac ponude ili konsultant ne udovolji obavezama uzdržavanja od mita, primenjivaće se sledeće sankcije:

- (i)** poništavanje ugovora;
- (ii)** odgovornost za štetu nanetu GOX, u iznosu od 8 (osam) procenata vrednosti ugovora, osim u slučaju da GOX dokaže kako je pretrpela štetu u većem iznosu od tog, odnosno, ako podnosilac ponude dokaže da je iznos štete manji;
- (iii)** odgovornost za štetu nanetu bilo kome od učesnika u nadmetanju, u iznosu od 1 (jednog) procenta vrednosti ugovora, osim u slučaju da bilo koja od strana može da dokaže da je iznos štete veći ili manji;
- (iv)** gubljenje kaucije za učestvovanje na licitaciji;
- (v)** zabrana, od strane Vlade, učestvovanja u licitacijama za dobijanje ugovora u domenu javnog sektora za period koji odredi Vlada.



**8.** Svi sporovi između GOX i podnosioca ponude i/ili konsultanta u vezi sa ovim odredbama imaju se rešiti u skladu sa Pravilnikom za arbitražu Međunarodne trgovinske komore koji je na snazi na dan podnošenja zahteva za arbitražom.

Napomena: U slučaju arbitražnog postupka, postoje određene stvari oko kojih ugovorne strane treba da se saglase. Ugovorne strane treba da razmotre unošenje sledeće klauzule u ugovor i postizanje saglasnosti u pogledu stvari sadržanih u tekstu u uglastoj zagradi koji sledi: "[Arbitražni sud činiće (jedan sudija/tri sudije). Arbitraža će biti održana u (ime grada). Rasprava će se voditi na (engleskom) jeziku. Svi sporovi u vezi sa ovim odredbama biće rešeni u skladu sa zakonima (ime zemlje).]"

**9.** U slučajevima kada GOX zabrani prekršiocu obavljanje poslova za račun GOX zbog neizvršavanja obaveze uzdržavanja od mita ili zbog nekog drugog vida korupcionاشkog ponašanja, međunarodna finansijska institucija/strani donator koji obezbeđuje sredstva takođe će razmotriti mogućnost da donese odluku o nepodobnosti prekršioca za dobijanje ugovora finansiranih sredstvima te institucije bilo gde u svetu.

**10.** GOX je preduzela posebne mere za odgovarajući nadzor nad procesom nabavke i sprovođenja ugovora u delo.

U vezi s tim, GOX je organizovala javne rasprave o procesu nabavke i obezbedila građanskom društvu pristup sastancima [Odbora za licitaciju] i kompletnoj dokumentaciji u vezi sa procenom konkurentnih ponuda, procesom odlučivanja o dodeli ugovora i sprovođenjem projekta u delo.

**11.** GOX je takođe osnovala poseban ured pri [kabinetu predsednika vlade] za ispitivanje i obradu svih izveštaja o iznuđivanju ili mitu u domenu javne nabavke.

**12.** Vlada će javno obznaniti odluku o dodeli ugovora, uključujući tu i glavne elemente procene i razloge za izbor datog podnosioca ponude.

**13.** Ponude koje ne udovoljavaju zahtevima ove procedure neće biti uzimane u razmatranje.



## *Literatura*

- Hao Yufan and Michael Johnston: "Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption, *Asian Perspectives* 19, 1995.
- Herbst Jeffrey and Adebayo Olukoshi: "Nigeria: Economic and Political Reform at Cross Purposes, Oxford University Press, 1994.
- Transparency International Newsletter, June 1995
- Kaufman Daniel: "The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine", *Ukraine: Accelerating the Transition to Market*, Washington, IMF, 1997.
- *Far Eastern Economic Review*, March 23, 1995
- Barham John: "Political Aftershocks Rumble on after Turkish Earthquake", *Financial Times*, July 6, 1995
- Sjfifudian Hetifah: "Graft and the Small Business", *Far Eastern Economic Review*, October 16, 1997
- Dia Mamadou: "Africa's Management in the 1990s and Beyond", The World Bank, Washington DC, 1996.
- *New York Times*, "29 Arrested in Tax Fraud Scheme Described as New York's Largest", November 22, 1996.
- *New York Times*, "20 Arrested in Scheme to Cut Water Bills", October 22, 1998.
- *Finanacial Times*, "Passage to Cleaner Air" April 10, 1996.
- Haque Nadeem Ul and Sahay Ratna: "Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits?", IMF Working Paper, 1996.
- Van Rijckeghem Caroline and Weder Beatrice: "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Servi-



- ce Cause Corruption?", Working Paper 93/97, IMF, Washington DC, 1997.
- Sistem i korupcija, Institut društvenih nauka, 2000.
  - Susan Rose-Ackerman: "Corruption and Government" Oxford University Press, 1999.
  - Transparency International: "Source Book", 1996
  - Transparency International Newsletters
  - J. Hellman, G. Jones & D. Kaufmann: "Seize the State, Seize the Day", Policy Paper, 2000
  - Manzetti Luigi and Blake Charles: "Market Reforms and Corruption in Latin America", *Review of International Political Economy* 3, 1996.
  - Savona Ernesto and Mezzanotte Laura: "Double Standards in Public Life: The Case of International Corruption", Kluwer, 1997.
  - Manzetti Luigi: "Privatization South American Style", Oxford, Oxford University Press, 1999.
  - Colazingari Silvia: "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America", *Political Science Quarterly* 113, 1998.
  - Wiehan Michael: "Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives", Paper presented at the 8<sup>th</sup> Conference of the International Public Procurement Association, Kuala Lumpur, 1997.
  - Transparency International Newsletter, June 1996
  - Lundahl Mats: "Inside the Predatory State", *Nordic Journal of Political Economy*, 1997.
  - Kaufmann Daniel, Kraay Aart, Zoido-Lobation Pablo: "Governance Metters", Policy Research Working Paper no. 2196, World Bank, Washington D.C., 1999.
  - Transparency International Serbia: Privatizacija i transparentnost, Beograd, 2001.
  - Gupta Sanjeev, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme: "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty", Working paper No. WP/98/76, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C., 1998.