

EFIKASNE JAVNE NABAVKE



EMBASSY OF FINLAND
BELGRADE



Canadian
International
Development
Agency

Canada^{ca}

Agence
canadienne de
développement
international

DFID

Department for
International
Development

**radna verzija
april 2005**

Sadržaj

| | |
|---|----|
| JAVNE NABAVKE U SRBIJI | 5 |
| EVALUACIJA SISTEMA JAVNIH NABAVKI U SRBIJI | 15 |
| ULOGA NEVLADINOG SEKTORA U TREĆOJ FAZI RAZVOJA SISTEMA JAVNIH NABAVKI U SRBIJI | 23 |
| IZVEŠTAJ O KORUPCIJI U SVETU ZA 2005. GODINU | 31 |



JAVNE NABAVKE U SRBIJI

Decenija za dve i po godine

Dosadašnji rezultati u izgradnji sistema javnih nabavki u Srbiji

Javne nabavke su oblast koja sve više dobija na značaju u zemljama Evropske Unije. Udeo javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu zemalja EU povećao se tokom poslenjih godina i dostigao 16%¹. Istovremeno su, kao rezultat unapređivanja regulative i njene sve efikasnije primene, ostvarene uštede od 30%².

Kada je reč o iskustvima zemalja u tranziciji koje su maja 2004. godine pristupile EU, pokazalo se da je efikasna primena propisa u oblasti javnih nabavki daleko teži i važniji zadatak nego što je formalno usvajanje direktiva EU. Naime, pokazalo se da su mnoge od novoprimaljenih članica EU naprosto prepisivale direktive i time formalno zadovoljavale uslove, a da pritom nisu raspolagale potrebnim kapacitetima da ih efektivno sprovedu u život, što se nakon pristupanja EU, vrlo jasno pokazalo. Stoga će se, u budućnosti, napredak u izgradnji sistema javnih nabavki zemalja koje su u procesu pristupanja EU u znatno većoj meri ocenjivati sa aspekta njihovih istinskih sposobnosti da primenjuju savremenu regulativu nego što je to slučaj bio do sada.

Tokom protekle dve i po godine Srbija je u oblasti javnih nabavki prešla dobar deo puta koji je tokom devedesetih prevalilo deset zemalja koje su maja 2004. godine postale članice Evropske Unije. Analiza eksperta SIGMA-e³ P. Blomberga pokazuje da je kod zemalja u tranziciji moguće identifikovati uslovno tri faze u reformi sistema javnih nabavki⁴.

1) B. Karsin, direktor Odeljenja za javne nabavke, Direktorata Evropske komisije za Unutrašnje tržište, Treća konferencija Mreže za javne nabavke, Ljubljana, mart 2005.

2) Isto

3) SIGMA je zajednički program OECD-a i Evropske komisije radi pružanja pomoći zemljama u tranziciji u oblasti reformi javnog sektora.

4) „Naučene lekcije na osnovu deset godina reforme sistema nabavki u Centralnoj i Istočnoj Evropi“, dokument prezentovan na regionalnoj konferenciji u Ohridu, septembar 2004.

Prvu fazu, tokom prve polovine devedesetih, karakterisala je maksimalna neefikasnost u trošenju novca poreskih obveznika, posebno u oblasti javnih nabavki. Broj firmi koje su imale privilegiju da rade sa državom bio je vrlo ograničen, a konkurencija među njima praktično nije ni postojala. Postupak javnih nabavki bio je u potpunosti netransparentan, neregulisan i nije postojao bilo kakav institucionalni okvir.

Ovakva situacija vladala je u Srbiji sve do sredine 2002. godine kada je donesen Zakon o javnim nabavkama. Naime, do tada se postupak javnih nabavki sprovodio pretežno prikupljanjem tri ponude, a često i bez toga, te je prosečan broj firmi po tenderu bio ispod tri što ukazuje da konkurencije praktično i nije bilo. Pored toga, nabavke su se vrlo retko i sporadično oglašavale, te je čitav proces bio netransparentan i u velikoj meri skriven od očiju javnosti.

Drugu fazu u razvoju sistema javnih nabavki u zemljama u tranziciji, koja traje od sredine devedesetih pa do 2000. godine, P. Blomberg naziva „Ka evropskim integracijama“ i nju karakteriše usvajanje Zakona o javnim nabavkama, zatim početak javnog oglašavanja tendera u dnevnim novinama i službenim glasilima, povećanje broja ponuđača koji učestvuju na tenderima, kao i povećanje broja zaključenih ugovora. Javnost je sve bolje upoznata sa slučajevima korupcije koja, kod javnih nabavki, spada u kategoriju „velike korupcije“ i vrlo negativno reaguje na zloupotrebe u ovoj oblasti, što povratno stvara sve snažniji pritisak da se poštuju propisi.

U ovoj fazi zemlje kandidatkinje za ulazak u EU počinju da usklađuju domaće propise u oblasti javnih nabavki sa EU direktivama. Formiraju se posebna tela, Uprave za javne nabavke, kojima se poverava posao implementacije nove regulative. Ova tela su kadrovski osposobljena ne samo da rade na harmonizaciji propisa sa onima koji vladaju u EU, već i da imaju aktivnu ulogu u efikasnoj primeni tih propisa u praksi. Takođe ovim telima se poverava i sve značajnija uloga u procesu praćenja i kontrole javnih nabavki. U ovoj fazi se u potpunosti zaokružuje regulatorni okvir donošenjem svih neophodnih podzakonskih akata i intenzivno se sprovode programi obuke, pripreme priručnika itd. kako bi se što veći broj naručilaca i ponuđača upoznao sa propisima.

Može se reći da je, posmatrano po ovim parametrima razvoja, u Srbiji danas uspostavljen sistem koji ima upravo ova obeležja svojstvena zemljama kandidatkinjama koje su se intenzivno pripremale za ulazak u EU, počev od 2000. godine.

Konkretno, regulatorni okvir je u potpunosti zaokružen, što znači da su doneti svi zakonom predviđeni podzakonski akti koji su neophodni za efikasnu primenu Zakona. Obe institucije koje imaju ključnu ulogu u oblasti primene Zakona – Uprava za javne nabavke i Komisija za zaštitu prava su operativne i ostvarile su značajne rezultate u dosadašnjem radu.

Efekti uspostavljanja: a) regulative koja je u velikoj meri zasnovana na evropskim direktivama i b) dve institucije zadužene za pravilnu primenu Zakona ogledaju se u znatno većoj transparentnosti postupka javnih nabavki nego što je to bilo u periodu pre donošenja Zakona. Tako se 77% evidentiranih javnih nabavki realizuje u postupcima koji podrazumevaju objavljivanje javnog poziva, dok pre donošenja Zakona obaveza objavljivanja nije postojala te je zanemarljiv broj javnih nabavki oglašavan.

Transparentnost u javnim nabavkama rezultirala je daleko većom konkurencijom

među ponuđačima za dobijanje posla. Tako je, u 2002. godini, konkurisalo prosečno 7,5 ponuđača po tenderu, a u 2003. godini 8,5 ponuđača, dok je pre donošenja Zakona prosečan broj ponuđača po tenderu bio manji od tri imajući u vidu da je praksa bila da se prikupe tri ponude, a nekada ni to, već se odmah pristupalo dogovranju sa poznatim ponuđačem.

Konkurencija među ponuđačima za dobijanje posla rezultirala je znatno povoljnijim uslovima nabavke za naručioce i značajnim uštedama u javnim nabavkama koje su ostvarene tokom dve godine primene Zakona. U 2002. godini, uštede, izračunate kao razlika između procenjene i ugovorene vrednosti, iznosile su 9%, dok su u 2003. godini iznosile 12%, što znači da, ono što je država u 2001. godini plaćala 100 dinara, danas kupuje za 80. Drugim rečima, izdaci za nabavke istih vrsta i količina dobara, usluga i radova smanjeni su za dve godine za petinu, s tim da je jedan deo ovih ušteda, svakako, ostvaren na račun smanjivanja „naduvanih“ cena po osnovu korupcije⁵.

Može se zaključiti da je Srbija, u oblasti javnih nabavki, za dve i po godine (od sredine 2002. pa do danas) prevalila put koji su zemlje u tranziciji prevalile za jednu deceniju (od početka 90-ih pa do 2000. godine).

Ocena sistema javnih nabavki u Srbiji od strane Uprave za javne nabavke

Ocene naručilaca i ponuđača u velikoj meri se podudaraju sa ocenom Uprave za javne nabavke, baziranom na prikupljenim i analiziranim podacima o realizovanim javnim nabavkama. Veća transparentnost sistema javnih nabavki nakon donošenja Zakona o javnim nabavkama u odnosu na period pre donošenja Zakona ogleda se u činjenici da se 77% evidentiranih javnih nabavki realizuje u postupcima koji podrazumevaju objavljivanje javnog poziva, dok pre donošenja Zakona obaveza objavljivanja nije postojala te je zanemarljiv broj javnih nabavki oglašavan.

Transparentnost u javnim nabavkama rezultirala je daleko većom konkurencijom među ponuđačima za dobijanje posla. Tako je, u 2002. godini, konkurisalo prosečno 7,5 ponuđača po tenderu, a u 2003. godini 8,5 ponuđača, dok je pre donošenja Zakona prosečan broj ponuđača po tenderu bio manji od tri imajući u vidu da je praksa bila da se prikupe tri ponude, a nekada ni to, već se odmah pristupalo dogovranju sa poznatim ponuđačem.

Konkurencija među ponuđačima za dobijanje posla rezultirala je znatno povoljnijim uslovima nabavke za naručioce i značajnim uštedama u javnim nabavkama koje su ostvarene tokom dve godine primene Zakona. U 2002. godini, uštede, izračunate kao razlika između procenjene i ugovorene vrednosti, iznosile su 9%, dok su u 2003. godini iznosile 12%, što znači da, ono što je država u 2001. godini plaćala 100 dinara, danas kupuje za 80. Drugim rečima, izdaci za nabavke istih vrsta i količina dobara, usluga i

5) Zakon o javnim nabavkama bio je, inače, prvi antikorupcijski zakon koji je usvojen nakon demokratskih promena u Srbiji 2000. godine. Iako su tokom 2004. godine usvojeni novi značajni antikorupcijski zakoni kao što su Zakon o finansiranju političkih stranaka, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, primena ovih zakona još uvek nije zaživela, dok su tela nadležna za njihovu primenu i kontrolu sprovođenja još uvek u fazi osnivanja. Na taj način Zakon o javnim nabavkama ostaje za sada jedini antikorupcijski zakon koji je zaživeo i čije institucije operativno funkcionišu.

radova smanjeni su za dve godine za petinu, s tim da je jedan deo ovih ušteta, svakako, ostvaren na račun smanjivanja „naduvanih“ cena po osnovu korupcije⁶.

Visoke ocene u pogledu ažurnosti rada Uprave potvrđuju i empirijski podaci. Tako je za ukupno 62 radna dana, u prvom kvartalu 2005. godine, urađeno 2755 mišljenja ili u proseku 44 dnevno (tabela 1 i grafikon 1).

Rad Uprave za javne nabavke

TABELA 1

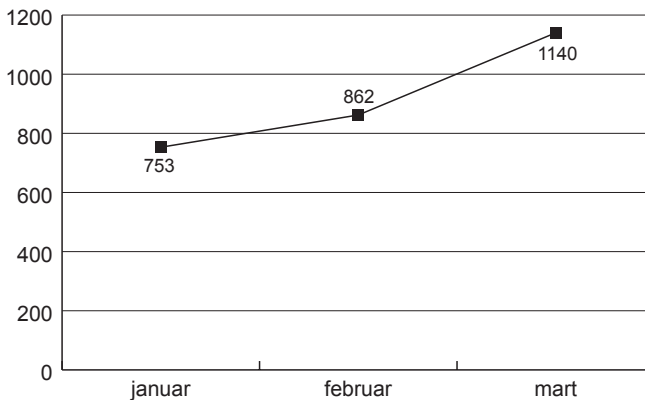
U periodu januar-mart 2005. godine

| | JANUAR 19 radnih dana | FEBRUAR 20 radnih dana | MART 23 radna dana | UKUPNO 62 radna dana |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Broj zahteva za mišljenje | 753 | 862 | 1140 | 2755 |
| Prosečno mišljenja po danu | ≈ 40 (39,63) | ≈ 43 (43,1) | ≈ 50 (49,56) | ≈ 44 (44,43) |
| Broj konsultacija putem telefona | 880 | 1024 | 1688 | 3592 |
| Prosečno konsultacija po danu | ≈ 46 (46,31) | ≈ 51 (51,20) | ≈ 73 (73,39) | ≈ 58 (57,9) |
| Praćenje postupaka javnih nabavki | 16 | 8 | 16 | 40 |
| Broj održanih sastanaka | 22 | 15 | 38 | 75 |
| Broj održanih seminara | 1 | 2 | 0 | 3 |

Broj zahteva za mišljenje

GRAFIKON 1

U periodu januar-mart 2005. godine

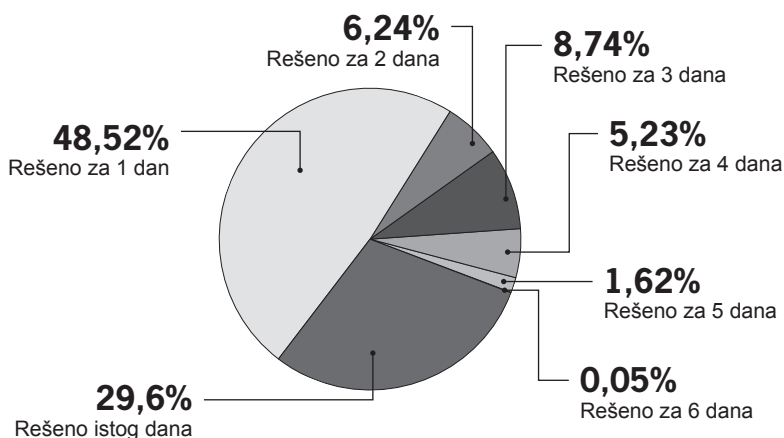


Pritom je ostvarena velika ažurnost imajući u vidu da je **78,12% prispelih zahteva za mišljenje obrađeno za manje od dva dana** (slika 1).

6) Zakon o javnim nabavkama bio je, inače, prvi antikorupcijski zakon koji je usvojen nakon demokratskih promena u Srbiji 2000. godine. Iako su tokom 2004. godine usvojeni novi značajni antikorupcijski zakoni kao što su Zakon o finansiranju političkih stranaka, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, primena ovih zakona još uvek nije zaživela, dok su tela nadležna za njihovu primenu i kontrolu sprovođenja još uvek u fazi osnivanja. Na taj način Zakon o javnim nabavkama ostaje za sada jedini antikorupcijski zakon koji je zaživeo i čije institucije operativno funkcionišu.

Dnevna struktura izrade mišljenja u Upravi za javne nabavke

SLIKA 1

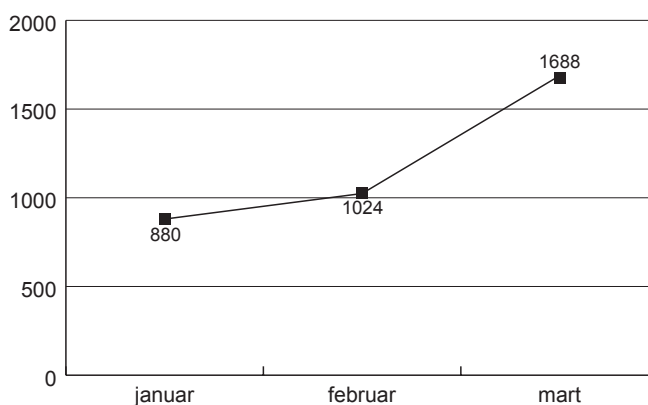


Time je Uprava minimalno zadržavala postupke nabavki, omogućavajući njihovu efikasnu realizaciju i pružajući, istovremeno, pomoć sve većem broju naručilaca da nabavke realizuju po Zakonu, što rezultira jačanjem discipline u oblasti javnih nabavki (grafikon 2).

Broj konsultacija putem telefona

GRAFIKON 2

U periodu januar-mart 2005. godine



U cilju jačanja discipline, Uprava za javne nabavke je, tokom prvog kvartala 2005. godine, postupkom praćenja obuhvatila četrdeset javnih nabavki:

- u devet slučajeva naručiocu su sami poništili postupke javnih nabavki;

- u tri slučaja je podnet zahtev za zaštitu javnog interesa Komisiji za zaštitu prava;
- u dva slučaja je podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka;
- u osam slučajeva Uprava je prosledila predmete na dalje postupanje nadležnim organima (MUP-u) u situacijama kada su ugovori o javnim nabavkama već bili zaključeni uz ukazivanje gde je Zakon prekršen;
- u trinaest postupka Uprava je ukazala naručiocu šta je potrebno da uradi kako ne bi došlo do povrede Zakona o javnim nabavkama;
- u dva slučaja je zaključeno da su naručioci u predmetnim postupcima javnih nabavki poštovali Zakon o javnim nabavkama, te da nije bilo nepravilnosti u sprovođenju postupka, i
- u tri slučaja se čeka da naručioci dostave dokumentaciju.

Na osnovu efekata primene Zakona, kao i rezultata rada institucija koje su zadužene za implementaciju regulative, može se reći da je Srbija, za protekle dve i po godine, ostvarila veliki napredak u izgradnji sistema javnih nabavki ravan onome koji je većina zemalja u tranziciji koje su 2004. godine postale članice EU prevalila za jednu deceniju, tj. u periodu od početka 90-ih pa do 2000. godine.

Predstojeći koraci u izgradnji sistema javnih nabavki u Srbiji

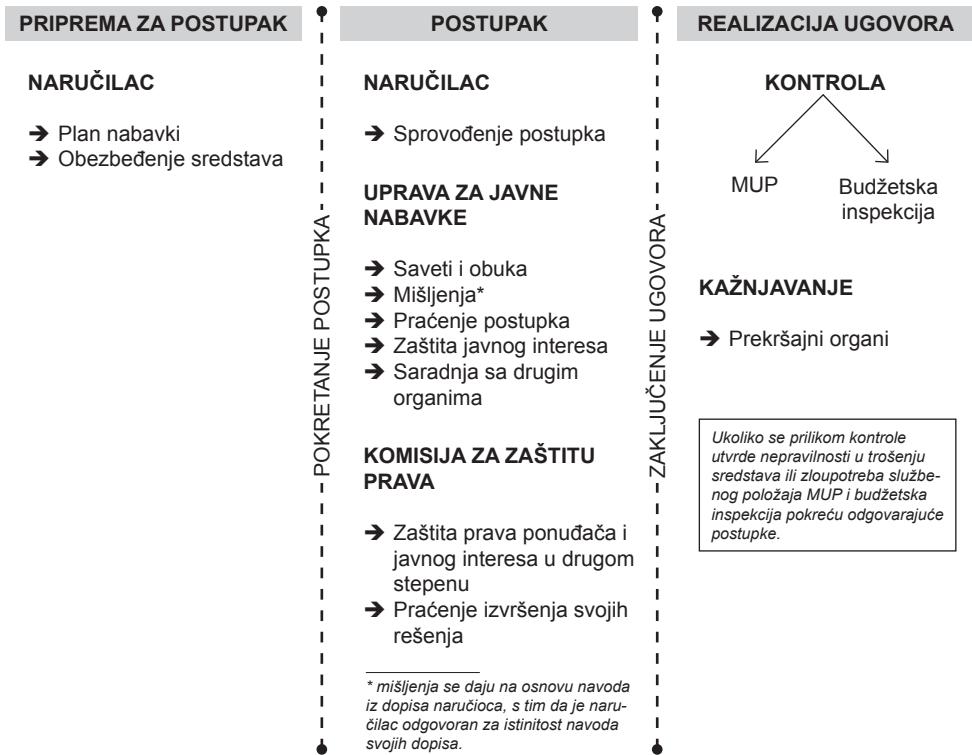
Treća faza u razvoju sistema javnih nabavki u zemljama koje su 2004. godine pristupile EU, započinje njihovim ulaskom u EU i traje i danas. Nju P. Blomberg naziva „Milenijum i dalje – pridruživanje EU“ i karakteriše je nastavak usklađivanja domaćih propisa sa propisima EU, a na institucionalnom planu postojanje jake i kompetentne Uprave za javne nabavke koja objedinjuje funkcije: saveta, praćenja i kontrole javnih nabavki i koja je ujedno nosilac posla potpune harmonizacije Zakona o javnim nabavkama sa direktivama EU. I dalje relativno visok stepen korupcije u ovim zemljama opravdava očuvanje strogih zakonskih rešenja, kao i jačanje režima kontrole.

U tekućoj, trećoj fazi razvoja sistema javnih nabavki u Srbiji najvažnije je jačanje discipline u primeni Zakona i u skladu s tim dalje unapređivanje implementacije regulative. U tom smislu neophodno je veće i efikasnije angažovanje relevantnih institucija u sistemu javnih nabavki, kao i jačanje njihovih kapaciteta. Sistem javnih nabavki uslovno se može podeliti u tri celine: prva celina je priprema za javnu nabavku, druga je sam postupak javne nabavke koji se završava izborom najpovoljnije ponude i zaključivanjem ugovora sa ponuđačem koji ju je dao, dok treću celinu predstavlja izvršenje ugovora. U svakoj od ovih faza određene institucije imaju različite uloge (videti sliku 2).

U fazi pripreme za postupak javne nabavke, ključnu ulogu ima naručilac koji najpre donosi plan nabavki za predstojeću godinu i u skladu sa tim planom obezbeđuje neophodna finansijska sredstva. Sistem javnih nabavki u Srbiji je decetralizovan što znači da se polazi od toga da naručioci sami najbolje mogu da definišu svoje potrebe u pogledu svojstava, količine i kvaliteta dobara, usluga i radova. U praksi je, međutim uočeno da naručioci neretko predimenzioniraju svoje potrebe što dovodi do nepotrebnih izdataka. Da bi se ovo sprečilo, neophodno je da se sprovede kontrola opravdanosti potreba

Sistem javnih nabavki u Srbiji

SLIKA 2



naručilaca koju treba poveriti Glavnoj revizijskoj instituciji, kao što je to praksa u zemljama u tranziciji koje su 2004. godine pristupile EU.

Druga faza koja se hronološki nastavlja na prvu jeste postupak javne nabavke, odnosno postupak izbora najpovoljnije ponude. Osnovni smisao ovog postupka je da se obezbedi puna konkurencija i ravnopravnost učešće svih zainteresovanih ponuđača. U uslovima slobodnog delovanja konkurencije, ponuđači su primorani da se takmiče za dobijanje posla time što će nuditi povoljnije uslove naručiocu, a kao krajnji rezultat te borbe jeste izbor ekonomski najpovoljnije ponude. Ova ponuda je za kupca (državu) povoljnija u odnosu na onu ponudu koja se formira u uslovima ograničene konkurencije, što znači da država dobija veću „vrednost za novac“. Obezbeđivanje poštovanja četiri ranije pomenuta osnovna principa javnih nabavki koji rezultiraju rastom „vrednosti za novac“, odnosno efikasnijim korišćenjem novca poreskih obveznika osnovni je zadatak Uprave za javne nabavke.

U tom smislu, Uprava za javne nabavke ima ključnu ulogu u pomaganju naručiocima da sprovedu nabavke u skladu sa propisima. Naime, u svim slučajevima kada dolazi do ograničavanja slobodnog delovanja konkurencije među ponuđačima, kao što je kod

postupka sa pogađanjem i restriktivnog postupka, Zakon predviđa da Uprava proceni opravdanost primene ovih postupaka i da, u skladu sa tom procenom, da pozitivno ili negativno mišljenje. Time je Uprava dobila izuzetno značajnu preventivnu ulogu u suzbijanju potencijalnih zloupotreba od strane naručilaca u situacijama kada je delovanje konkurencije ograničeno.

Preventivna uloga Uprave se ogleda i u slučajevima kada se nabavka deli po partijama. Da bi se izbegli slučajevi da naručilac „iscepka“ nabavku na više malih nabavki, ispod određenog vrednosnog limita, sa ciljem da ih realizuje po vrlo pojednostavljenoj proceduri i uz ograničenu konkurenciju, Zakon je predvideo da se nabavke po partijama ne mogu realizovati bez prethodne saglasnosti Uprave. Koliko je važna uloga Uprave u davanju mišljenja i saglasnosti govori podatak o njihovom stalno rastućem broju, tako da je za protekle dve godine obrađeno preko 15.800 zahteva za mišljenjima. U prvom kvartalu 2005. godine, Uprava je dobijala, u proseku, po 44 zahteva za mišljenjem ili saglasnošću. Na sve ove zahteve Uprava je odgovarala u roku, s tim da je na 80% ukupnog broja zahteva odgovoreno za manje od dva dana, čime je Uprava značajno doprinela brzini (tj. efikasnosti) procesa nabavki.

U domenu jačanja discipline u postupcima javnih nabavki, ostvaren je značajan pomak Izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama koji je stupio na snagu 1. jula 2004. godine kojima je Upravi za javne nabavke dato ovlašćenje da prati postupke javnih nabavki. U skladu sa novodobijenim ovlašćenjem, Uprava je, u periodu oktobar 2004 – mart 2005 godine, izvršila praćenje 81 postupka javnih nabavki ukupne vrednosti preko 7 milijardi dinara ili oko 90 miliona evra, u skladu sa planom praćenja i kontrole javnih nabavki. U 16 slučajeva kada je ugovor već bio zaključen, Uprava je prosledila predmete nadležnim organima (MUP-u i sudijama za prekršaje) na dalje postupanje. U slučajevima kada je postupak bio u toku, Uprava je podnela zahteve za zaštitu javnog interesa Komisiji za zaštitu prava u 21 slučaju, dok je u 31 slučaju naručiocima ukazano na propuste koje treba da otklone. U 8 slučajeva koji su kontrolisani utvrđeno je da nema povrede postupka, dok su 3 slučaja u toku jer se čeka da naručiocci dostave kompletnu dokumentaciju.

Drugi ključan organ u procesu javnih nabavki jeste Komisija za zaštitu prava. Ovaj organ donosi konačnu odluku da li je došlo do kršenja Zakona u postupku javne nabavke. U 2003. godini Komisiji je uloženo 630 zahteva za zaštitu prava ponuđača, što čini 2,81% od ukupno evidentiranih dodeljenih ugovora o javnim nabavkama. Dosadašnja praksa je pokazala da je neophodno dalje jačanje Komisije za zaštitu prava i povećanje njene efikasnosti u postupcima zaštite. To podrazumeva, pre svega, da se Komisiji obezbedi nezavisnost u radu i da se ona formira kao poseban organ koji će imati sopstveni budžet. Takođe neophodno je kadrovsko jačanje kako bi se odgovorilo sve većim zahtevima za zaštitom prava u postupcima javnih nabavki, kako kada je u pitanju broj zahteva za zaštitu prava, tako i njihova sve veća složenost. Takođe je neophodno i da se postupak zaštite bolje uredi u procesnom smislu, kako bi se otklonile postojeće nedorečenosti i time izbegla mogućnost da se pojedine odredbe dvojako tumače. Iskustvo Slovenije čiji je sistem zaštite prava u postupcima javnih nabavki ocenjen visokom ocenom od strane SIGMA-e i gde je zaštita prava izdvojena iz Zakona o javnim nabavkama i regulisana posebnim zakonom moglo bi da posluži kao model i za Srbiju.

Treću celinu čini faza realizacije ugovora. Zakon o javnim nabavkama uređuje postupak samo do momenta zaključenja ugovora sa ponuđačem koji je dao najpovoljniju ponudu. Činom potpisivanja ugovora, nadležnost Zakona i institucija čiji je rad njime regulisan (Uprava za javne nabavke i Komisija za zaštitu prava) prestaje. Na taj način, veoma važna faza realizacije koja sobom krije brojne opasnosti od zloupotreba ostaje van domašaja Zakona, Uprave i Komisije. Ključnu ulogu u kontroli realizacije ugovora o javnim nabavkama treba da ima Glavna revizijska institucija. S obzirom da Zakon o glavnoj revizijskoj instituciji još uvek nije usvojen u Srbiji, kontrolu izvršenja ugovora o javnim nabavkama realizuju inspeksijske službe i MUP. Stoga je neophodno da se inspeksijske službe i MUP aktivnije uključe u kontrolu realizacije ugovora o javnim nabavkama, posebno kod tzv. „velikih naručilaca“ i visokovrednih nabavki. Rezultati kontrole ovakvog jednog ugovora (rekonstrukcija Terminala 2 na aerodromu „Beograd“ vredna 18 miliona evra) dala je dobre rezultate i imala je značajan preventivni efekat na ostale naručioce. Pored proširenja aktivnosti kontrole sprovođenja ugovora o javnim nabavkama „na terenu“ od strane pomenutih nadležnih institucija, neophodno je što pre izraditi i Zakon o Glavnoj revizijskoj instituciji i, potom, obezbediti uslove da ona što pre postane operativna.

Prekršajne prijave koje Uprava, na osnovu kaznenih odredbi Zakona o javnim nabavkama, podnosi sudijama za prekršaje protiv naručilaca koji krše Zakon imaju ograničen domet u preventivnom smislu, usled limitiranosti maksimalne novčane kazne koja je određena na nivou koji, neretko, predstavlja samo simboličan deo ukupne vrednosti nabavke.

U isto vreme, međutim, ključni značaj za domet kontrolnih mera koje se sprovode u fazi nakon zaključenja ugovora ima pravosudni sistem kome MUP podnosi prijave za zloupotrebe za koje prikupi dokaze u postupku kontrole realizacije ugovora o javnim nabavkama. Efikasno procesuiranje od strane tužilaštva i sudova slučajeva zloupotreba u oblasti javnih nabavki za krivična dela zloupotrebe službenog položaja i nenamenskog trošenja sredstava za koje su zaprećene visoke kazne ima potencijalno najveći pozitivan efekat na uvođenju discipline u oblasti javnih nabavki. Stoga aktivnije uključivanje ovih institucija i njihov efikasan rad na penalizaciji slučajeva zloupotreba u oblasti javnih nabavki predstavlja jedan od ključnih preduslova za izgradnju efikasnog i poštenog sistema javnih nabavki u Srbiji.

Dalji pozitivan pomak u podizanju poštenog i ekonomičnog sistema javnih nabavki imao bi, sa svoje strane, snažan uticaj na stav domaće javnosti o rasprostranjenosti i ukorenjenosti korupcije u Srbiji. Naime, javne nabavke su oblast u kojoj je korupcija velikih razmera najprisutnija, te bi pozitivan pomak u ovoj oblasti mogao značajno da promeni opštu sliku o korupciji u Srbiji.

Pored toga, javne nabavke su, istovremeno i oblast koja se najviše vrednuje kod stranih poslovnih institucija kada ocenjuju stepen korupcije u nekoj zemlji. Napredak u suzbijanju zloupotreba u ovoj oblasti bi se, stoga, značajno odrazio na predstavu međunarodne poslovne zajednice o korupciji u Srbiji koja se ocenjuje Indeksom percepcije korupcije (CPI) koji Transparensi Internešenel objavljuje svake godine. Svakako da su pozitivnom pomaku Srbije, tokom poslednje dve godine, na svetskoj rang listi CPI

(2000. godine vrednost indeksa iznosila je 1,3, da bi za 2002. iznosila 2,3, a za 2003. godinu 2,7) značajno doprineli i efekti od uvođenja uređenog sistema javnih nabavki sredinom 2002. godine. Inače, CPI se smatra jednim od vodećih indikatora kojim se meri stepen korupcije, (ne)regularnosti u poslovanju i samim tim potencijalnih poslovnih rizika koji se koristi u međunarodnim poslovnim krugovima.

Izgradnja poštenog i efikasnog sistema javnih nabavki u Srbiji

TABELA 2

| FAZA | INSTITUCIJA | MERA |
|---|---------------------------------------|---|
| Priprema za postupak javne nabavke (JN) | Naručilac | Interna kontrola |
| | Glavna revizijska institucija (GRI)* | Doneti Zakon o Glavnoj revizijskoj instituciji i formirati GRI radi uspostavljanja efikasne kontrole naručilaca |
| Postupak javne nabavke | Naručilac | Interna kontrola |
| | Uprava za javne nabavke (UJN) | Praćenje postupka javnih nabavki |
| | Komisija za zaštitu prava | Izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama radi obezbeđivanja: a) nezavisnosti i jačanja kapaciteta Komisije b) procesnog poboljšanja Zakona |
| Izvršenje ugovora | Naručilac | Interna kontrola |
| | MUP, inspeksijske službe, GRI, sudovi | Aktivno uključivanje MUP-a i inspeksijskih službi u kontrolu, formiranje GRI, efikasnije procesuiranje slučajeva zloupotreba u javnim nabavkama od strane tužilaštva i sudova, izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama u cilju harmonizovanja sa direktivama EU |

* ova institucija još ne postoji u Srbiji

EVALUACIJA SISTEMA JAVNIH NABAVKI U SRBIJI

mart-april 2005

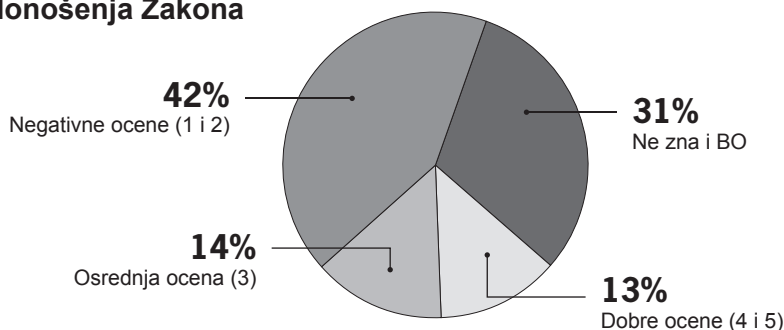
Ocena sistema javnih nabavki od strane domaćih učesnika – naručilaca i ponuđača

Tokom marta 2005. godine, na uzorku od 200 učesnika u procesu javnih nabavki (100 naručilaca i 100 ponuđača) Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), nevladina i nestranačka organizacija, obavio je istraživanje problematike javnih nabavki, a za potrebe OEBS-a. U neposrednim intervjuima (face to face) anketarska mreža CESID-a je koristila upitnik od 115 pitanja. Uzorak je bio probabilistički i teritorijalno uravnotežen, kao i prema zemlji porekla ponuđača (97% domaćih i 3% stranih). Osnovu za izbor uzorka činila je baza ponuđača i naručilaca iz 2003. godine kojom raspolaže Uprava za javne nabavke.

Stanje javnih nabavki u periodu pre donošenja Zakona ocenjeno je prilično loše: naručioci su dali prosečnu ocenu „dvojku“ (2,3), kao i ponuđači (2,3)¹ (slika 1).

Kako naručioci vide stanje javnih nabavki pre donošenja Zakona

SLIKA 1

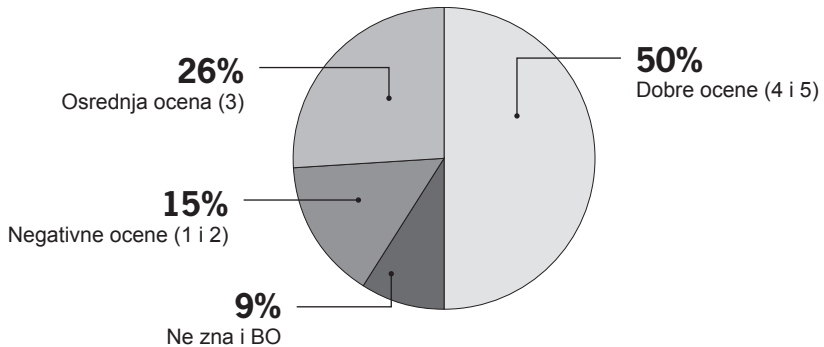


1) Minimalna ocena je 1, a maksimalna 5.

Stanje u javnim nabavkama, posle donošenja Zakona o javnim nabavkama, naručioci u proseku ocenjuju „četvorkom”. Naručioci su u 50% slučajeva dali dobre ocene, u 26% prosečnu „trojku” i samo u 15% slučajeva loše ocene (slika 2).

Kako naručioci vide sadašnje stanje javnih nabavki

SLIKA 2



Ponudāci nešto lošije – „trojkom“ – ocenjuju aktuelno stanje u javnim nabavkama. Kod ponudāca dobre ocene je dalo 31% ispitanika, a gotovo isto toliko dalo je osrednje (30%), što znači da je ukupno 61% ponudāca dalo pozitivnu ocenu sistemu javnih nabavki. Najbolje su ocenjeni transparentnost postupka i broj firmi koje konkurišu za poslove (po 3,5), a najslabije jednostavnost procedure i zaštita domaćih proizvođača (po 2,5).

U celini posmatrano, najslabije su ocenjeni jednostavnost procedure i zaštita domaćih proizvođača (po 2,5), a najbolje transparentnost postupka (68% ponudāca i 79% naručilaca smatra da je povećana transparentnost postupka), kao i broj firmi koje konkurišu za poslove (po 3,5), pri čemu 69% ponudāca i 62% naručilaca smatraju da je konkurencija povećana.

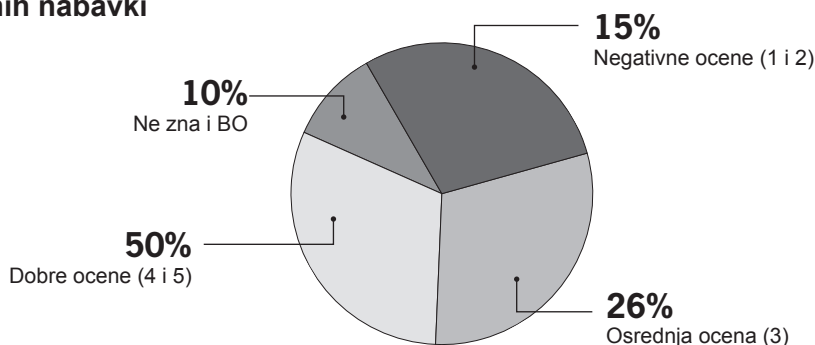
Dok se kod ocene jednostavnosti procedure možemo složiti sa naručiocima i ponudācima, dotle se kod ocene stepena zaštite domaćih proizvođača može pretpostaviti da se radi o „traženju krivca u drugome“ za nedovoljnu uspešnost na tenderima. Naime, domaćim proizvođačima je, po Zakonu, omogućena bodovna prednost od 20% u odnosu na one koji nude dobra stranog porekla, čime je data maksimalna prednost koju su svojevremeno davale zemlje u tranziciji domaćim proizvođačima.

Poređenje ocena stanja javnih nabavki ima dva vida: poređenje između naručilaca i ponudāca, kao i poređenje u vremenu, tj. poređenje ocena sadašnjeg i ocena ranijeg stanja javnih nabavki.

Razlike u ocenama stanja sistema javnih nabavki pre donošenja Zakona i posle, od strane naručilaca i ponudāca mogu se videti na slikama 4 i 5.

Kako ponuđači vide sadašnje stanje javnih nabavki

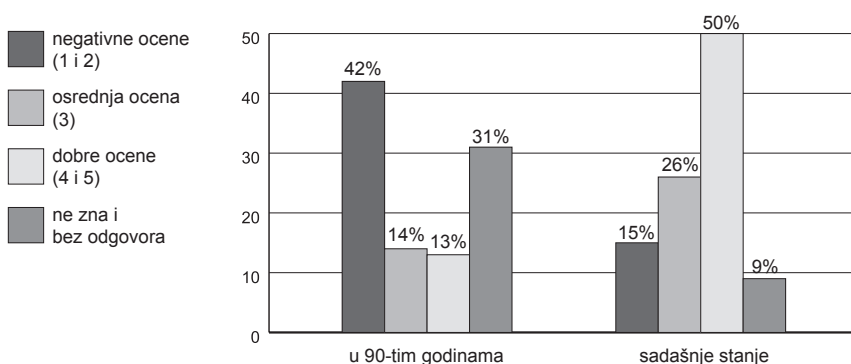
SLIKA 3



Kako naručioci ocenjuju stanje javnih nabavki

SLIKA 4

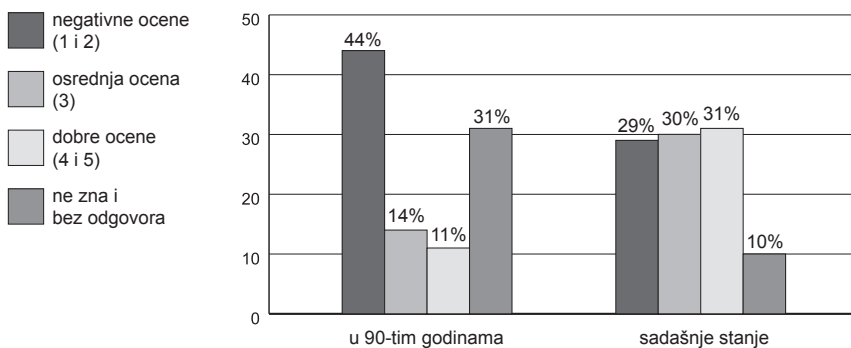
U devedesetim godinama i sada



Kako ponuđači ocenjuju stanje javnih nabavki

SLIKA 5

U devedesetim godinama i sada



Drugi aspekt komparacije ocena javnih nabavki su promene u vremenu. Ove promene su najuočljivije kada se porede ocene stanja u devedesetim godinama sa sadašnjim stanjem javnih nabavki (tabela 1). Ocene stanja u devedesetim uzete su kao osnova – indeks 100 – i na to su računati indeksi (ocene) sadašnjeg stanje u sferi javnih nabavki.

Indeks ocena aktuelnog stanja javnih nabavki

TABELA 1

Ocene u devedesetim = 100

| | NARUČIOCI | PONUĐAČI |
|--------------------------------------|-----------|----------|
| Indikatori stanja u javnim nabavkama | 150 | 135 |
| Ekonomičnost, efikasnost, uštede | 181 | 136 |
| Pravičnost, jednakost ponuđača | 216 | 180 |
| Javnost, transparentnost | 186 | 148 |
| Stepen ostvarene konkurentnosti | 186 | 148 |
| Stanje u pogledu korupcije | 155 | 245 |
| Voluntarizam javnih službenika | 140 | 129 |
| Zaštićenost javnog interesa | 144 | 145 |
| Zaštita domaćih proizvođača | 131 | 93 |
| Kontrola postupka javnih nabavki | 195 | 150 |
| Usaglašenost sa evropskim normama | 206 | 182 |
| Jednostavnost procedure | 69 | 92 |
| Broj firmi koji konkuriše za poslove | 152 | 146 |
| UKUPNO - PROSEK | 153 | 141 |

Gledano u odnosu na celinu svih 12 indikatora, ocene aktuelog stanja javnih nabavki su u odnosu na devedesete godine kod ponuđača rasle sa indeksom 141, a kod naručilaca rast označava indeks 153. Prema percepciji ispitanika stanje u javnim nabavkama poboljšano je za 50%.

Naručioci ocenjuju da je došlo do poboljšanja u slučaju 11 indikatora, dok ponuđači smatraju da je došlo do poboljšanja kod 10 indikatora, s tim da je u slučaju dva indikatora došlo do pogoršanja (videti zatamnjena polja u tabeli 1). Najviše je popravljena ocena stanja javnih nabavki u pogledu suzbijanja korupcije – kod ponuđača od baze 100 na čak 245 (kod naručilaca to je $100 : 155$), potom u pogledu transparentnosti postupka (naručioci 216, a ponuđači 180), sledi usaglašenost sa evropskim normama (naručioci 206, a ponuđači 182), porast stepena konkurencije (naručioci 186, ponuđači 148) i rast pravičnosti (naručioci 181, ponuđači 136).

U pogledu tendencije kretanja korupcije u periodu pre donošenja Zakona i posle, i naručioci i ponuđači se slažu da je došlo do bitnog poboljšanja. Pri tom, negativne ocene korupcije su se kod naručilaca smanjile u većoj meri (sa 40% na 15%) nego kod ponuđača (sa 47% na 39%).

Po mišljenju 39% naručilaca na korupciju odlazi između 10% i 30% od ukupne vrednosti javnih nabavki, dok kod ponuđača 43% smatra da na korupciju odlazi između 10 i

30%. Visok stepen saglasja između naručilaca i ponuđača u pogledu procene da na korupciju odlazi do 30% upućuje na njenu tačnost. Time se, ujedno, definiše cilj u pogledu daljih ušteda koje je moguće ostvariti.

Ako se posmatra prisustvo korupcije u javnim nabavkama po fazama, ponuđači koji su najpozvaniji da o tome govore, smatraju da je korupcija najprisutnija u fazi pripreme za javnu nabavku (tako misli 39% ponuđača), dok po 30% njih korupciju vezuje za postupak javne nabavke, odnosno za realizaciju nabavke. Iz ovoga proizlazi da 70% ponuđača smatra da je korupcija zastupljena u fazama koje nisu regulisane Zakonom o javnim nabavkama i koje nisu pokrivena radom Uprave i Komisije, tj. u fazi pripreme za postupak javne nabavke i u fazi realizacije ugovora.

Ocena rada² Uprave za javne nabavke zasniva se na mišljenju naručilaca, jer su oni glavni korisnici usluga Uprave, pa otuda i najbolji poznavaoци njenog rada. Osim toga, u strukturi subjekata koji su Upravi podneli zahteve za davanje mišljenja naručiocі učestvuju sa 88%, a ponuđači sa 12%³. Ukupan rad Uprave za javne nabavke naručiocі su ocenili „čtvorkom“ (3,8).

Najbolje je ocenjeno poštenje Uprave (tabela 2) – jaka „čtvorka“ (4,2) ili 64% dobrih ocena, dok je samo 3% ispitanika imalo loše mišljenje o poštenju Uprave. Autonomnost u radu Uprave za javne nabavke takođe je ocenjena „čtvorkom“ (3,9).

Indeks ocena aktuelnog stanja javnih nabavki

TABELA 2

Ocene u devedesetim = 100

| | KRITERIJUMI OCENE RADA | | | |
|---------------------------------|------------------------|-------------|----------|-------------|
| | Poštenje | Autonomnost | Ažurnost | Ukupan rad* |
| Slabe ocene (1 i 2) (%) | 3 | 6 | 7 | 4 |
| Osrednja ocena (3) (%) | 13 | 10 | 31 | 26 |
| Dobre ocene (4 i 5) (%) | 64 | 28 | 51 | 56 |
| Ne zna, bez odgovora (%) | 20 | 56 | 11 | 14 |
| UKUPNO (%) | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Prosečna ocena (1-5) | 4,2 | 3,9 | 3,8 | 3,8 |

*ocena naručilaca

Ažurnost je, isto tako, ocenjena „čtvorkom“ (3,8). Inače, 51% naručilaca dalo je dobre ocene ažurnosti, 31% osrednje, a 7% slabe. Može se reći da su naručiocі bili delimično preoštri u evaluaciji ažurnosti jer objektivni podaci govore o veoma velikoj ažurnosti Uprave za javne nabavke. U 2003. godini za rešavanje predmeta (čiji broj brzo raste) u proseku je bilo potrebno 2,66 dana, a u 2004. godini svega 1,19 dana, dok je zakonska obaveza sedam dana⁴.

2) Izabrali smo četiri kriterijuma za procenu rada Uprave za javne nabavke, a to su: ažurnost, poštenje i autonomnost u radu. Takođe je ocenjivan i ukupan rad Uprave.

3) Izveštaj o radu, 1. januar - 30. jun 2004. godine, str. 3-4.

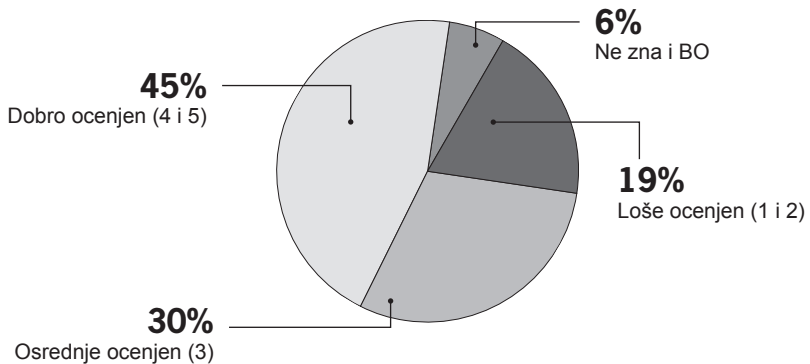
4) Godišnji izveštaj za Vladu Republike Srbije za 2005. godinu, str. 1.

Naručioci smatraju da je najveći doprinos Zakona u transparentnosti koju je uneo u sferu javnih nabavki – čak 70% je dalo dobre ocene. Dobre su i mogućnost za zaštitu prava što ističe 57% naručilaca, jednakost ponuđača (59%) i jačanje konkurencije (50%). Na drugoj strani, više slabih nego dobrih ocena dobili su jasnost i preciznost Zakona.

Ukupno uzev, naručioci su dobro ocenili zakon o javnim nabavkama, imajući u vidu da je dobre i osrednje ocene dalo ukupno 75% ispitanika (slika 6).

Mišljenje naručilaca o Zakonu o javnim nabavkama

SLIKA 6



Ponuđači su sve kriterijume za procenu Zakona o javnim nabavkama ocenili sa „trojkom“. Najbolji su: transparentnost (3,3), mogućnost žalbe (3,1), konkurentnost (3,1) i sveobuhvatnost (3,0). Najslabiji su: preciznost (2,6), kvalitet zaštite prava (2,7), jednakost ponuđača (2,7) i jasnost, ekonomičnost i usaglašenost sa propisima EU (po 2,8).

U pogledu toga šta treba promeniti u budućnosti u sistemu javnih nabavki da bi se stvari poboljšale, naručioci i ponuđači imaju, u velikoj meri, podudarne stavove.

(1) Povećati disciplinu. Polovina naručilaca misli da bi angažovanje Uprave za javne nabavke na uvođenju discipline u javnim nabavkama u velikoj meri dalo pozitivne rezultate. Dve petine ima isto mišljenje o angažovanju Vlade, a četvrtina o angažovanju policije. Čak 69% naručilaca i 62% ponuđača smatraju da bi veća disciplina u primeni Zakona o javnim nabavkama bila efikasan lek u suzbijanju korupcije u javnim nabavkama.

(2) Pojačati kontrolne mehanizme. Po 85% naručilaca i ponuđača smatra da je potrebno pojačati kontrolne mehanizme kada je reč o javnim nabavkama. Po dve trećine i naručilaca i ponuđača smatra da bi dobra kontrola dala između 10 i 30% uštede.

(3) Iskoristiti spremnost za podršku protiv zloupotreba i korupcije u javnim nabavkama. Gotovo je stoprocentna spremnost da se podrže institucije koje se bore protiv zloupotreba u postupcima javnih nabavki. To podržava 97% naručilaca i 91% ponuđača. Postoji velika spremnost da se podrži institucionalna borba protiv korupcije u javnim nabavkama. Upravu za javne nabavke bi u ovom

poslu prilično ili potpuno podržalo, 89% naručilaca i 79% ponuđača, Komisiju za zaštitu prava - 86% naručilaca i 79% ponuđača, pravosuđe bi podržalo 81% naručilaca i 70% ponuđača, Vladu 77% naručilaca i 74% ponuđača, policiju 71% naručilaca i 60% ponuđača.

(4) Optimistički pogled na budućnost javnih nabavki. Dominira optimizam u pogledu primene Zakona o javnim nabavkama u budućnosti – 77% naručilaca i 59% ponuđača smatra da će se u budućnosti povećati disciplina u primeni Zakona, što istovremeno predstavlja potvrdu da je, u protekle dve i po godine kako se Zakon primenjuje, učinjen značajan pozitivan pomak u ovoj oblasti.

Iako visoko vrednuju dosadašnje rezultate Zakona, veliki procenat naručilaca (78%) i ponuđača (69%) smatra da ga treba promeniti. Najviše njih (tj. 83% naručilaca i 69% ponuđača) vidi potrebu da se zakonska rešenja pojednostave, što je ujedno i najslabije ocenjeno svojstvo Zakona.

Vrlo visok stepen saglasnosti među ponuđačima i naručiocima postoji i u pogledu potrebe da se ojačaju savetodavne i kontrolne institucije – Uprava za javne nabavke i Komisija za zaštitu prava. Naime, 82% naručilaca i 79% ponuđača smatra da je potrebno ojačati ove institucije, dok tri četvrtine njih smatra da treba dodatno ojačati njihovu nezavisnost u radu.

3

ULOGA NEVLADINOG SEKTORA U TREĆOJ FAZI RAZVOJA SISTEMA JAVNIH NABAVKI U SRBIJI

Građansko društvo u borbi protiv korupcije i stanje u Srbiji danas

Nijedan napor državnih organa, međunarodnih organizacija, medija i organizacija građanskog društva na suzbijanju korupcije ne može dugoročno da donese uspeh ukoliko građani, ili barem veliki broj građana ne bude spreman da te napore podrži i u njima aktivno učestvuje. Građani mogu da podrže napore ove vrste time što će učestvovati u antikorupcijskim programima, prijavljivati slučajeve korupcije sa kojima se sretnu i uzdržavati se od učešća u koruptivnim aktivnostima, čak i kada na taj način odlažu zadovoljenje svojih potreba. Građani s jedne strane učestvuju u čišćenju društva od korupcije, ali i postaju predmet aktivnosti drugih subjekata. Građane treba podučiti šta treba „da pitaju“ i zašto to treba da čine, koja prava i mogućnosti im stoje na raspolaganju, a sve to u cilju da učine odgovornim one koji donose odluke u njihovo ime. Građani treba da shvate da su upravo oni ti koji u demokratskom sistemu, koristeći svoja izborna i druga prava, mogu da kontrolišu one koji raspoložu javnim sredstvima, i da „kazne“ one čijom etičnošću ili rezultatima nisu zadovoljni, odnosno „nagrade“ one koji su bili poštjeni i uspešni.

Nevladine organizacije se obično smatraju „svesnijim“ delom građanskog društva iz kojeg potiču. To su organizacije čiji su programski ciljevi u vezi sa ostvarivanjem javnog interesa a ne ličnih interesa članova organizacije. One su veoma raznolike po sastavu i načinu rada. Budući da svoj legitimitet ne stiču na izborima, moraju da ga zasluže na drugi način – korisnošću svog delovanja. Korisne i kvalitetne mogu biti akcije u kojima se prepoznaju potrebe građana, usmerava pažnja javnosti na bitna pitanja, sprovođenje samostalnih akcija, nastupanje u svojstvu spona između građana, organa vlasti i međunarodnih organizacija. Svetska i domaća iskustva pokazuju da nevladine organizacije mogu veoma uspešno da sudeluju u borbi protiv korupcije, radeći na podizanju

svesti o pojedinim pitanjima, sprovedeći posebne kampanje, edukujući građane, javne službenike, novinare i preduzetnike, predlažući zakone i izmene zakona, ukazujući na dobre i loše primere iz prakse, ukazujući na primere iz zemalja sa sličnim problemima, pomažući građane koji žele da se bore protiv korupcije ili da na nju ukažu, kontrolišući sprovođenje antikorupcijskih propisa.

Deo građanskog društva su i strukovna i profesionalna udruženja. Ova udruženja su u položaju da brže i bolje nego drugi mogu da uoče probleme korupcije svog članstva ili tipične oblike korupcije koji njihovim članovima otežavaju rad. Ta udruženja zato kroz unutrašnju regulativu održavaju i unapređuju nivo etičnosti među sopstvenim članstvom. S druge strane, ova udruženja imaju nezamenljivu ulogu kod edukacije i promocije borbe protiv korupcije kod svojih članova, kao i poslovnim partnerima i organima vlasti sa kojima dolaze u kontakt.

Nevladine organizacije danas u Srbiji rade u zastarelom pravnom okviru, koji istina, nije prepreka za njihovo osnivanje, ali jeste činilac koji otežava njihov rad. Gotovo jedini izvor njihovog finansiranja su i dalje inostrane donacije, dok je podrška iz budžeta i od privatnog sektora simbolična. Status profesionalnih udruženja je različit. Neka od njih su zakonom dobila ovlašćenja koja im omogućavaju efikasniju primenu interne regulative i sankcionisanje članova, dok je kod drugih domet disciplinskih i drugih mera daleko manji, jer ne postoji obavezno članstvo niti odgovarajuća javna ovlašćenja.

Građansko društvo i javne nabavke

Može se reći da je građansko društvo u dosadašnjoj borbi za efikasne i poštene javne nabavke odigralo značajnu ulogu. Zasluge pre svega pripadaju organizacijama koje se bore protiv korupcije, budući da je s pravom uočeno da su nepoštene javne nabavke bile najzastupljeniji i društveno najštetniji vid korupcije, ne samo u vreme autoritarnog režima Slobodana Miloševića, već i u ranijem višedecenijskom periodu tzv. samoupravnog socijalizma.

Početak tog delovanja može se smatrati usmeravanje pažnje javnosti na korupciju u javnim nabavkama, kao i studije koje u kojima su utvrđeni uzroci i razmere problema. Kao plod višegodišnjih napora građanskog društva, zalaganja da se pristupi sveobuhvatnom regulisanju javnih nabavki i da ta regulativa bude u skladu sa evropskim standardima i najboljim svetskim iskustvima iz ove oblasti, Srbija je jula 2002 dobila Zakon o javnim nabavkama.

Primena zakona je slaba tačka, ne samo Srbije nego većine zemalja u tranziciji. Jednom usvojeni propisi, često nekritički i bez javne rasprave, i pod snažnim pritiskom međunarodne zajednice, neretko postaju mrtvo slovo na papiru. Razlozi za to su neprilagođenost same regulative, odsustvo političke volje da se propisi primene ili nedostatak ljudskih i materijalnih resursa. Kada je Zakon o javnim nabavkama usvojen trebalo ga je podržati, i tu su nevladine organizacije, a pre svega Transparency Serbia takođe dali svoj doprinos. Taj doprinos se ogledao u uočavanju slabosti u pojedinim odredbama Zakona, predlaganju načina da se te slabosti isprave, pozivanju državnih organa da nove propise dosledno primenjuju i ukazivanjem javnosti na njegov značaj.

Pored ovakvih vidova kontrole, pružena je i značajna pomoć organima koji primenjuju Zakon. S obzirom na nedovoljne kapacitete državnih organa da široki krug korisnika Zakona upoznaju sa novinama koje on donosi, Transparency Serbia je organizovala niz seminara koji su bili namenjeni najmnogobrojnijoj grupi onih koji zakon treba da primenjuju – naručiocima iz lokalnih samouprava. Kada je Zakon, maja 2003, izmenjen a zaštita prava ponuđača unapređena, Transparency Serbia je fokus edukacije usmerila na one koji mogu najviše da doprinesu kontroli primene zakonskih odredbi – ponuđačima iz malih i srednjih preduzeća, novinarima i političarima u lokalnim sredinama. Istovremeno, Transparency Serbia neprestano koristi stečeni ugled na polju borbe protiv korupcije da povećanu pažnju javnosti u vezi sa ovim temama usmeri na ona polja gde se vodi ključna borba.

Šta nevladin sektor može da učini u trećoj fazi razvoja sistema javnih nabavki

Polazna tačka za dalje aktivnosti nevladinog sektora mogu i moraju da budu dosadašnja iskustva. Ta iskustva nam pokazuju da je Zakon o javnim nabavkama jedan od retkih antikorupcijskih propisa koji je dao konkretne i opipljive rezultate u praksi, bez obzira na sve teškoće koje su se javljale. Ti rezultati vide se u uštedama u budžetu (prema izveštajima Uprave za javne nabavke za protekle godine), kao i u povećanom senzibilitetu javnosti spram slučajeva kada se ne poštuju propisani postupci.

Druga polazna tačka su iskustva trećeg sektora iz zemalja koje su prevalile put na kojem je Srbija danas i razvoj shvatanja o najboljim metodama za postizanje poštenih i efikasnih javnih nabavki, koja se kristališu na dinamičnoj međunarodnoj sceni.

Nevladine organizacije mogu još mnogo toga da urade u budućnosti, a čini se da u ovoj fazi razvoja sistema njihova uloga može biti od veoma značajna za postizanje cilja.

Praćenje primene zakona

Praćenje primene zakona je oblast u kojoj su nevladine organizacije nezamenljive. Građani i mediji možda žele da to čine, ali im uglavnom nedostaje stručnost i analitičnost; državni organi koji su zaduženi za kontrolu primene zakona još uvek nisu u dovoljnoj meri nezavisni, tako da mogu biti pod neprimerenim političkim uticajem i stoga pristrasni ili selektivni; međunarodne organizacije mogu dati korisne sugestije, ali u njihovom pristupu neretko preovlađuje generalizacija i nedovoljno uzimanje u obzir specifičnosti problema lokalne sredine.

Praćenje primene Zakona o javnim nabavkama u budućnosti će moći da se obavi mnogo uspešnije nego ranije. Istina je da je veliki broj informacija učinjen javnim na osnovu samog Zakona (npr. objavljivanje javnih poziva za učešće u tenderskom postupku, objavljivanje odluka o izabranim ponuđačima) ili kroz povećano interesovanje medija koji prate ovu temu. Primetno je međutim da se ove obaveze ne poštuju u potpunosti. Osim toga, one ne pomažu mnogo u situacijama kada se izbor naručioca vrši neposrednim pogađanjem ili u restriktivnom postupku. Novembra 2003 usvojen je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Taj zakon obavezuje „organe javne vlasti“ da omoguće pristup informacijama kojima raspolažu, ma ko da im uputi zahtev.

Izuzeci, kada ovakva obaveza ne postoji, se moraju usko tumačiti i, kada je reč o informacijama o planiranim i preduzetim javnim nabavkama, gotovo da ne postoje. Krug organizacija koje moraju da postupaju na osnovu ovog zakona u velikoj meri se poklapa sa pojmom „naručioca“ koji je definisan Zakonom o javnim nabavkama.

Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama zvanično je počela sredinom novembra, ali se može reći da postupanje organa vlasti u skladu sa odredbama tog zakona predstavlja pre izuzetak nego pravilo. Poverenik za informacije od javnog značaja, koji treba da pruži pravnu zaštitu onima kojima su informacije neopravdano uskraćene, još uvek nema elementarne uslove za rad. Treba istaći i to da je Uprava za javne nabavke bila među retkim institucijama koje su u roku odredile posebnog službenika za pristup informacijama i objavile podatke o ovlašćenom licu na svojoj internet prezentaciji.

Mogućnosti za praćenje primene Zakona o javnim nabavkama na osnovu prava na pristup informacijama su gotovo neslućene. Naravno, da bi to praćenje dalo željene rezultate, najvažnije je umeće da se postave „prava pitanja“, spremnost da se zadre u ono što je do skora smatrano ekskluzivnom i poverljivom zonom rada državnih organa i umešnost da se dobijeni podaci obrade i prikažu na najbolji mogući način. U praćenju primene propisa o javnim nabavkama svoj doprinos može da da veliki broj organizacija građanskog društva, svaka prateći dešavanja u svom specifičnom sektoru rada ili regiji. Uloga specijalizovanih organizacija, kao što je Transparency Serbia, zato je dvostruka – pored praćenja primene propisa na nivou cele države, tu spada i pomoć (obučavanje) drugih subjekata građanskog društva i privatnog sektora da samostalno prate dešavanja, vrše provere, ukazuju na nepravilnosti i traže da se one otklone.

Utvrđivanje slabih tačaka u sistemu – potreba da se dopuni pravni i institucionalni okvir

Kao plod praćenja primene Zakona, dolazi utvrđivanje tačaka koje onemogućavaju da sistem funkcioniše ili da se ostvare željeni rezultati i ciljevi. Neke slabosti u institucionalnom i pravnom okviru su već sada uočljive. Kao što se može videti iz svetskih iskustava koja su predstavljena u „Izveštaju o korupciji u svetu za 2005“, korupcija u javnim nabavkama je neman „sa stotinu lica“. Dosadašnje praćenje prakse javnih nabavki u Srbiji, pokazuje da je postojeći pravni i institucionalni okvir samo delimično može da odgovori potrebi da se javne nabavke zaštite od korupcije.

U fazama koje prethode postupku za odabir ponuđača, prilikom planiranja nabavki koje će biti sprovedene i visine sredstava koja će za to biti potrebna, potencijalni ponuđači mogu težiti da uz pomoć korupcije indukuju „potrebu“ naručilaca za određenim robama, uslugama i radovima. Celishodnost planiranih nabavki zato treba da bude predmet razmatranja internih kontrola i revizorske institucije, kako bi se ograničena budžetska sredstva iskoristila na najbolji način.

Kada je izvesno da je neka nabavka celishodna za naručioca potrebno je da uslovi koje postavi pred potencijalne ponuđače budu takvi da odražavaju stvarne potrebe naručioca a ne ono što bi ciljani ponuđač želeo da im proda. Otvoreno diskriminatorni uslovi se i sada mogu oboriti u postupku za zaštitu ponuđača, ali sa postavljanjem uslova koji su naizgled legitimni stvari ne stoje tako dobro. Kod postavljanja takvih uslova velika moć, koja nije pod adekvatnom kontrolom, leži u rukama firmi i konsultanata koji

učestvuju u sastavljanju dokumentacije za tender. Postojeća zabrana da se oni koji su učestvovali u pripremi tenderske dokumentacije pojave docnije kao učesnici u pripremi ponude određenih ponuđača nije ni dovoljno ni efikasno sredstvo da se zloupotrebe kod određivanja uslova za učešće na tenderu spreče. Zbog toga se mora obezbediti trostruka zaštita: u okviru organa koji vrše nabavke treba stvoriti mehanizam za planiranje na osnovu stvarnih potreba obavljanja funkcije, a plod takvog planiranja treba da budu obrazložene i javnosti dostupne odluke o tome zašto se potražuju robe, usluge i radovi određenog kvaliteta ili sa određenim svojstvima; unutar pojedinih profesija i među firmama koje se pojavljuju kao konsultanti treba osmisliti i primeniti etička pravila, antikorupcijske i disciplinske mehanizme; inspekcijiski i istražni organi treba da imaju na raspolaganju odgovarajuća sredstva i da sprovedu pravovremene provere kad god postoji sumnja u povezanost lica koja su učestvovala u istoj nabavci na strani naručioca i ponuđača.

Zloupotreba zakonskih mogućnosti kako bi se nabavka sproveda bez tendera (npr. zbog hitnosti, zato što postoji samo jedan dobavljač) i dalje nije onemogućena na efikasan način. Uprava za javne nabavke, koja izdaje odobrenja za sprovođenje ovakvih postupaka nema mogućnosti da proverava tačnost navoda na osnovu kojih se pozitivna mišljenja izdaju. Iako naručilac preuzima svu odgovornost za svoja lažna tvrđenja, postoji snažna potreba da se takve prevare u što većoj meri razotkriju, kroz provere koje bi obavili inspekcijiski organi.

Protiv međusobnih tajnih sporazuma ponuđača kojima se stvara privid postojanja konkurencije i nanosi šteta naručiocima, mora se delovati tako da se poveća mogućnost otkrivanja i zapreti sankcijama koje će firme odvratiti od takvih dogovora. U tom smislu, veliku vrednost imaju informacije iznutra, bez kojih istražni organi nisu u mogućnosti da takve prevare otkriju, zbog čega lica koja ukažu na nameštanje moraju uživati radno-pravnu i svaku drugu potrebnu zaštitu. Osim toga, firme koje budu otkrivene u ovakvim prevarama moraju se suočiti i sa dugoročnim posledicama, od kojih je najdelotvornija dugoročna zabrana učestvovanja na javnim nabavkama.

U okviru materije koja je regulisana postojećim Zakonom o javnim nabavkama treba stalno raditi na otklanjanju uočenih proceduralnih nedostataka i to tako što bi Uprava za javne nabavke, kao organ zadužen za praćenje primene, koji ima dodira i sa naručiocima i sa ponuđačima, periodično formulisala koncept unapređenja zakonskih rešenja i usklađivala ga sa izmenama procedura javnih nabavki u zemljama EU.

U fazi zaštite prava ponuđača, Komisija koja donosi konačna rešenja i dalje predstavlja deo sistema izvršne vlasti. U takvoj situaciji, čak i kada se na članove Komisije ne vrše konkretni pritisci (što se dešavalo) kako bi određenu odluku doneli, doneli je u određenom vremenu ili ostavili predmet po strani, može se pretpostaviti da će i samo nepostojanje odvojenosti i mehanizma koji bi Komisiju štitio od pritiska biti smetnja za punu profesionalnost i nepristrasnost u njenom radu. Način izbora i položaj članova Komisije mora biti takav da obezbeđuje najveći mogući stepen stručnosti, političke nepristrasnosti i interesne nepovezanosti, kako sa onima koji nabavke sprovedu, tako i sa onima koji se na odluke naručilaca žale, uključujući tu pre svega norme o sprečavanju i razrešavanju sukoba interesa. Takođe, odluke Komisije mogu imati smisla jedino su

pravovremene. Zbog toga treba, na osnovu dosadašnjeg iskustva, stvoriti ovom organu sve uslove kako bi mogao da odgovori broju i složenosti zahteva za zaštitu prava.

Kontrola izvršenja ugovora o javnim nabavkama je apsolutno nedovoljna. Najveće afere u vezi sa javnim nabavkama tokom proteklih nekoliko godina bile su vezane za nezakonite promene vrednosti nabavke posle zaključenja ugovora, i na taj način zaobilazno kršenje propisanog zakonskog postupka, odnosno na pružanje usluga i dostavljanje roba koje su bile ispod ugovorenog kvaliteta. U zemlji u kojoj je efikasnost sudske zaštite na niskom nivou, ovi nedostaci u pravnom okviru postaju pravi mamac za korumpiranje i prevare pri javnim nabavkama. Sam Zakon o javnim nabavkama ne bavi se pitanjima sprovođenja ugovora o nabavci. Kontrola izvršenja ugovora treba da bude stvar kojom će se baviti nadzorni organi u okviru samih naručilaca, što uključuje kontrolu kvaliteta od strane stručnih lica i sve oblike interne finansijske kontrole (pri preuzimanju obaveza, pre nego što se odobre plaćanja itd.) Pored unutrašnje, potrebno je da postoji i funkcioniše i odgovarajuća spoljna kontrola trošenja budžetskih sredstava.

Srbija je među malobrojnima evropskim zemljama koje nemaju vrhovnu revizorsku instituciju. Takva institucija bila bi od velike pomoći i pri kontroli zakonitosti postupka za zaključivanje ugovora o javnim nabavkama kao i u postupku kontrole izvršenja tih ugovora. Inicijative za njeno osnivanje bi trebalo uskoro da dovedu do formulisanja predloga zakona (od strane skupštinskog Odbora za finansije). U svim analizama i strateškim dokumentima od 2001 godine do sada, Transparency Serbia je ustanovljavanje jedne ovakve institucije svrstavala među prioritetne zadatke kako bi se obezbedila uspešnost borbe protiv korupcije u Srbiji. U svakom slučaju, do uspostavljanja i početka rada ove institucije proći će najmanje dve godine. Zbog toga se u međuvremenu mora delovati na jačanju kapaciteta, ovlašćenja i nezavisnosti službi koje bi na osnovu važećih propisa trebalo da postoje, odnosno vrše kontrolu trošenja budžetskih sredstava na javne nabavke. Na osnovu Zakona o budžetskom sistemu tu funkciju bi trebalo da vrše unutrašnje kontrole u okviru svakog većeg budžetskog korisnika. Ove službe međutim, uglavnom ni formalno nisu stvorene. S druge strane, budžetska inspekcija i revizija, koja radi kao sektor u okviru Ministarstva finansija lišena je mnogih pravnih sredstava koji bi njen rad mogli da učine delotvornijim. Osim toga, neodgovarajuća brojnost ove službe, i nepostojanje mreže službi za inspekciju i reviziju na lokalni onemogućavaju da se u potrebnom roku izvrši kontrola i pregled poslovanja svih naručilaca u smislu Zakona o javnim nabavkama.

Primena dobrih međunarodnih iskustava kao korektivni mehanizam

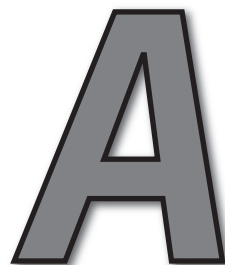
Primeri dobrih iskustava iz drugih zemalja, koji se mogu pročitati i u ovoj publikaciji, mogli bi da nađu svoju primenu i u Srbiji. Nema međutim sumnje da je za njihovo sprovođenje neophodno da građani (kao birači i poreski obveznici) spoznaju u punoj meri značaj delotvorne kontrole i postizanja odgovornosti onih koji odlučuju u njihovo ime. Jačanje svesti o potrebi praćenja svih faza budžetskog procesa zato postaje prioritet, ne samo za suzbijanje korupcije, već i za stvaranje zdravog demokratskog društva. Osim odgovornog javnog sektora, građani sa pravom treba da traže da se i privatni sek-

tor ponaša odgovorno prema sredini u kojoj deluje. Razni aspekti socijalno odgovornog ponašanja već postaju deo svakodnevice razvijenijih zemalja. Samo ukoliko građani budu od privatnog sektora budu zahtevali odgovorno ponašanje, mogu se nadati da će ga i dobiti. Odgovornost i etičnost u privatnom sektoru podrazumeva i uzdržavanje od korišćenja nedozvoljenih sredstava, poput podmićivanja, nameštanja ponuda i učešća u prilagođavanju uslova nabavke prema ponudi pojedinih dobavljača, a nasuprot javnom interesu.

Povećana zainteresovanost građana za praćenje tokova budžetskog novca može da rezultira dovoljnim pritiskom na vlasti i firme, koje bi zatim pristale da u proces koji prethodi i koji sledi zaključivanju ugovora o nabavci uključe nezavisne posmatrače iz građanskog društva i obavežu se na sporazume poput onog koji Transparency International promovise pod nazivom „Integrity pact“ – sporazum o poštenoj nabavci. Primena takvih sporazuma u Srbiji ne samo da će voditi daljim uštedama u budžetu već će pomoći da se stvori nova klima u odnosima između vlasti, privatnog sektora i građana – međusobno poverenje koje je neophodno kako za jačanje demokratije tako i za sprovođenje reformi.

Primena mera unutar strukovnih organizacija, kakve već daju rezultate na međunarodnom planu, takođe može da da dobre rezultate i u Srbiji. Članovi ovih organizacija mogu imati značajnu ulogu u javnim nabavkama, naročito pri pripremi dokumentacije za tendere. U tom smislu kao korektivni mehanizmi mogu da posluže dokumenti poput modela sporazuma za zastupnike Međunarodne federacije inženjera - konsultanata (FIDIC) i etički kodeksi unutar profesionalnih organizacija koji treba da budu praćeni odgovarajućim disciplinskim sankcijama.

Najzad, međunarodne finansijske organizacije koje deluju i u Srbiji, treba da budu otvorene za saradnju prema organizacijama građanskog društva na ovom poslu. Mnoge od tih organizacija već su razvile standarde i postupke za poštene javne nabavke koje se finansiraju iz njihovih donacija ili kredita, ali i onih koje se mogu primeniti na nabavke iz budžeta. Saradnja između nevladinih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija u okviru treće faze razvoja sistema javnih nabavki u Srbiji postaje zato još značajnija nego pre. Ta saradnja treba da rezultira izgradnjom kapaciteta za kvalitetniji monitoring javnih nabavki u budućnosti a time i održiviji razvoj u vremenima kada Srbija izađe iz tranzicionog perioda izgradnje institucionalnog i pravnog okvira.



IZVEŠTAJ O KORUPCIJI U SVETU ZA 2005. GODINU

Predgovor

Fransis Fukujama¹

Jedna od glavnih promena u globalnoj intelektualnoj klimi u poslednjoj deceniji je ponovno buđenje zanimanja za ulogu koja igra država u razvoju kao i razumevanja za tu ulogu. U periodu od revolucije reganizma i tačerizma kasnih sedamdesetih i ranih osamdesetih godina prošlog veka, države su uradile puno na smanjenju svoje uloge i uplitanja u tržište. Ovakav naglasak je bio sasvim na mestu za države kao što su Kina i Indija, čije su vlade bile relativno efikasne, ali su se previše mešale u ekonomiju. Međutim, u najvećem broju zemalja u razvoju su za hronično siromaštvo, slabo zdravstveno stanje stanovništva, trgovinu narkoticima i ljudima, terorizam i čitav niz drugih društvenih problema odgovorne slabe države.

Slobodna tržišta ne održavaju sama sebe: ona pretpostavljaju postojanje vlasti koje su sposobne da održe vladavinu prava, presuđuju u sporovima i ustanove imovinska prava kao osnovu za dugoročna ulaganja i rast. Čak i samo smanjivanje uloge države putem privatizacije zahteva postojanje državnih organa koji mogu da procene vrednost državnih preduzeća i prodaju ih na transparentan način i bez upliva korupcije.

Slabe vlade su problem u svim zemljama u razvoju. Međutim, ima i slučajeva gde zbog ratova ili unutrašnjih sukoba nema nikakve vlasti, što rezultira pojavom propalih država koje zanemaruju ili zlostavljaju sopstvene građane i postaju akutni problemi za susedne zemlje i ostatak sveta. Međunarodna politika dvadesetog veka odvijala se u znaku sukoba između velikih, moćnih i dobro organizovanih država, ali u 21. veku vidimo pojavu nestabilnosti koja je posledica prevelike slabosti država.

1) Fransis Fukujama (Francis Fukuyama) je profesor međunarodne političke ekonomije na Fakultetu za međunarodne studije Džons Hopkins univerziteta u SAD. On je autor knjige „State-Building: Governance and World Order in the 21st Century“.

Zajednica koja upravlja politikom razvoja je poslednjih godina prepoznala da institucije jesu važne i da je dobro upravljanje ključni deo svih strategija razvoja. U zemljama u kojima su država i vlast slabe, smanjivanje uloge države putem privatizacije i deregulacije nije dovoljno da bi se pokrenuo rast. Reforme u pravcu jačanja tržišta bi trebalo da budu podržane pozitivnim pomacima institucionalne reforme i izgradnje države.

Ali konsenzus o značaju institucija i dobrog upravljanja pobija nekoliko ključnih slabosti u vezi sa primenom. Takozvane reforme prve generacije – kontrolisanje makroekonomske politike, smanjivanje dažbina, privatizacija, deregulacija itd. – bile su relativno jednostavne, jer su se ticale mera kojima su vlasti bar nominalno upravljale. Međutim, reforme druge generacije koje se odnose na jačanje baš tih državnih institucija je mnogo teže primeniti. Nekoliko tehnokrata je možda u stanju da ‘sredi’ monetarnu politiku ili centralnu banku koja ne funkcioniše, ali ne postoji odgovarajuća grupa stručnjaka koja je u stanju da reformiše pravni sistem ili da očisti korumpiranu policiju. Takve institucije, koje su od ključnog značaja za funkcionisanje tržišne privrede, su velike i komplikovane i ceoma zavisne od tradicije i kulture sopstvenih društava. One su takođe u središtu političkog sistema i lako mogu da ugroze interese snažnih i imućnih elita.

Upravo je ovom kontekstu rad “Transparency International” od ključnog značaja. “Transparentnost” je bila jedna od prvih organizacija koja je propoznala značaj dobrog upravljanja za razvoj i razvila dugoročne strategije u tom pravcu. Previše često su u prošlosti agencije za razvoj i multilateralni zajmodavci zatvarali oči pred korupcijom, verujući da ili ne predstavlja ozbiljnu prepreku razvoju, ili da oni koji su sa strane nisu ni imali drugog izbora već da rade uz posredovanje korumpiranih državnih službenika. “Transparentnost” je taj šablon slomila, postavljajući na centralno mesto potrebu za otvorenom i sposobnom vladom.

“Izveštaj o korupciji u svetu za 2005. godinu” bavi se građevinskim sektorom. Svima nama je više nego jasno da korupcija u dodeljivanju ugovora o građevinskim radovima nikako nije problem koji postoji samo u siromašnim zemljama; razvijene zemlje od Japana do S.A.D. neprekidno boluju od problema u ovoj oblasti. Građevinski projekti su obično veliki i složeni, i, što je najvažnije, veoma skupi. Kao i u izveštaji objavljeni prošlih godina, i ovaj nudi strategije za postupanje sa problemima kojima se bavi. Poseban primer je Irak, koji predstavlja dobar primer za dileme sa kojima se suočavaju oni koji grade državu u procesu dodeljivanja ugovora u posleratnoj situaciji. Postoji ogroman politički pritisak da se ugovori sklapaju što pre, što ponekad stvara prilike za zaobilaženje postojećih pravila. Naći ravnotežu između suprotstavljenih zahteva za poštenjem i efikasnošću je stalna dilema za koju, kako ovaj izveštaj i pokazuje, ne postoji jednostavna rešenja.

Unapređenje upravljanja borbom protiv korupcije ima institucionalnu, normativnu i političku dimenziju. Državama su potrebne dobre institucije koje smanjuju na najmanju moguću meru izazove koji stoje pred njihovim službenicima da uzmu mito. Ali ni najbolje projektovane institucije neće sprečiti korupciju tamo gde društvene norme smatraju uzimanje mita prihvatljivim, ili gde lokalne elite smatraju politički život arenom u kojoj se bave sticanjem bogatstva. Konačno, nije ni moguće reformisati institucije ili menjati norme ako ne postoji politička volja da se to uradi. Mogu strani donatori

i zajmodavci da pokušaju da utiču na ponašanje uslovljavanjem i davanjem saveta, ali jedino unutrašnje elite mogu da savladaju problem korupcije i da preduzmu bolne korake koji su neophodni u tom smislu.

“Transparentnost” daje ogroman doprinos i na institucionalnom, i normativnom, i političkom planu. “Transparentnost” je stvorila osnove za konkretne reformske strategije i to za svaku pojedinačnu zemlju. Ona je takođe pomogla da se promeni etička i politička klima i u razvijenim i u zemljama u razvoju u vezi sa prihvatljivošću korupcije. Ovogodišnjim Izveštajem “Transparentnost” nastavlja da pruža svoje usluge međunarodnoj zajednici postavljenjem osnova za bolje upravljanje, pa tako i za dugoročni razvoj.

Uvod

*Peter Eigen, predsedavajući
„Transparency International“*

Korupcijom se ne samo bogate političke i poslovne elite, već i obični ljudi lišavaju osnovnih preduslova za život, kao što su neophodno potrebni lekovi, zdravstvene usluge, čista voda i krov nad glavom. Može se reći da korupcija uzima ljudske živote.

Korupcija je najukorenjenija baš u građevinskom sektoru, kojim se i bavi „Izveštaj o korupciji u svetu za 2005. godinu“. Počevši od sistema za napajanje vodom u Lezotu pa do posleratne obnove Iraka, transparentnost dodeljivanja javnih ugovora se može smatrati najvažnijim činiocem određivanja uspešnosti pomoći donatora održivom razvoju. Korupcija u dodeljivanju ugovora ostavlja zemljama u razvoju lošu infrastrukturu i opterećuje ih velikim dugovima.

Izgradnja sveta bez korupcije

Koliko god nam se čini da je korupcija ukorenjena, nju jeste moguće poraziti. „Transparentnost“ je autor „Dogovora o integritetu“ koji obuhvata sankcije kao što su stavljanje na crnu listu učesnika u javnom nadmetanju za ugovor koji prekrši sporazum o nedavanju mita (vidi str. 59). Kampanja „Transparentnosti“ se primenjuje u više od 20 zemalja širom sveta, a 2003. i 2004. godine je donela niz pozitivnih rezultata na globalnom nivou. „Dogovor o integritetu“ sve više koriste multilateralne razvojne banke, što predstavlja značajan pomak koji će doneti velike koristi običnim ljudima u zemljama u razvoju.

Septembra 2004. godine, Svetska banka je objavila odluku kojom se kompanije koje sa takmiče za učešće u velikim projektima koje finansira Svetska banka obavezuju da podnesu uverenje da su „preduzele korake da se osiguraju da niko ko radi za njih ili u njihovo ime neće učestvovati u korupciji“. Ovaj značajan korak je dokaz o sve većem uticaju pokreta protiv korupcije u oblikovanju sveta.

„Poslovna načela za borbu protiv korupcije“, još jedna inicijativa „Transparentnosti“ (zajedno sa „Social Accountability International“ i grupom međunarodnih kompanija), nudi preduzećima praktične savete o sprečavanju korupcije u svim fazama poslovanja. Na Svetskom ekonomskom forumu održanom u Davosu januara 2004. godine, 19 vodećih međunarodnih kompanija je načinilo veliki korak u pravcu građevinskog sektora oslobođenog od korupcije kada su potpisale „Poslovna načela“ posebno sačinjena za potrebe mašinogradnje i građevinarstva (vidi str. 49).

Cena korupcije

Ova i druge inicijative su od velikog značaja ako želimo da izgradimo svet u kome nema korupcije. U svetu se svake godine potroši preko 4.000 milijardi dolara za javne nabavke. Od podizanja brana i škola pa do službi za odnošenje otpada, javni radovi i građevinarstvo se svuda smatraju sektorom sa najvišim stepenom korupcije, kako u zemljama razvoju tako i u razvijenim zemljama. Ako ne uspemo da zaustavimo korupciju, njena cena će i dalje biti razaranje društva, i što je još gore, gubitak ljudskih života.

Tokom poslednjih 15 godina je u zemljotresima poginulo oko 150,000 ljudi. Po rečima Džejmsa Ljuisa (James Lewis): „Ne ubijaju ljude zemljotresi već zgrade koje padaju na njih“. Primeri iz Turske i Italije pokazuju nam da se zgrade često ruše zbog nepoštovanja građevinskih i urbanističkih propisa – a to se često čini nakon što se činovnici podmite da izdaju dozvole za gradnju.

Ekonomski gledano, rezultati istraživanja koja su sprovedi Pol Kolijer (Paul Collier) i Anke Hefler (Anke Hoeffler) pokazuju kako korupcija podiže cenu infrastrukture a umanjuje njen kvalitet. Korupcija takođe usporava razvoj i smanjuje dugoročne stope rasta: može se reći da korupcija ima moć da potpuno razori privrede u razvoju.

Korupcija u građevinarstvu ne samo da pljačka privrede, već ih i oblikuje. Korumpirani državni činovnici usmeravaju društveni i privredni razvoj u pravcu velikih i skupih infrastrukturnih projekata u kojima ima puno mogućnosti za korupciju; čineći to oni zanemaruju zdravstvo i školstvo. Cena koja se plaća je ogromna, a pogođeni su uglavnom siromašni. Da nije korupcije u građevinarstvu, mnogo više sredstava bi išlo u zdravstveni sektor i obrazovanje i više zemalja u razvoju bi imalo održivu budućnost uz pomoć zdrave tržišne privrede i vladavine prava.

Korupcija takođe usmerava državne rashode u pravcu projekata koji su ekološki destruktivni. Peter Boshard (Peter Bosshard) ukazuje na „spomenike korupciji“ širom sveta – ogromne građevinske projekte koji su započeti samo zato što su ljudi podmićivani a propisi o zaštiti životne sredine zaobidjeni. Brana Jakureta u Argentini, atomska elektrana u Batanu na Filipinima i brana Budžagali u Ugandi su pominjane kao primeri nezakonitih tokova novca. Previše često se događa da korupcija ima za posledicu nepotrebne infrastrukturne projekte sa potencijalno razornim ekološkim posledicama.

Cigle i malter korupcije

Spisak građevinskih projekata koji su zaraženi korupcijom je dugačak. „Izveštaj o korupciji u svetu za 2005. godinu“ nudi studije slučajeva u Lezotu (str. 31) i Nemačkoj (str. 51), dok je u izveštajima o situaciji u Kini, Kostariki, Češkoj, Norveškoj i drugim zemlja-

ma navedno niz tvrdnji o korupciji u građevinarstvu u 2003. i 2004. godini.

Nil Stansberi (Neill Stansbury) navodi kako osobine građevinskog sektora same po sebi vode prema korupciji: oštra borba za osvajanje velikih poslova; bezbroj uverenja i dozvola koje treba pribaviti na raznim nivoima; jedinstvena priroda mnogih projekata; mogućnosti odugovlačenja i probijanja rokova; kao i jednostavna činjenica da se kvalitet izrade brzo prikriva kako ga pokrivaju beton, malter i drugi površinski materijali.

Previše često međunarodni investitori i finansijske institucije takođe snose krivicu tako što podržavaju korupciju. Preterana spremnost da se daju zajmovi u situacijama kada su garancije kontrole poslovanja i tokova novca slabe je navela Svetsku banku i regionalne banke za razvoj da ulažu velika sredstva u projekte oko kojih su se vrteli navodi o korupciji. Agencije za kreditiranje izvoza (export credit agencies) – poluvladine institucije koje pružaju garancije i osiguranje domaćim kompanijama koje žele da posluju u drugim zemljama - su takođe puno kritikovane zbog nedovoljne transparentnosti i spremnosti da nastave da sarađuju sa građevinskim firmama za koje se znalo da su korumpirane. Po rečima Suzan Kauli (Susan Cowley), uticaj i odgovornost multilateralnih banaka za razvoj i izvozno-kreditnih agencija daleko prevazilaze same svote novca koje su ulagale, i to i zbog toga što garancijama koje daju u izvesnoj meri pokreću ulaganja privatnog sektora.

Posleratna obnova

Izgleda da je korupcija u javnim nabavkama posebno raširena u situacijama nakon ratnih sukoba u kojima obično postoji slaba država, razvijeno crno tržište, nasledeno pokroviteljstvo, veliki priliv donatorskih sredstava, kao i potreba da se 'kupi' kratkoročna podrška bivših protivnika u borbi. Od Iraka do Afganistana, od Kambodže do Demokratske Republike Konga, lekcije naučene u prošlosti se odbacuju i dozvoljava se da korupcija cveta u periodu nakon sukoba.

„Izveštaj u korupciji u svetu za 2005. godinu“ se osvrće i na tragičnu učestalost ratova širom sveta i sadrži i poseban deo o korupciji u posleratnoj obnovi. Filip Lebijon (Philippe Le Billon) piše o prirodi korupcije u posleratnim situacijama i o specifičnim štetama koje ona prouzrokuje tako što potkopava napore da se izgradi mir i vladavina prava i akumulira ozbiljne dugoročne probleme.

Potreba za merama protiv korupcije je posebno izražena u prvih nekoliko godina nakon kraja sukoba. Kako u studiji o Iraku navode Reinoud Leenders i Džastin Aleksander (Justin Alexander), čim počne stvarno ulaganje u obnovu postaju neophodne snažne i hitne mere za suzbijanje korupcije Bez sistematske privrženosti transparentnosti u procesu obnove, postoji opasnost da Irak postane najveći korupcionaški skandal u istoriji čovečanstva. Posledice za stanovništvo će biti ogromne i dugotrajne.

Neophodne su konkretne reforme

Da bi se suzbila korupcija u građevinarstvu, potrebno je učešće svih aktera. Deoničari kompanija, strukovna trgovinska tela i organizacije građanskog društva svi igraju ulogu u otkrivanju i suzbijanju malverzacija (vidi preporuke na str. 65–70). Međutim, vlade su one na kojima leži najveću odgovornost za pošteno i transparentno upravljanje jav-

nim finansijama. „Izveštaj o korupciji u svetu za 2005. godinu“ pokreće „Minimalne standarde za dodeljivanje ugovora o javnim nabavkama“ (vidi okvir), koji bi trebalo da služe kao obrazac za sve vlade, kako u oblasti javnih radova tako i u mnogim drugim. Kao i kod svih drugih mera usmerenih protiv korupcije, uvođenje pravih pravila je tek prvi korak. Kako pokazuju mnogi izveštaji koje „Izveštaj o korupciji u svetu za 2005. godinu“ daje o pojedinačnim državama, primena mera je retko na nivou normi za koje se vlade zalažu na rečima.

Inicijative protiv korupcije namenjene jačanju standarda primenjivane su u privatnom sektoru pod pokroviteljstvom „Svetskog ekonomskog foruma“ (str. 49) i Međunarodne federacije konsultativnih inženjera (str. 40). Mada jesu za pohvalu, takve inicijative bi trebalo da se primenjuju energično i uzduž i popreko sektora; ako se to ne učini, ostaće na nivou dobre namere i neće imati uspeha u stvaranju podjednakih tržišnih uslova za sve učesnike.

I međunarodne finansijske institucije su preduzele reformske korake. Na primer, Svetska banka je počela da stavlja na ‘crnu listu’ kompanije za koje se zna da su korumpirane (str. 59). To jeste značajan korak, ali je veoma važno da sisteme isključivanja prekršilaca usvoje i sve regionalne banke za razvoj. Hitne reforme su takođe potrebne u agencijama za kreditiranje izvoza: one sve više priznaju šta od njih zahteva dobra praksa, ali još uvek nedostaju konkretni koraci. Sve međunarodne finansijske institucije su takođe dužne da obrate pažnju na puno pridržavanje propisima u projektima i kompanijama koje od njih dobijaju sredstva.

Korupciju je nemoguće suzbiti bez političke volje i odlučnosti. U poziciji da prikažu tu odlučnost su političari i državni činovnici, ali i građansko društvo mora da bude spremno da nadzire njihove postupke, da proverava da li ispunjavaju obećanja i da ih pozove na odgovornost kada je to potrebno.

Naša budnost neće samo poboljšati državne finansije i kvalitet ulaganja u građevinske i infrastrukturne projekte; ona će osigurati da se društvena sredstva koriste za dobrobit društva kao i da se ljudski životi očuvaju.

„Izveštaj o korupciji u svetu za 2005. godinu“ počinje pomenom jednom čoveku, Satijendri Dubeju (Satyendra Dubey), koji je ubijen nakon što je odvažno govorio u javnosti o korupciji u vezi sa velikim projektom izgradnje drumova u Indiji. Na ceremoniji na kojoj je „Transparentnost“ dodelila nagrade za čestitost za 2004. godinu, Dubeju je odata posebna počast za doprinos borbi protiv korupcije.

Minimalni standardi za dodeljivanje ugovora o javnim nabavkama

“Minimalni standardi za dodeljivanje ugovora o javnim nabavkama” predstavljaju okvir za sprečavanje i smanjivanje korupcije na osnovu jasnih pravila, transparentnosti i delotvornih kontrolnih i revizionih mehanizama tokom celog procesa dodeljivanja ugovora.

Standardi su namenjeni javnom sektoru i obuhvataju celokupan ciklus: procena potreba, sačinjavanje nacрта, pripremne aktivnosti i određivanja troškova pre dodele ugovora, sam proces dodeljivanja ugovora kao i izvršenje ugovora. Standardi se odnose na sve vrste ugovora o javnim nabavkama, uključujući i sledeće:

- javne nabavke dobara i usluga*
- ugovore o snabdevanju, građevinskim radovima i uslugama (što obuhvata i konsultantske usluge u oblast inženjeringa, finansija, ekonomije i prava i druge)*
- privatizacije, davanje koncesija i licenciranje*
- izvođenje radova od strane kooperanata i učešće zastupnika i partnera u zajedničkim ulaganjima.*

Organi koji su zaduženi za javne nabavke bi trebalo da:

1. primenjuju pravila ponašanja kojima se naručioc i njihovi zaposleni obavezuju da strogo vode anti-korupcijsku politiku. Ta bi politika trebalo da uzme u obzir moguće sukobe interesa i sadrži mehanizme izveštavanja o korupciji i zaštite doušnika.
2. dozvole firmama da podnose ponude samo ako su već primenile pravila ponašanja kojima su sebe i svoje zaposlene obavezale na strogu anti-korupcijsku politiku.
3. vode ‘crnu listu’ firmi za koje postoji dovoljna količina dokaza o učešću u korupciji; takođe mogu da usvoje i ‘crnu listu’ koju sačini odgovarajuća međunarodna institucija. Firme koje su na listi bi trebalo isključiti iz procesa podnošenja ponuda za njene projekte na određeno vreme.
4. obezbede da svi ugovori koje su sklopili ti organi i njihovi dobavljači i vršioci usluga sadrže klauzule kojime se stranke obavezuju da se pridržavaju strogih mera protiv korupcije. Ovo je najbolje uraditi primenom ‘Dogovora o integritetu projekta’ koji pokriva i fazu podnošenja tendera i fazu izvršenja ugovora a organ i podnosioc ponuda obavezuje da ne učestvuju u korupciji.
5. obezbede da sve javne nabavke čija je vrednost veća od relativno niskog minimuma budu otvorene za punu konkurenciju ponuđača. Izuzeci moraju da budu ograničeni i precizno i jasno obrazloženi i opravdani.

6. svim ponuđačima, a po mogućnosti i javnosti, obezbede lak pristup podacima o sledećem:

- aktivnostima pre otpočinjanja procesa sklapanja ugovora
- mogućnostima za podnošenje ponuda
- kriterijumima za izbor najbolje ponude
- procesu procene ponuda
- odluci o dodeli ugovora i obrazloženju
- sadržini i uslovima ugovora i svim aneksima
- izvršenju ugovora
- ulozi posrednika
- mehanizmima i postupcima razrešavanja sporova.

Što se tiče dostupnosti podataka, jedino oni za koje zakon garantuje tajnost bi trebalo da ne budu dostupni. Javnosti bi takođe trebalo da budu dostupni i odgovarajući podaci kod dodele ugovora kod postupaka sa pogađanjem ili u restriktivnom postupku.

7. obezbede da nijedan ponuđač nema pristup poverljivim podacima tokom celokupnog trajanja postupka dodeljivanja ugovora, a naročito podacima u vezi sa izborom najbolje ponude.
8. omoguće ponuđačima dovoljno vremena da pripremanje ponude i kvalifikacijskih zahteva ako su potrebni. Trebalo bi obezbediti razuman rok između dodele i potpisivanja ugovora kako bi ponuđač koji smatra da je oštećen imao vremena da podnese žalbu.
9. obezbede da se naređenja o 'izmenama' ugovora kojima se cena ili opis rada menjaju iznad određenog praga (na primer 15 % vrednosti ugovora) prate na visokom nivou, ako je moguće od strane tela koje je odlučivalo o dodeli ugovora.
10. se uvere da su interna i spoljna tela za kontrolu i reviziju nezavisna i da delotvorno funkcionišu, kao i da javnost ima pristup njihovim izveštajima. Svako nerazumno kašnjenje u izvršenju ugovora bi trebalo da izazove primenu dodatnih kontrolnih aktivnosti.
11. razdvoje ključne funkcije kako bi obezbedili da za procenu potreba, pripremu, izbor, dodelu ugovora, nadzor i kontrolu projekta budu odgovorna različita tela.
12. primenjuju standardne kancelarijske sigurnosne mere kao što je na primer upotreba komisija u fazi odlučivanja i rotacija zaposlenih na osetljivim radnim mestima. Zaposleni koji su odgovorni za postupke nabavke bi trebalo da budu adekvatno obučeni i plaćeni.
13. promovišu učešće organizacija građanskog društva kao nezavisnih nadzornika kako u tenderskom postupku tako i u postupku izvršenja ugovora.

Otkrivanje korena korupcije u građevinarstvu

Nil Stansberi (Neill Stansbury)¹

Niz istraživanja je pokazao da je korupcija mnogo raširenija u građevinskom sektoru nego u bilo kom drugom.² Opseg korupcije u tom sektoru dodatno je uvećan samim njegovom obimom i veličinom – od saobraćajne infrastrukture i elektrana pa sve do stano-gradnje. Sektor obuhvata kako državne projekte (često ih nazivamo ‘javnim radovima’) tako i privatne. U svetu građevinski sektor godišnje obavi poslova u ukupnoj vrednosti od oko 3.200 milijardi dolara. Ukupan udeo tog sektora u privredama razvijenih zemalja i bogatijih zemalja u razvoju je između 5% i 7% njihovog BNP, a oko 2% do 3% u siromašnijim zemljama u razvoju.³

Unutar samog sektora postoje značajne razlike u pogledu prirode i obima korupcije. U izvesnim delovima sektora i područjima ima relativno malo korupcije, a prilično veliki broj organizacija i pojedinaca pokušava da izbegne korupciju po svaku cenu. Najveći deo izvođača koji učestvuju u korupciji to rade uglavnom ne zato što to žele već zato što im se čini da nemaju drugog izbora s obzirom na način na koji funkcioniše kako sam sektor tako i političko okruženje.

Zašto baš u građevinarstvu ima toliko mnogo korupcije?

Građevinski projekti obično podrazumevaju veliki broj učesnika u složenoj ugovornoj strukturi. Na slici 2.1 dat je (pojednostavljen) prikaz moguće ugovorne strukture izgrad-

1. Nil Stansberi je direktor projekta za građevinarstvo i inženjering filijale ‘Transparentnosti’ u Velikoj Britaniji. Radi kao advokat čija je specijalnost sektor građevinarstva i inženjeringa.

2. ‘Indeks davalaca mita za 2002. godinu’ čiji je pregled ‘Transparentnost’ dala u Izveštaju o korupciji za 2003. godinu navodi da je opšte mišljenje da najveći stepen korupcije postoji u sektoru građevinarstva i javnih radova, i da je viši čak i od korupcije u industriji naoružanja i nafte. Grupa ‘Control Risks Group’ je anketirala vodeće privrednike u šest zemalja (Britanija, Nemačka, Hong Kong, Holandija, Singapur i SAD.) i ustanovila da je korupcija najveća u sektoru građevinarstva i javnih radova. (Vidi „Facing Up to Corruption“, London: Control Risks, 2002. pregled dat u Svetskom izveštaju o korupciji za 2004. godinu)

3. UNCTAD, “Regulation and Liberalization in the Construction Services Sector and its Contribution to the Development of Developing Countries” (UNCTAD, 2000) na Internet adresi www.unctad.org/en/docs/c1em12d2.en.pdf

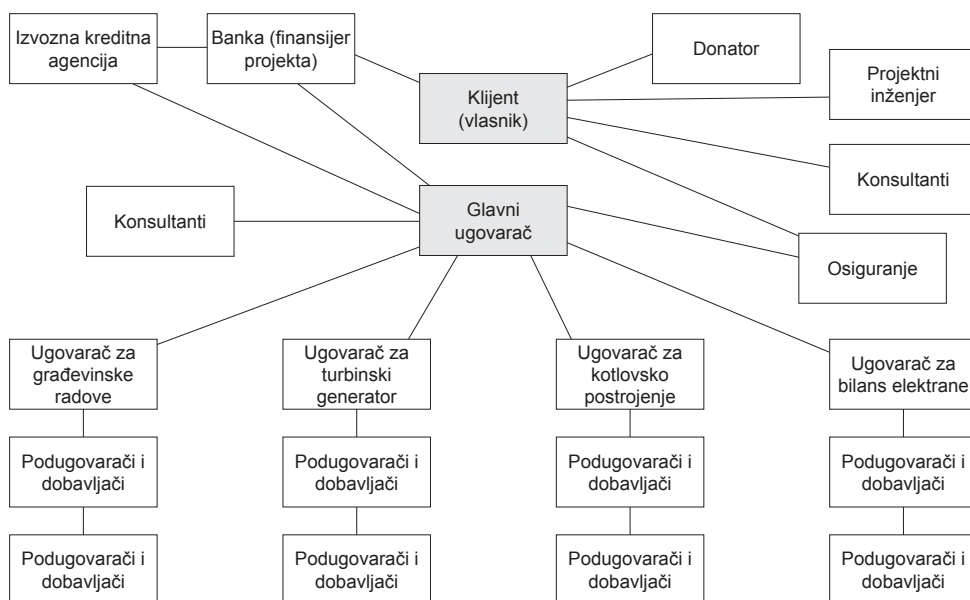
nje elektrane. Svaka linija predstavlja ugovor koji sklapaju dva aktera (kompanije, države, banke i drugi).

U izgradnji elektrane je klijent (ili vlasnik) obično država ili javna korporacija. U fazi planiranja projekta klijent sklapa ugovor sa konsultantima i tehničkim stručnjacima (gore desno) za sačinjavanje studija o izvodljivosti, procena ekološkog delovanja projekta i drugih procena. Klijent pribavlja sredstva za projekat sklapanjem ugovora sa komercijalnim bankama, bankama za razvoj i međunarodnim finansijskim institucijama (gore levo na slici). Klijent onda dodeljuje glavni ugovor o gradnji jednoj firmi (glavnom izvođaču), nakon što je sproveo javni tenderski postupak u skladu sa važećim propisima o javnim nabavkama.

Glavni izvođač je obično građevinska firma u privatnom vlasništvu koja onda ključne delove projekta daje podizvođačima u skladu sa sopstvenom praksom o dodeli ugovora. Podizvođači mogu i da uzmu sopstvene pod-podizvođače, a pod-podizvođači mogu da kupuju opremu i materijal od dobavljača, ili pak da dodeljuju sopstvene podugovore.

Pojednostavljena ugovorna šema za izgradnju elektrane

SLIKA 1



Sledeće karakteristike građevinskih projekata ih čine posebno otvorenim za korupciju:

1. **Obim projekata.** Građevinski poduhvati su raznih veličina, ali su infrastrukturni projekti često ogromni. Brane, elektrane, fabrike i autoputevi ponekad koštaju više milijardi dolara. Podmićivanje velikih razmera je lakše sakriti u velikim projektima nego u malim.

2. **Jedinstvenost projekata.** Mnogi građevinski projekti su jedinstveni tako da je teško porediti njihove troškove sa drugima, što olakšava naduvavanje troškova i skrivanje korupcije.
3. **Učešće države.** Vlasnik većine infrastrukturnih projekata je država. Čak i za privatizovane projekte su potrebni dozvola države za planiranje ili sporazumi za plaćanje upotrebe finalnih proizvoda. U građevinarstvu obično postoji obimna regulativa i na državnom i na lokalnom nivou. Često je potrebno pribaviti čitav niz dozvola. U zemljama gde ne postoji dovoljno dobra kontrola ponašanja državnih činovnika, njihova moć – u kombinaciji sa strukturnom i finansijskom složenosti projekata – čini da oni relativno laku mogu da iznude mito.
4. **Broj ugovornih veza.** Projektna struktura koja je opisana gore ima mnogo raznih oblika, ali ugovorna kaskada lako može da ima i više od hiljadu veza, svaka od kojih zavisi od drugih karika u lancu. Svaka pojedinačna karika predstavlja priliku da neko podmiti drugoga da bi dobio ugovor. Pored toga, rad i usluge se razmenjuju za novac kod svake ugovorne veze. Svaka stavka rada i usluga i svaka isplata stvaraju nove prilike za davanje mita da bi se dobila potvrda o naduvanom broju sati rada, potvrda da su loše izvedeni radi ispravni, potvrda o opravdanosti produženja rokova ili da bi se ubrzala isplata.
5. **Broj faza otežava nadzor nad projektom.** Svaki projekat obični ima nekoliko različitih faza; svakom fazom upravlja drugo posloводство, a neophodna je predaja završenih radova izvođačima koji rade na fazi koja sledi. Na primer, projekat za izgradnju elektrane može da se sastoji od sledećih faza: određivanje zahteva, izbor vrste elektrane (hidro-, termo-, na gas, na naftu...), projektovanje, kopanje temelja, izgradnja temelja, radovi u niskogradnji pa u visokogradnji, izrada opreme, instalacija opreme, stavljanje u pogon i konačno funkcionisanje. Čak i ako ceo projekat preuzme jedan izvođač, obično uzima nekoliko podizvođača za razne elemente projekta, što otežava nadzor i kontrolu.
6. **Složenost projekata.** Složenost projekata često čini nesigurnom povezanost izvođača i događaja. Često se događa da ljudi koji rade na projektu tvrde da ne znaju zašto se nešto nepredviđeno dogodilo ili su porasli troškovi, ili se pak spore oko razloga. Ovo olakšava prebacivanje krivice na druge i podnešenje zahteva za isplatu čak i kada tvrdnje nisu opravdane. Mito i naduvani zahtevi mogu lako da se prikriju ili pripisuju drugim činiocima kao što su loš dizajn ili loše upravljanje. Složenost takođe generiše razloge za davanje mita budući da odluke o uzroku i posledicama i njihovim posledicama na troškove mogu da imaju veoma značajno dejstvo.
7. **Niska učestalost projekata.** Veliki projekti su neredovni; dobijanje takvog posla može lako da bude od ključnog značaja za preživljavanje ili profitabilnost firme, što je još jedan stimulans za izvođače da daju mito.
8. **Radovi nisu vidljivi.** Najveći deo građevinskih radova pokrivaju drugi radovi. Betonsko gvožđe pokriva beton, cigle pokriva malter, delove uređaja pokriva oplata a sastavne delova krovne konstrukcije obloga. Sektor je veoma zavisao od pojedinaca koji izdaju potvrde o ispravnosti radova pre nego što ih prekriju

sledeći; kada radove prekrijete obično je veoma skupo i komplikovano proveravati da li su izvedeni po propisima. Ovi troškovi i teškoće podstiču izvođače da koriste loš materijal i da loše rade, a da odgovornom licu daju mito da bi izdao potvrdu da su radovi izvedeni prema specifikacijama.

9. **Kultura tajnovitosti.** U građevinskom sektoru ne postoji nikakva kultura transparentnosti. Troškovi se kriju čak i tamo gde se troši novac države. Poslovna tajna je važnija od javnog interesa. Rutinske inspekcije knjigovodstva i dokumentacije kojima bi mogle da se otkriju malverzacije nisu uobičajene.
10. **Ušančeni domaći interesi.** Lokalne i druge domaće firme često imaju veoma jake pozicije na sopstvenom tržištu. Te pozicije su često stečene korupcijom. Ponekad su vrata za međunarodne firme koje žele da uđu na takva tržišta zatvorena ako i one same same ne daju mito.
11. **Ne postoji jedna organizacija koja upravlja sektorom.** Građevinarstvo obuhvata čitav niz struka, zanata i specijalizovanih izvođača što podrazumeva različite aršine u pogledu kvaliteta rada, poštenja i nadzora. U njemu učestvuju arhitekta, inženjeri, geometri, računovođe, pravnici; građevinski radnici raznih kvalifikacija, mašinisti, zidari, električari, vodoinstalateri. Oblasti delatnosti su od kopanja temelja to postavljanja izolacije, generatora, rashladnih sistema. Svaka od tih struka ima svoje strukovno udruženje, sa različitim pravilima ponašanja i stepenima njihove primene. Nema jedinstvene organizacije koja pokriva sve izvođače.
12. **Nedovoljno 'dužne pažnje'.** Obim sredstava kod izvođenja velikih infrastrukturnih projekata je takav da stvara veliki uticaj u finansijskim uslovima koje odlučuju da li će projekat otpočeti i koje firme će dobiti ugovore. Veći deo sredstava dolazi od komercijalnih banaka i globalnih i regionalnih banaka za razvoj, dok izvozno-kreditne agencije koje sponzoriše država osiguravaju rizične međunarodne projekte. Njihovo često neobraćanje dovoljno pažnje na ponašanje učesnika u građevinskim projektima omogućuje da korupcija nastavi da postoji.
13. **Cena integriteta.** Prosto je neverovatno koliko ljudi u građevinskom sektoru ili prihvataju status kvo ili se ne trude da ga izmene. Podmićivanje i prevare su toliko ukorenjene da se često prihvataju kao normalne. Mito često predstavlja rutinski trošak poslovanja koji je za mnoge firme tek stavka u ugovornoj ceni. Činjenica da tako veliki broj građevinskih firmi rutinski plaća mito ili vrši razne prevare za svako pojedinačno preduzeće čini poštenje veoma skupim jer time rizikuje da izgubi poslove od manje gadjljivih takmaca. Time mnoge firme ulaze u začarani krug gde moraju, često nevoljno, da primene korupciju kao odbrambenu meru protiv iste takve prakse drugih kompanija. Na našu sreću ima kompanija i poslovnih udruženja koje preduzimaju korake da se postojeća situacija promeni (vidi okvir 1).

Mehanizmi korupcije u građevinarstvu⁴

Korupciju nalazimo u svim fazama građevinskih projekata: u fazi planiranja i projektovanja, prilikom dodeljivanja ugovora, u fazi izgradnje, kao i tokom funkcionisanja i održavanja nakon što je izgradnja okončana.

Korupcija u fazi planiranja i projektovanja

U fazi planiranja i projektovanja, posledica korupcije može da bude pokretanje preambicioznih ili preskupih projekata. Korupcija ponekad rezultira pokretanjem sasvim nepotrebnih projekata. U nekim slučajevima sami projekti predstavljaju sredstvo za korupciju i bez takvog motiva ne bi prošli ni fazu planiranja. U drugim slučajevima bi, da nije plaćeno mito, projekat bio odbačen u fazi planiranja zbog procene o negativnom ekološkom uticaju.

Za većinu projekata je potrebno odobrenje čije izdavanje obično kontroliše jedan ili više državnih činovnika. Za dobijanje takve dozvole izvođači često plaćaju mito. Odobrenje za izvođenje javnih građevinskih projekata često takođe zavisi i od podrške funkcionera na državnom i lokalnom nivou. Takve prilike otvaraju mogućnost da preduzimači i izvođači kupe podršku za svoj projekat tako što usmeravaju novac prema političarima, njihovim strankama ili dobrotvornim namenama koje su im bliske.

Ponekad izvođači daju mito konsultantu klijenta a ne njegovom predstavniku. Projektant u konsultantskoj firmi (često velikoj međunarodnoj firmi) ima veliku moć jer može da usmeri projekat tako da naginje prema tehnologiji određenog izvođača. U nekim slučajevima se ovakvo projektovanje vrši u najboljoj nameri, jer projektant veruje da je ta tehnologija i najbolja. U drugim slučajevima se to čini za mito ili obećanje o saradnji u budućnosti.

⁴ Definicija korupcije koju koristi „Transparentnost“ je „zloupotreba ovlašćenja koja su poverena nekom licu radi sticanja lične koristi“. Za svrhe ovog teksta pojam korupcija obuhvata i podmićivanje i prevare.

Poslovna perspektiva: unapređenje poštenja u tehničkim savetodavnim službama

Horhe Diaz Padilja (Jorge Diaz Padilla)¹

Tehničke savetodavne usluge su se razvile u veliki biznis širom sveta. Po podacima Međunarodne federacije konsultativnih inženjera (FIDIC)², gotovo 500 milijardi dolara godišnje se naplati za savetodavne usluge ove vrste - više od polovine ove sume uzimaju nezavisne privatne konsultantske firme. Sve više klijenata zahteva da konsultantske firme funkcionišu u okruženju u kojem nema korupcije, posebno u vezi sa javnim nabavkama.

Većina konsultantskih firmi čini sve da ustanovi i primenjuje politiku koja je usmerena protiv korupcije. Međutim takvi pristupi su obično pojedinačni. Ono što nedostaje je neki osnov koji je u stanju da poveže i pretvori izolovane

primere poštenja u nešto što FIDIC naziva potpunim Sistemom za upravljanje integritetom u poslovanju (Business Integrity Management System - BIMS), gde postoje propisani postupci identifikovanja potencijalnih rizika, sprečavanja i borbe protiv korupcije i primene mera poštenja u poslovanju za svaki projekat širom organizacije. 'Smernice za upravljanje integritetom u poslovanju za konsultansku delatnost' i izjavu o merama u vezi sa poštenjem je FIDIC objavio 2001. godine, a 'Priručnik za obuku u upravljanje integritetom u poslovanju' je objavljen 2002. godine. Mnoge firme su od tada razvile i primenile sopstveni BIMS zasnovan na smernicama FIDIC-a, a neke su pribavile i sertifikat na osnovu ISO 9000 standarda.

Ovo su glavni koraci u sačinjavanju i primeni BIMS-a:

1. **Formulisanje pravila ponašanja.** Da bi se obezbedila puna privrženost, neophodno je da upravni odbor i poslovodstvo razviju pravila ponašanja koja bi trebalo da budu jasna, jednostavna i laka za razumevanje i primenu.
2. **Formulisanje politike poštenja u poslovanju.** Smernice za formulisanje politike poštenja zasnovane su uglavnom na Konvenciji OECD-a protiv podmićivanja i etičkim pravilima FIDIC-a. Politika poštenja zasnovana je na činjenici da korupcija može da bude suzbijena jedino primenom poštenja i integriteta na svakom koraku. Poštenje se definiše kao odsustvo prevare ili korupcije, a integritet (čestitost) znači da firma odbija da uzme ili zadrži ono što joj ne pripada po pravdi. Politika mora da bude usklađena sa svim pravilima i propisima koji važe u okruženju kao i sa pravilima ponašanja same kompanije. Politika čestitosti mora da bude dokumentovana, primenjivana, poznata i zaposlenima i okruženju firme, i pristupačna javnosti.
3. **Postavljenje predstavnika.** Firma je dužna da imenuje visokog člana poslovodstva za predstavnika koji će nadgledati ispunjavanje svih zahteva BIMS-a. Drugi zaposleni bi takođe mogao da bude postravljen kao veza između poslovodstva i konsultanata.
4. **Identifikovanje zahteva BIMS-a.** Zahtevi bi trebalo da budu usmereni na procese unutar firme kod kojih potencijal za korupciju. Zahtevi bi mogli da zavise od veličine i strukture firme, prirode konsultantskih usluga koje pruža, lokalnih i državnih propisa i tržišnih sila, kao i od očekivanja i zahteva svih koji imaju ulog.
5. **Analiza i procena postojeće prakse.** Trebalo bi izvršiti procenu načina na koji se firma bavi pitanjima u vezi sa suzbijanjem korupcije. Trebalo bi pronaći u čemu ta praksa odstupa od zahteva BIMS-a.
6. **Sredstva za primenu BIMS-a.** Konsultantska firma bi trebalo da koristi sledeća sredstva za podršku planiranju i primeni svog BIMS-a:

pravila ponašanja; politika poštenja; definisanje uloga, odgovornosti i ovlašćenja; postupci za integritet u poslovanju za glavne procese (podnošenje ponude i pregovaranje, izvršenje projekta i isporuka, sakupljanje projekta); struktura knjigovodstva; mere za prisilno sprovođenje; kao i izjava o poštenju u poslovanju u godišnjem izveštaju. Firma bi takođe trebalo da ustanovi postupak procene podizvođača i spoljnih savetnika zasnovan na njihovim politikama poštenja, kao i vodi dokumentaciju o njihovoj privrženosti upravljanjem poštenjem u poslovanju.

7. **Dokumentovanje.** BIMS bi trebalo da bude dobro dokumentovan kako bi se pružili dokazi da je firma dobro razmotrila sve procese koji mogu da utiču na integritet u poslovanju za sve usluge koje firma pruža. Obim dokumentacije je od ključnog značaja – previše papirologije može lako da učini zaposlene i poslovodstvo nezainteresovanim da koriste postupak. BIMS bi trebalo da bude dokumentovan u opštem Priručniku za poštenje u poslovanju, a tamo gde je to potrebno za namene važnih projekata, i u Posebnoj datoteci o poslovnom integritetu za projekat.
8. **Analiza postojeće prakse.** BIMS mora da ustanovi mere koje se preduzimaju u slučaju kada dođe do prekršaja Politike poštenja u poslovanju. Mere koje mogu da se preduzmu u slučajevima kada se dokaže postojanje korupcije su opomene, privremeno udaljenje s posla i otkaz. Čim BIMS zaživi a konsultantska firma se uveri da su smernice i zahtevi ispunjeni, firma bi trebalo da pokrene postupak procene da bi se obezbedilo neprekidno poštovanje propisa. Takva procena može da obuhvati procenu BIMS-a od strane predstavnika poslovodstva i zaposlenih, procenu zasnovanu na podacima dobijenim od klijenata, i procenu trećeg lica koju vrši neko sa strane. Procena sa strane mogla bi da se izvrši kao deo izdavanja ISO 9001:2000 sertifikata o kvalitetu. U budućnosti bi čak mogao da se propiše i novi ISO standard kojim bi se potvrdilo da firma poseduje funkcionalan sistem za čestitost u poslovanju. Takav standard ne bi čak morao ni da bude strogo sektorski definisan; iskustvo FIDIC-a sa upravljanjem integritetom moglo bi da dovede do definisanja standarda za integritet za ceo građevinski sektor, ili čak i za druge sektore.

1. Ovaj tekst je zasnovan na radu Operativne grupe FIDIC-a za upravljanje integritetom pod upravom Felipe Ochoe i Zajedničke radne grupe za integritet, stvorene pod pokroviteljstvom FIDIC-a, uz učešće Svetske banke, Interameričke banke za razvoj i Panameričke federacije konsultanata (FEPAC). Horhe Dijaz Padilja je predsednik FIDIC-a.

2. FIDIC, Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils, je vodeća organizacija u svetu koja predstavlja konsultantski sektor u industriji. Osnovana 1913. godine sa sedištem u Ženevi, zastupa preko 30.000 firmi u 70 zemalja.

Korupcija u dodeljivanju ugovora

Podmićivanje

Podmićivanje u vezi sa dodeljivanjem ugovora je najvidljiviji oblik korupcije, posebno tamo gde se radi o krupnim radovima. Kod ovog oblika korupcije obično izvođač daje predstavniku klijenta mito da bi osigurao da ugovor bude dodeljen njemu. U nekim slučajevima izvođač podmićuje konsultanta koji kasnije naručiocu preporučuje njegovu ponudu kao najbolju. Bilo da ide klijentu ili konsultantu, isplata može da bude neposredna, ali se često vrši i preko posrednika kako bi se sakrilo njeno poreklo i namena.

- **Predstavnici.** Najrašireniji oblik posrednika je agent ili predstavnik. Izvođač imenuje svog predstavnika koji se sastaje sa predstavnikom klijenta ili vlasti date zemlje. Predstavnik izvođača nakon dodele ugovora isplaćuje agentu određeni procenat vrednosti ugovora. Agent daje deo novca predstavniku klijenta ili vlade kao nagradu za dodelu ugovora izvođaču. Isplata se obično vrši u stranoj valuti i na račun u inostranstvu. Izvođači mito sakrivaju u ugovorima koji navode opseg rada agenta, koji je često lažan ili naduvan a isplata značajno viša od vrednosti bilo kakvih legitimnih usluga koje je agent obavio.
- **Zajednička ulaganja i podružnice.** Step en provere podataka koje vrše izvoznokreditne agencije, banke i revizori je u nekim zemljama je niži nego u drugim. U slučajevima kada izvođač podnosi ponudu kao deo međunarodnog zajedničkog ulaganja iz nekoliko zemalja, ugovor o agenturi se sklapa i provizija plaća u zemlji gde se smatra da će se provizija najteže otkriti. U slučajevima kada je izvođač deo multinacionalne grupe, proviziju može da isplati i podružnica u zemlji gde je manja mogućnost da provizija bude otkrivena. Podružnici izvođač novac nadoknadi preko izmišljenih usluga ili naduvanih računa.
- **Podizvođači.** Izvođač može mito da provuče kroz ugovor o podugovaranju koje nije aktivan. Podizvođač može na primer da se obaveže da izvođaču isporuči opremu ili materijal i da za to naplati određenu svotu, ali te usluge ili nikada neće biti pružene ili će njihov obim biti znatno manji od ugovorene vrednosti. Preostala svota će se onda proslediti odgovarajućoj stranci kao mito.

U mnogim slučajevima izvođač nije spreman da plati mito ali mu se od strane predstavnika klijenta ili agenta daje na znanje da neće dobiti ugovor ako ne plati. Ovo se ponekad naziva iznudom. U drugim slučajevima mito nudi sam izvođač. Ponekad izvođač ponudi mito predstavniku klijenta ili vlasti u zamenu za pravo da pregovara o ugovoru bez konkursa; tamo gde ne postoji konkurencija između ponuđača obično poraste i cena ugovora i obim radova.

Izvođač takođe može da ponudi mito jer zna da su to uradili i ostali učesnici u tenderskom postupku, pa bi tako i on morao da podmiti nekoga kako bi izjednačio uslove za sve igrače. Međutim, ovu logiku potpuno preokreće „Dogovor o integritetu“ („Integ-

rity Pact“) koji je razvila „Transparentnost“ i to tako što sve izvođače obavezuje da se uzdržavaju od podmićivanja (vidi okvir 2).

“Sporazum o integritetu” osetlio detalje tendera za izgradnju elektrane u Meksiku

Transparencia Mexicana

“Dogovor o integritetu” koji je razvila “Transparentnost” (TI) ima za cilj sprečavanje korupcije u javnim nabavkama. Sastoji se od sporazuma koji sklapaju vlada ili organ vlasti i svi ponuđači u postupku dodeljivanja ugovora o javnim nabavkama. U Dogovoru se obe strane obavezuju da ne plaćaju, nude, traže ili primaju mito, da ne sklapaju tajne sporazume sa rivalima da bi dobili ugovor, ili da učestvuju u takvim zloupotrebama tokom izvršenja ugovora. Od ponuđača se traži da objave podatke o svim provizijama i sličnim isplatama koje vrše bilo kom licu u vezi sa ugovorom. Za povrede su predviđene sankcije od gubitka ili oduzimanja ugovora preko pozivanja na odgovornost za isplatu nadoknade za pričinjenu štetu pa do stavljanja na ‘crnu listu’. Protiv državnih službenika mogu takođe da se pokrenu krivični ili disciplinski postupci ili građanski postupci. Dogovor omogućava firmama da se uzdržavaju od davanja mita budući da su sigurni da su njihovi konkurenti obavezani istim pravilima. Takođe omogućava državi da smanji veliku štetu koju korupcija nanosi u oblasti javnih nabavki, privatizacije i licenciranja.

“Transparencia Mexicana”, ogranak TI u Meksiku, je između 2001. godine i datuma kada je napisan ovaj izveštaj sačinila ukupno 15 ‘Dogovora o integritetu’ i radila na još dvanaest. ‘Dogovor o integritetu’ u Meksiku prati načela navedena u ‘Dogovoru o integritetu’ TI, ali ima dodatne klauzule čiji je cilj povećanje učešća građana u postupku dodele ugovora. Glavna razlika je u tome što meksički ‘Dogovor integritetu’ sadrži institut ‘društvenog svedoka’ koji nadzire postupak. Svedoka imenuje “Transparencia Mexicana” i to mora da bude nezavisno lice koje je stručno za oblast na koju se odnosi ugovor i uživa neokrenjen ugled u toj oblasti. To lice je dužno da sačini završni izveštaj sa svim potrebnim komentarima i preporukama u vezi sa postupkom, pregledom kriterijuma za odabir ponuđača, procenom ponuđača i procednom rezonovanjama prilikom donošenja odluka od strane naručioca.

Primer koji ovde možemo da damo je ‘Dogovor o integritetu’ u vezi sa tenderom za dodelu ugovora o izgradnji hidroelektrane ‘El Cajón’ snage 1.228 GWh 2002. godine koja je nazvana najvažnijim infrastrukturnim projektom u Meksiku u ovoj deceniji. Ovo je bio prvi primer da je savezna vlada preko

Savezne komisije za električnu energiju prihvatila da organizacija građanskog društva vrši nezavisan nadzor nad sprovođenjem postupka dodele ugovora u ovom sektoru, za koji se u Meksiku uvek smatralo da je zagađen visokim stepenom korupcije.

Rok Dogovora je bio od avgusta 2002. do juna 2003. godine. Prvi korak je bio imenovanje "društvenog svedoka" koji je pratio postupak. Od ponuđača se onda tražilo da podnesu pojedinačne izjave o integritetu organizaciji "Transparencia Mexicana" kao uslov da im se omogući da učestvuju na tenderu. Izjave su potpisali visoki funkcioneri konzorcijuma ponuđača. Izjave su takođe podneli službenici Komisije za električnu energiju i svi državni službenici koji su neposredno učestvovali u postupku dodele ugovora. Predstavnici "Transparencia Mexicana" su se sastali sa predstavnicima svih ponuđača da bi od njih saznali u kojim delovima postupka smatraju da postoje najveći rizik nezakonitih radnji. Od njih su saznali da su najviše zabrinuti za ispravnost postupka procene ponuda.

Ukupno 31 firma je kupila konkursnu dokumentaciju; 21 nije podnela ponudu, a preostalih deset se udružilo u tri konzorcijuma koji su podneli ponude. Ponude su procenjene po tehničkim i ekonomskim kriterijumima; tehnički ispit je bio saglasnost sa postavljenim kriterijumima, a ekonomski izbor najniže cene. Na osnovu procene je ugovor ponuđen konzorcijumu firmi Constructora Internacional de Infraestructura, Promotora e Inversora Adisa, Ingenieros Civiles Asociados, La Peninsular Compañía Constructora i Energomachexport-Power Machine. Za ugovor je data ponuda u vrednosti od 748 miliona dolara, koja je bila ispod budžetske alokacije države od 812 miliona.

Žalbeni postupak

Tokom postupka podnošenja ponuda je "Transparencia Mexicana" dobila jednu pritužbu elektronskom poštom koja se ticala navodne nezakonite radnje, i to da Komisija jednom ponuđaču prosledila poverljive podatke pet meseci pre početka postupka. "Transparencia Mexicana" je tražila da se sastane sa podnosiocem pritužbe, ali nije dobila odgovor. "Transparencia Mexicana" je takođe zamolila Komisiju da pruži objašnjenje. Komisija je objasnila da je podatke o projektu 'El Cajón' postavila na Internet nekoliko meseci pre tendera i zamolila zainteresovane da podnesu komentare o projektu.

Nijedan ponuđač se nije žalio na kriterijume za kvalifikaciju niti na zakonski okvir za postupak dodeljivanja ugovora. U trenutku dok se ovo piše, "Transparencia Mexicana" nije imala nikakve podatke o bilo kakvim pritužbama koje su rešene.

Naredni koraci

Učešće “Transparencie Mexicana” u postupku dodeljivanja ugovora za izgradnju projekta ‘El Cajón’ predstavlja tek mali korak ka punom ulasku u sektor koji je do sada bio zatvoren za građansko društvo i koji je pretrpeo štetu od navoda o korupciji.

Međutim, ovo iskustvo takođe ukazuje na neka ograničenja ‘Dogovora o integritetu’. ‘Dogovorom o integritetu’ se može učiniti dosta da se spreči korupcija u procesu dodele ugovora, ali nema nikakvih garancija da nakon što otpočne izvršenje ugovora neće doći do raznih nezakonitih radnji ili nepravilnosti u odlučivanju koje će dovesti do ogromnog naduvavanja troškova. Savezna vlada bi trebalo da dozvoli građanskom društvu da napravi još jedan korak i da pored postupka dodele ugovora nadzire i njihovo izvršenje kako bi se uverilo da se izvršava prema ugovoru.

Na tenderski postupak može takođe da se utiče sa državnog nivoa. Na primer, vlada razvijene zemlje može da utiče na vladu zemlje u razvoju da osigura da određeni ugovor bude dodeljen firmi iz razvijene zemlje, čak i ako to nije najjeftinija i najbolja ponuda. Takav pritisak može da se vrši na mnogo načina, na primer nuđenjem pomoći, ugovora o naoružanju ili saglasnosti da se podrži molba za prijem u neku međunarodnu organizaciju. U nekim slučajevima se takav pritisak prikriva po svaku cenu, a u drugim je sasvim otvoren.

Mada se ovi primeri tiču uglavnom velikih ugovora, ista načela važe i za najmanje. Na primer, dobavljač može da ponudi sto dolara licu odgovornom za nabavke u nekoj firmi u zamenu za relativno mali ugovor o nabavci. Na drugom kraju je moguće da glavni izvođač plati predstavniku države čak 50 miliona dolara da bi dobio ugovor o velikom infrastrukturnom projektu.

Prevare i šurovanje

U postupku dodeljivanja ugovora se prevare i šurovanje pojavljuju u puno oblika:

- Grupa izvođača koji su navodno suprotstavljeni jedan drugom su možda u dosluhu i dogovaraju se da u budućnosti podelu razne projekte među sobom kako bi održali cene na visokom nivou. Odaberu jednoga koji će dobiti određeni ugovor i zajednički odrede njegovu cenu. Svi podnose ponude, ali su im cene više od one koju je ponudi odabrani izvođač, koga klijent onda odabere jer je najpovoljniji. Klijent je prevaren, jer veruje da je postojala konkurencija među ponuđačima.
- Nekoliko izvođača koji učestvuju na tenderu se tajno dogovara da svojim ponudama dodaju dogovorenu svotu koja predstavlja procenu ukupnih troškova učešća

svih ponuđača. U ovom slučaju ne biraju pobjednika unapred, već konkurišu jedan drugom, ali nakod dodele ugovora pobjednik pomenuti iznos podeli ostalima u vidu 'nagrade za pobeđenog'.

- Grupa dobavljača repromaterijala se dogovara da odredi minimalnu cenu svoje robe. Čak i postoji konkurencija među ponuđačima, cene će ipak bite više nego što bi bile da postoji stvarna konkurencija. Uz ovaj oblik šurovanja često ide i korupcija: na primer, daje se mito predstavniku klijenta da bi se pribavili interni podaci o očekivanom budžetu ili da bi se ograničio broj ponuđača koji bivaju prihvaćeni.

Korupcija u fazi izgradnje

Podmićivanje

Korupcija ne prestaje nakon što se dodeli ugovor. I u ovoj fazi postoji mnogo stavki koje imaju značajan materijalni uticaj na učesnike gde ima mesta za podmićivanje:

1. **Dogovaranje o 'izmenama' ugovora.** Retko koji ugovor se izvrši u dogovorenom obliku. Možda su potrebne izmene projekta ili načina izgradnje zbog greške u prvobitnom projektu, činjenica koje su nastale u međuvremenu (na primer nepoznati uslovi terena), ili odluke klijenta da promeni zahteve nakon što je realizacija već otpočela. Izmene projekta ili metoda obično se odražavaju 'izmenama' ugovora ili 'nalozima za drugu vrstu radova'. Izmene obično imaju nekakav uticaj na troškove: možda je deo već obavljenih radova propao, možda treba naručiti nove stavke ili uložiti dodatan rad ili materijal. Izmene dakle stvaraju nove prilike za podmićivanje na liniji između izvođača i predstavnika klijenta ili arhitekta ili građevinca odgovornog za odobravanje izmene i njenih troškovnih posledica. Kod velikih infrastrukturnih projekata se javljaju hiljade izmena koje mogu da koštaju od nekoliko stotina dolara pa do nekoliko miliona. Troškovne posledice se ne osećaju samo na nivou osnovnog ugovora. Složenost ugovorne strukture kod velikih građevinskih projekata, posledice i troškovi izmena moraju da budu usaglašeni od strane svih učesnika koji su pogođeni, što stvara veliki broj prilika za podmićivanje.
2. **Sakrivanje odloženog podmićivanja.** Izmene pružaju mehanizam sakrivanja za sakrivanje odloženog mita. Izvođač može da dobije ugovor kao najpovoljniji ponuđač bez da je ugovorna cena sadržala mito, pri čemu postoji tajni dogovor sa predstavnikom klijenta da će se kasnije sklopiti dogovor o izmenu ugovora koja će sadržati veliku nezakonitu proviziju. Odlaganje podmićivanja za period nakon dodele ugovora je efikasan način skrivanja korupcije jer ne postoji nikakav tender za izmene ugovora, a izmene nakon zaključivanja ugovora uvek privlače mnogo manje pažnje nego konkurencija za dodeljivanje provobirnog ugovora. To znači da troškovi izmena (kao i mito koje sadrže) mogu da budu jako veliki.
3. **Kašnjenja.** Sasvim je uobičajeno da se izvođenje projekta završi posle ugovorenog roka, kako zbog loših meteoroloških uslova tako i zbog izmena, problema sa

podizvođačima ili nestandardnim materijalom. Kašnjenje može da ima značajan uticaj na troškove. Ako je za kašnjenje kriv izvođač, klijent od njega može da zahteva plaćanje penala. Ako je za kašnjenje odgovoran naručilac, izvođač može od njega da zahteva nadoknadu za kašnjenje i štetu koju je zbog toga pretrpeo. To znači da je lice odgovorno za usaglašavanje vremenskog i troškovnog uticaja kašnjenja osetljivo na podmićivanje. Posledice često putuju niz ceo ugovorni lanac, što znači da ima još više otvora za podmićivanje.

4. **Sakrivanje nestandardnog rada.** Kvalitet izgradnje je od ključnog značaja. Kako projekat napreduje veliku količinu rada i materijala prekriva svaka faza koja sledi, a nakon što su prethodni radovi pokriveni jako je teško ili skupo ustanoviti prisustvo nestandardne izrade. To znači da kvalitet rada moraju stalno da overavaju odgovorna lica, koja takođe mogu da budu meta podmićivanja kako bi izdali sertifikat o ispravnosti lošeg ili nepostojećeg rada. Nedostaci ove vrste ponekad se otkriju tek nekoliko godina nakon okončanja projekta.

U primerima koje smo dali izvođač daje mito arhitekti ili predstavniku naručioca, ali događa se i obrnuto. Događa se i da naručilac podmiti arhitektu da izda lažnu potvrdu da je za kašnjenje projekta odgovoran izvođač sa posledicom da naručilac stiče pravo da odbije penale za neispunjenje ugovora od sume koju duguje izvođaču. Naručilac takođe može da podmiti vođu projekta da izda lažnu potvrdu o neispravnosti rada izvođača čime naručilac dobija pravo da zadrži garantni depozit izvođača.

Postupak razrešavanja sporova je takođe otvoren za korupciju. Svedoci se podmićuju da daju lažne iskaze; stručnim licima se plaća za lažirane 'nezavisne' izveštaje; sudijama i arbitražnim sudijama daje se mito da presude u nečiju korist. Sporovi u građevinarstvu su ponekad jako složeni: često je teško dokazati da je na svedoke, stručnjake ili sudije vršen uticaj ili pritisak. Svedocima i stručnjacima se nekad daje novac, a nekada i obećanja o nastavku saradnje ili o saradnji u budućnosti.

Prevare

Prevarama tokom izvršenja ugovora se ne pridaje toliko pažnje koliko podmićivanju u cilju dobijanja ugovora, ali su prevare u ovoj fazi jako česte i ponekad prouzrokuju veću materijalnu štetu nego korupcija. Prevare obuhvataju dela koja mnogi akteri u građevinarstvu ne smatraju korupcijom već normalnima. Prevare često imaju veoma veliki uticaj na ugovornu cenu. One su moguće u svakoj fazi izvršenja ugovora, a cena naduvanih naplata na donjem kraju ugovornog lanca se prenosi do gornjeg, postepeno rastući i uvećavajući cenu početne prevare. Ova pojava je poznata kao inflacija troškova.

- Kao što je već rečeno, moguće je unositi izmene u obim ugovora tokom izvršenja i dolazi i do kašnjenja projekata. Troškovne posledice izmena i probijanja rokova se ponekad razrešavaju u korist jedne strane u ugovoru uz pomoć mita, ali je rašireniji način korišćenje prevare. Ako naručilac izvođaču izda nalog za izmenu obima radova, izvođač može da iskoristi priliku i naduva troškove izmene ili kašnjenja koje će ona da prouzrokuje. Izvođač takođe može da za kašnjenje za koje je sâm odgovoran

okrivi naručioca ili arhitektu u pokušaju da izbegne plaćanje penala, i da ostvari pravo za sebe da traži dodatnu nadoknadu od klijenta.

- I naručilac može da proizvodi izmišljene zahteve prema izvođaču. Na primer, klijent može da tvrdi bez osnova da je izvođač odgovoran za kašnjenje projekta, ili da je koristio neogovarajuće materijale ili izveo nestandardan rad, kako bi na taj način položio osnovu za naduvane ili izmišljene troškove koje bi onda odbio od onog što duguje izvođaču. Kada to učini naručilac zna da je jedini način da izvođač dođe do novca da ide na sud ili arbitražu, što dosta košta i dugo traje. Naručilac to radi očekujući da će izvođač ili odustati od svog zahteva ili pristati da uzme manje novca nego što mu po ugovoru sleduje.
- Arhitekta koga naručilac postavi za projektanta a takođe ga ovlasti da overava, što su suprotstavljene funkcije, može u situaciji gde je arhitekta načinio grešku u projektu da izbegne da izda potvrdu na osnovu koje bi izvođač mogao da traži dodatno vreme ili nadoknadu dodatnih troškova. Ovo predstavlja prevaru počinjenu od strane arhitekta, koji je dužan da svoju drugu funkciju obavlja nepristrasno.
- Prevare od strane podizvođača i dobavljača mogu takođe da naduju cenu projekta. Na primer, firma koja iznajmljuje skele može da preceni količinu skela na gradilištu ili broj radnika koji su je postavljali. Podizvođač koji je obavljao zemljane radove može da lažira količinu iskopane zemlje.
- Advokati i drugi stručni konsultanti čiji prihodi zavise od odštetnih zahteva takođe mogu da naduvaju troškove. Na primer, mogu da zaposle previše saradnika, lažiraju satnice i klijentu ponude previše optimističke procene uspešnosti tužbe.
- Izvođač ili naručilac mogu da prevaru uvećaju imenovanjem 'nezavisnog' stručnjaka na čije će se svedočenje osloniti. Nezavisan stručnjak bi trebalo da bude nepristrasan kako bi pomogao da mehanizam razrešavanja sporova donese odluku. Mišljenje koje nije objektivno već naginje prema poziciji jedne strane može da ima veliki uticaj na konačan ishod. Isto tako, zaposleni mogu da lažno svedoče kako bi pomogli poslodavcu da dobije spor.
- Na mnoge odštetne zahteve se pridodaje prilično veliki iznos izmišljenih troškova koji će se koristiti za pogađanje. Logika podnosioca odštetnog zahteva je da će suparnik automatski smanjivati zahtev i da treba dodati odgovarajuću svotu kako bi se pregovorima stiglo do 'pravog' iznosa.

Korupcija u fazi funkcionisanja i održavanja

Nakon što je projekat završen sledi faza funkcionisanja i održavanja. Funkcionisanje zahteva potrošni materijal kao što su gorivo i sirovine. Putevi traže popravke, fabrike redovno održavanje, opravke i renoviranje.

U ovoj fazi postoji isto toliko prilika za korupciju i prevare kao i u fazi dodeljivanja i ugovora i izgradnje. Plaća se mito da bi se dobili ugovori o radu i održavanju, a prevare dovode do naduvavanja troškova. Kod mnogih projekata su troškovi funkcionisanja i održavanja veći od samih investicionih troškova, pa su tu i prilike za korupciju veće.

U nekim slučajevima izvođač koji sagradi fabriku istu i koristi i održava, pa mito koje je plaćeno da bi se dobio ugovor o izgradnji pokriva i funkcionisanje i održavanje. Kod nekih projekata u kojima je privatni konzorcijum koji je obavio izgradnju takođe vlasnik projekta, a čije proizvode isporučuje državi ili lokalnoj komunalnoj službi, postoji znatan rizik pojave korupcije u vezi sa određivanjem cene koja će se plaćati za te proizvode.

Kod projekata visoke tehnologije, izvođač koji ga je izvršio može da bude i jedina firma koja je osposobljena da vrši održavanje. Time je stvoren monopol u fazi održavanja koji otežava poređenje troškova i stvara prilike za sakrivanje korupcije i naduvavanje zahteva za nadoknadu troškova.

Pored toga, visoki troškovi funkcionisanja i održavanja mogu da budu direktna posledica korupcije u fazi dodeljivanja ugovora ili izgradnje. Tokom postupka podnošenja ponuda može da postoji korupcija povezana sa naduvavanjem razmera projekta, što kasnije uvećava troškove funkcionisanja objekta i održavanja. Korupcijom u fazi realizacije ponekad dolazi do loše izvedbe projekta čija su posledica kasnije skupe opravke i održavanje.

Suzbijanje korupcije

Građevinski sektor je složen, raznolik i razbijen - sva tri faktora doprinose nepostojanju delotvornih kontrolnih mehanizama i ujednačenih normi integriteta. Kada se ovo kombinuje sa složenošću ugovorne strukture, vidimo da postoje veoma velike mogućnosti da korupcija cveta. Nepostojanje transparentnosti oko projekata i okruženje sa puno sporova su odličan osnov za korupciju i prevare. Činjenica da su podmićivanje i prevare svakodnevna praksa u privredi navodi mnoge aktere da ih prihvate kao status quo umesto da pokušavaju da preomene način na koji se posluje. Međutim, postoje stvari koje je moguće uraditi – p reporuke sadržane u ovom izveštaju (vidi str. 65) nude konkretne predloge za reforme, a neke firme u ovom sektoru se već preduzele pozitivne korake u pravcu suzbijanja korupcije (vidi okvir 3).

OKVIR 3

Operativna grupa Svetskog ekonomskog foruma usvojila "Poslovna načela za suzbijanje korupcije"

Transparency International

Na godišnjem zasedanju Svetskog ekonomskog foruma (World Economic Forum) održanom u Davosu januara meseca 2003. godine, nekoliko vodećih firmi u oblasti inženjeringa i građevinarstva osnovalo je Operativnu grupu za

inženjering i građevinarstvo Svetskog ekonomskog foruma kako bi preduzeli korake protiv korupcije u ovom sektoru. Operativna grupa, koja je u svom radu tesno povezana sa "Transparency International" i Institutom za rukovođenje iz Bazela, održala je nekoliko sastanaka 2003. godine. Na osnovu sporazuma postignutih na tim sastancima, 19 vodećih međunarodnih firmi iz 15 zemalja sa ukupnim godišnjim prihodom od preko 70 milijardi dolara je na sastanku Forumu u Davosu januara 2004. godine potpisalo 'Poslovna načela za suzbijanje korupcije u sektoru građevinarstva i inženjeringa'. Ovaj dokument je zasnovan na 'Poslovnim načelima za suzbijanje korupcije' koje je 2002. godine razvila "Transparency International" u saradnji sa 'Social Accountability International' i nekoliko vodećih multinacionalnih kompanija. Svaka organizacija koja usvoji 'Poslovna načela' se obavezuje na sledeće:

- da usvoji poslovnu politiku kojom je svaki oblik podmićivanja zabranjen;
- da razvije program upravljanja firmom kojim se ta politika realizuje u praksi.

'Poslovna načela' takođe nude praktične savete u vezi sa opsegom i primenom programa za borbu protiv korupcije.

Kompanije u oblasti inženjeringa i građevinarstva po navici ne žele javno da se suprotstave korupciji. Ova tradicija je prekinuta kada je objavljeno da je pomenutih 19 kompanija usvojilo 'Poslovna načela' - time se dokazuje da vodeće firme u međunarodnoj privredi veruju da je moguće i da je neophodno uraditi nešto da bi se korupcija suzbila. Kako je rekao Alan Bekman (Alan Boeckmann), generalni direktor kompanije Fluor Corporation i predsedavajući u Savetu guvernera Svetskog ekonomskog foruma: "Ništa toliko čoveka ne iznervira nego kada izgubi odličnu poslovnu priliku od konkurenta koje je spreman da daje mito."

Operativna grupa je nastavila da se sastaje tokom 2004. godine. Sledeća glavna pitanja su razmatrana na tim sastancima:

- Kako povećati broj međunarodnih građevinskih firmi koje usvajaju 'Poslovna načela'. Da bi se proizveo stvaran efekat na korupciju, značajna većina kompanija u ovom sektoru mora da se obaveže na primenu delotvornih mera protiv korupcije. Svi članovi Operativne grupe su se obavezali da privuku nove potpisnike iz svojih sredina ili sektora.
- Kako se uveriti da firme koje objave da su usvojile 'poslovna načela' zaista i primenjuju program protiv korupcije. Jedan od načina da se ovo ostvari bi bilo da se pribavi spoljna akreditacija firminog programa protiv korupcije. Operativna grupa aktivno razmatra ovu ideju.

- Kako se uveriti da se firme koje primenjuju delotvoran program protiv korupcije za to nagrađuju a ne kažnjavaju. Ako neke firme usvoje program protiv korupcije a druge ga nemaju, ove druge nastavljaju da dobijaju poslove podmićivanjem, naravno na štetu onih koje odbijaju da to učine. Jedan od načina na koji bi se nagrađivale firme koje primenjuju program bi bio da se traži od međunarodnih finansijskih institucija kao što je Svetska banka i od naručilaca u javnom sektoru da prihvataju jedino ponude koje podnesu firme koje su usvojile 'Poslovna načela'. Nakon određenog perioda u kojem je ustanovljen sistem spoljnog akreditovanja 'Poslovnih načela', samo kompanije koje su postigle akreditaciju bi mogle da podnose ponude. Operativna grupa je otpočela razgovore sa Svetskom bankom o ovom predlogu i izrazila zadovoljstvo što je banka potvrdila da će u budućnosti tražiti od zajmoprimalaca za velike projekte da se obavežu da neće tolerisati ni posrednu ni neposrednu korupciju.

Sledeće važno pitanje kojim će se baviti Operativna grupa su nadzorni mehanizmi koje treba postaviti u velike projekte kako ne bi dolazilo do podmićivanja. Kao i kod svih dobrovoljnih pravila ponašanja, uvek može da se postavi pitanje koliko je pametno prihvatati nečije namere kao činjenicu. Ako bi postojanje anti-korupcijske politike bilo preduslov za podnošenje ponude na tenderu, neke firme će ih usvojiti samo da bi ispunile taj uslov, a u praksi će nastaviti da podmićuju. Od ovoga bi štetu trpele one firme koje se pridržavaju svoje politike protiv korupcije, pa je dakle u njihovom interesu da se ustanove efikasni mehanizmi nadzora i izvršenja odluka. 'Transparentnost' je Operativnoj grupi predložila mehanizme nadzora i izvršenja odluka navedene na str. 65–70.

Studija slučaja: Predimenzionirano postrojenje za spaljivanje otpada spaljuje i novac u Kelnu

Hans Lejendeker (Hans Leyendecker)¹

Sudski proces koji je okončan u Nemačkoj 2004. godine otkrio je stepen korupcije u postupku izgradnje postrojenja za spaljivanje otpada. Zloupoterebe koje su otkrivene moguće su između ostalog i zbog činjenice da na tržištu velikih i unosnih projekata postoji relativno mali broj izvođača. U sektoru uklanjanja otpadnih materijala u Nemačkoj je podmićivanju dat naziv 'veštačko disanje'. Za izgradnju postrojenja za spaljivanje smeća u Kelnu, jednog od poslednjih te vrste u Nemačkoj, postojala je posebno žestoka konkurencija.

Keln, četvrti najveći grad u Nemačkoj, je uvek bio poznat po donekle 'fluidnom' odnosu prema pravilima i etičkim normama. 'Živi i pusti druge da žive' je omiljena izreka u gradu koja odražava stav poznat u Kelnu kao 'Kölner Klüngel' - 'Kelnске klike' - pomalo šaljiv naziv za nimalo bezazlenu pojavu.

Deo tog sistema klika su dve najveće partije, Hrišćansko-demokratska unija i Socijal-demokratska stranka (SPD). Partijci često pomažu jedni drugima tako što prosleđuju jedan drugom državne funkcije i ugovore. Ta pomoć prelazi partijske granice: pobednici potpomažu i poražene, jer se nikad ne zna ko će pobediti na narednim izborima.

Godine 2002., grad je posebno potresao jedan skandal. Istragom je utvrđeno da je u džepove raznih građana Kelna podmićivanjem stiglo ukupno oko 21,6 miliona nemačkih maraka (13,3 miliona dolara) tokom izgradnje postrojenja za spaljivanje otpada vrednog oko pola milijarde dolara u jednom predgrađu Kelna. U skandal su bili upleteni političari, menadžeri, lobisti. Na kraju je na svetlost dana izašla beskrajno korupirana i odvratna mreža u kojoj je bile upletena celokupna politička kasta grada Kelna.

¹) Hans Lejendeker (Leyendecker) je jedan od najpoznatijih istraživačkih novinara u Nemačkoj. Od 1997. godine radi kao politički urednik u listu 'Zidojče cajtung' (Süddeutsche Zeitung) jednom od najuticajnijih u Nemačkoj.

Mreža se raspliće

Otkriće je počelo anonimnom dojavom. Juna 2000. godine, doušnik je preneo poreskim vlastima navode da su milioni dojučmaraka tajne provizije i mita išli iz ruke u ruku tokom izgradnje postrojenja za spaljivanje otpada devedesetih godina prošlog veka. U početku su istražni organi bili sumnjičavi, jer je slična istraga koja je obavljena 1996. godine završena bez rezultata.

Međutim, ovog puta su savezne i pokrajinske vlasti istraživale korupciju u vezi sa drugim građevinskim projektima. Dok su kopali po saveznm arhivima, istražni organi iz Kelna su naišli na zanimljive podatke o građevinskom sektoru u njihovom regionu kao i širom Nemačke. Izgledalo je da je čitav sektor uklanjanja otpadnih materijala bio debelo nađubren novcem.

Priljavi planovi

Privedeno je niz lica, uključujući jednog bivšeg upravnika gradilišta, jednog državnog službenika, jednog lobistu i jednog funkcionera SPD. Izgleda da je velika količina prljavog novca išla iz ruke u ruku tokom svake faze projekta. Međutim, nekoliko godina kasnije još nije sasvim jasno odakle je sve počelo. Hans Rajmer, inženjer koji je projektovao polovinu svih postrojenja za spaljivanje otpada u Nemačkoj, tvrdio je da se početkom devedesetih sastao sa državnim službenikom Ulrichom Ajsermanom da bi razgovarali o ugovoru o opremanju planiranog postrojenja za spaljivanje. Ajserman je navodno rekao tokom razgovora da bi u ukupnu cenu projekta trebalo ugraditi 20 miliona DEM (oko 12 miliona dolara) tajnih provizija. Rajmer, koji tvrdi da je podmićivanje uobičajeno u velikim projektima, kaže da je ponudu odbio. Ajserman tvrdi da se razgovor nije ni dogodio.

Klika se sakuplja

Godine 1993. se direktor građevinske firme LCS Steinmüller sastao sa Ajsermanom, činovnikom koji je bio odgovoran za projekat. Tokom delikatnog razgovora, direktor je navodno dao Ajsermanu na znanje da je njegovoj firmi toliko stalo da dobije ugovor da je spremna da ponudi mito.

Njih dvojica su se složila po tom pitanju, ali nisu znali kako da to i obave. U tom trenutku se u igru uključio Helmut Trienekens, biznismen koji se bavio poslovima uklanjanja otpada. Koristeći svoje veliko iskustvo, Trienekens je preporučio da se isplate vrše preko Švajcarske. On je već godinama bio iskusan igrač na političkom polju i znao sve kanale. Pokazao je veliko zanimanje da i sam učestvuje u projektu, i sa svojom mrežom uticaja je predstavljao nezaobilaznog partnera.

Kriminalni poduhvat

Zadatak Ajsermana je bio da obezbedi da LCS Steinmüller dobije ugovor o izgradnji postrojenja. Četiri ponude su podnete za projekat, koji se sastojao od nekoliko faza. Ajsermanu su pretpostavljeni naložili da za glavnog izvođača odabere firmu koja je podnela najpovoljniju ponudu zas najveći broj faza projekta.

Prema dokazima izvedenim na suđenju, Ajserman je koverta sa ponudama poneo kući, pažljivo ih otvorio koristeći paru i izvadio ponude. Bio se dogovorio sa direktorom

firme LCS Steinmüller Sigridom Mihelfelderom da prekopira sve ponude do najsitnijeg detalja. Iste noći je kopije prosledio Mihelfelderu, koji je izmenio ponudu svoje firme tako da su sada neke stavke bile jeftinije a neke skuplje. Na primer, cena sistema za čišćenje gasnih cevi je uvećana za preko 10 miliona maraka. Ajserman je primio novu ponudu, ubacio u prvobitni koverat i zatvorio ga. Poduhvat je bio uspešan. LCS Steinmüller je dobio ugovor, sa Trienekens kao partnerom u postrojenju za ukljanjanje otpada.

Političke stranke su bile aktivne od samog početka. Neki političari su snažno lobbirali u korist izgradnje projekta, a vezu sa Ajsermanom koristili da bi ugorali velike građevinske firme kao podizvođače u projektu. Partije su znale da mogu da računaju na polulegalne takozvane 'donacije zahvalnosti' od firmi koje su dobijale ugovore o javnim nabavkama uz pomoć lobiranja od strane partije.

Tokom suđenja je utvrđeno da je posebno veliku ulogu igrao lokalni ogranak SPD. Podsekretar Norbert Ruter je navodno sakupio ukupno trideset takvih sumnjivih donacija² – neke sa priznanicom a neke bez priznanice. Partijski blagajnik je primio ukupno 510.000 DEM donacija od LCS Steinmüller-a i drugih izvođača. Blagajnik je navodno novac uneo na račun stranke tako što je izdavao priznanice pristalicama stranke za izmišljene donacije. Pored ovoga, Ajserman je tvrdio da je Ruteru platio još dva miliona maraka za prethodnu podršku projektu za izgradnju postrojenja koju je dao pred gradskim vlastima. Ruter je uporno demantovao tvrdnju.

Nakon što je projekat započet, glavni izvođač LCS Steinmüller je redovno prebacivao milione maraka na račun ošor kompanije Stenna Umwelttechnik AG ('Stena ekološki inženjering AG') sa adresom u Cirihi. Mada je u pitanju bila ošor kompanija, Stena je bila odgovorna za nadzor nad uslugama inženjeringa u projektu u Kelnu. Jedan menadžer LCS Steinmüller-a je kasnije rekao da je švajcarska firma Stena 'nasumice dodavala službene pečate i pravne odredbe' na dokumente i da se 'samo pravila da nešto overava'.

Aranžman je kompaniji doneo veliku dobit - Stena je naplatila preko 4 miliona maraka za takse, bankarske i druge troškove. Nakon što se akterima učinilo da ovaj kanal prenosa novca više nije siguran, 1996. godine je prekinuta veza sa Stenom i osnovana nova firma.

Gorki kraj

Maja 2004. godine je završeno suđenje za korupciju u Kelnu. Sudije su optužile javno tužilaštvo da je zadržalo relevantnu dokumentaciju, i to toliko dugo da je za odbranu bilo prekasno da je upotrebi. Posledica je da su optuženi dobili blage kazne.

Ajserman, za koga se tvrdilo da je dobio ubedljivo najveći deo prljavog novca, osuđen je na tri godine i devet meseci zatvora. Mihelfelder, direktor firme LCS Steinmüller, dobio je uslovnu kaznu ali i novčanu kaznu od milion maraka. U medijima se puno špekulisalo da je i Trienekens uzeo deo novca, što on demantuje. Trienekensu je prvobitno određena zatvorska kazna u trajanju od dve godine, ali je pretvorena u uslovnu pod

2) Süddeutsche Zeitung, 11 novembra 2003. godine.

uslovom da plati kauciju u iznosu od 10 miliona evra, što je najveći takav iznos ikada određen za krivično delo utaje poreza. Član SPD Ruter je oslobođen optužbe.

Suština problema nije bila u kriminalnom ponašanju pojedinaca. Kako je rekao predsednik sudskog veća, “ne samo u zemljama u razvoju već i u Nemačkoj je sasvim uobičajeno da se ljudi sami posluže kada su u pitanju veliki građevinski poduhvati”. Članovi gradske vlade su ‘sebi dozvolili da budu uvučeni sa svih strana’. Preduzetnik Trienekens je osigurao da u pravcu lokalnih političara teče ‘beskrajna reka donacija’. Pričinjena je ‘šteta ogromnih razmera’.

Tekst ukazuje na činjenicu da korupcija uvek ima svoje žrtve. U ovom slučaju su to kao i uvek bili građani: nakon svih prljavih radnji su počeli da plaćaju trostruko veće račune za odnošenje smeća, a grad je na sebe natovario teret postrojenja mnogo većeg od njegovih stvarnih potreba. Po prvobitnom planu je godišnji kapacitet projekta trebalo da bude oko 400.000 tona smeća, ali je uticajan intereseni lobi uspeo da izmanipuliše brojke i progura mnogo veće postrojenje. Trienekens je čak dovezio smeće iz Napulja specijalnim vozovima kako bi bilo spaljivano u predimenzioniranim postrojenjima razbacanim širom Rura i doline reke Rajne. Novac je zarađivan bukvalno na đubretu.

Preporuke

Transparency International¹



Znak na gradilištu "World Square", najnovijeg poslovno-prodajnog centra u Sidneju. (GREG WOOD/AFP/Getty Images). U godišnjem izveštaju objavljenom marta 2004. godine, državna operativna istražna grupa za sindikate i poslodavce je iznela navode o široko rasprostranjenj korupciji u građevinskom sektoru, što je navelo Ministra za odnose na radu Kevina Endrusa da izjavi da 'kultura bezakonja, siledžijstva i zastrašivanja još uvek postoji u građevinskom sektoru'.

Za pošteno i transparentno gazdovanje javnim sredstvima najveću odgovornost snosi država, čija je dužnost da ustanovi pravila o javnim nabavkama koja zadovoljavaju minimum međunarodnih standarda. 'Minimalne norme za dodeljivanje ugovora o javnim nabavkama' koje sačinila 'Transparentnost' (vidi str. 4) predstavljaju dobar osnov.

Međutim, definisanje pravila nije samo po sebi dovoljno, jer se korupcija u građevinskom sektoru veoma mnogo toleriše a zakon često ne primenjuje. Na sreću,

1) Britanski ogranak Transparency International-a od septembra 2003. godine predvodi inicijativu protiv korupcije u građevinskom sektoru u kojoj saraduje sa tim sektorom na suzbijanju korupcije i razvoju i promociji metoda i aktivnosti protiv korupcije koji su opisani u ovom tekstu.

neke korake za suzbijanje korupcije u ovom sektoru već preduzimaju same firme, banke i izvozno-kreditne agencije koje finansiraju infrastrukturne projekte, civilno društvo i državni organi. Neke od tih inicijativa, kao što su na primer ‘Dogovor o integritetu’ koji je razvila ‘Transparentnost’ i dogovor o načelima za suzbijanje korupcije u poslovanju na čijem postizanju rade neke od najvećih svetskih građevinskih kompanija, date su u prvom poglavlju (vidi str. 9–27).

Ali niti jedna od ovih aktivnosti neće sama izmeniti postojeću situaciju. Potrebno je da i državni i privatni akteri, kao i banke i izvozno-kreditne agencije, međusobno saraduju na suzbijanju korupcije. U ovom poglavlju biće predstavljene preporuke raznim akterima u građevinskom sektoru čija bi dosledna primena mogla značajno da umanjí obim korupcije. Preporuke različito tretiraju privatne klijente od javnih, jer kod korišćenja javnih sredstava stepen poštenja mora da bude apsolutan. One međutim priznaju izvesno preklapanje između istih: ugovor o javnim nabavkama će veoma retko izvršiti samo firma koja ga je dobila, već najčešće mreža podizvođača u kojoj postoji veliki potencijal za korupciju na nivou međusobnih transakcija, od jedne privatne firme do druge.

Mnoge od ovih preporuka mogu da se primenjuju i na druge sektore, ali neke osobine građevinskog sektora kao što su njegova veličina, složenost i značaj za pružanje javnih usluga čine njihovu primenu posebno hitnom.

1. Šta bi trebalo da urade klijenti (u državnom i privatnom sektoru)

(Pojam ‘klijenti’ odnosi se na nosioce ili vlasnike projekta, što u slučaju javnih radova obuhvata državne organe i organizacije).

- 1.1 Primeniti pravila ponašanja kojima se klijent i njegovi zaposleni obavezuju na poštovanje stroge politike suzbijanja korupcije.
- 1.2 Primati ponude na tenderima samo od firmi koje su primenile sopstvena pravila ponašanja kojima se ta firma i njeni zaposleni obavezuju na primenu stroge politike suzbijanja korupcije.
- 1.3 Voditi ‘crnu listu’ firmi za koje je dokazano da su se bavile korupcijom. Može takođe da se koristi i ‘crna lista’ koju sačiní odgovarajuća međunarodna institucija. Firmama na ‘crnoj listi’ ne dozvoliti da podnosi ponude za projekte toga klijenta na određeni rok nakon svog prekršaja (vidi str. 59).
- 1.4 Navesti kao uslov za realizaciju projekta sklapanje dogovora o integritetu projekta i u fazi dodele ugovora i njegovog izvršenja (vidi str. 22).
- 1.5 U slučajevima koji nisu obuhvaćeni dogovorom o integritetu, osigurati da svi ugovori klijenta sa izvođačima i dobavljačima sadrže klauzule kojima se isti obavezuju na primenu strogih mera za suzbijanje korupcije.

2. Dodatni zahtevi za klijente u državnom sektoru

(Ove preporuke su skraćena verzija ‘Minimalnih normi za dodeljivanje ugovora o javnim nabavkama’ koje sačinila ‘Transparentnost’ - vidi str. 4).

- 2.1 U dodeljivanju ugovora čija je vrednost iznad relativno niske minimalne vrednosti trebalo bi se primenjuje otvoren postupak. Izuzeci moraju da budu ograničeni a primena bilo kog drugog postupka jasno obrazložena.

- 2.2 Naručilac mora da obezbedi svim ponuđačima, a ako je moguće i javnosti, slobodan pristup podacima o tenderu, kriterijuma za odabir, postupku ocene ponuda, uslovima ugovora i svim aneksima, izvršenju ugovora i ulozi posrednika i agenata. Jedino podaci za koje je zakonom dozvoljena tajnost se mogu smatrati poverljivim.
- 2.3 Od trenutna objavljivanja izabranog ponuđača pa do potpisivanja ugovora mora da prođe razumno dug vremenski period kako bi svi ponuđači koji se smatraju oštećenima mogli da podnesu žalbu na odluku.
- 2.4 Sva interna i spoljna tela koja vrše kontrolu i finansijsku reviziju moraju da budu nezavisna i operativna a njihovi izveštaji javni. Svako nerazumno dugo kašnjenje u izvršenju ugovora bi trebalo da automatski aktivira kontrolni mehanizam.
- 2.5 Nalozi za izmenu ugovora kojima se menja cena ili opis radova moraju da budu podložni kontroli na visokom nivou.
- 2.6 Naručilac bi trebalo da razdvoji funkcije kako bi definisanje zahteva, pripremu dokumentacije, izbor najpovoljnijeg ponuđača, sklapanje ugovora i nadzor nad projektom vršila različiti organi.
- 2.7 Naručilac bi trebalo da primeni uobičajene norme kancelarijskog poslovanja kao što su načelo 'četiri oka' i načelo rotacije na osetljivim radnim mestima. Zaposleni koji rade na postupcima nabavki bi trebalo da budu adekvatno obučeni i plaćeni.

3. Šta bi trebalo da preduzmu firme u sektoru građevinarstva i inženjeringa

- 3.1 Primeniti pravila ponašanja kojima se firma i njeni zaposleni obavezuju na poštovanje stroge politike suzbijanja korupcije (vidi str. 49 inicijative Svetskog ekonomskog foruma i str. 40 inicijative FIDIC-a). Pravila ponašanja sadrže postupke upravljanja, obuke, izveštavanja i održavanja discipline.
- 3.2 Primeniti delotvorne mere provere ponašanja agenata, partnera u zajedničkim ulaganjima i konzorcijumima, podizvođača i dobavljača kako bi se moglo u razumnoj meri uveriti da poslovanjem s njima neće nastati opasnost od korupcije.
- 3.3 Osigurati da svi ugovori sa predstavnicima, partnerima u zajedničkim ulaganjima i konzorcijumima, podizvođačima i dobavljačima sadrže klauzulu kojom se stranke obavezuju da dosledno primenjuju mere suzbijanja korupcije.
- 3.4 Gde je to moguće, pristupiti Dogovorima o integritetu na nivou sektora ili projekta (vidi str. 43 o Dogovoru o integritetu). Takvi dogovori bi trebalo da imaju nezavisan nadzor i da sadrže odredbe o kaznama koje je moguće i primeniti. Svuda gde je potrebno bi potpisnici Dogovora trebalo da budu i odgovarajući državni organi i finansijske institucije.
 - (a) Sektorski 'Dogovor o integritetu' je sporazum kojim se firme zaposlene u istom sektoru obavezuju da postupaju pošteno kada jedna drugoj konkurišu za dodelu ugovora.
 - (b) Dogovor o integritetu na nivou projekta je sporazum kojim se učesnici u određenom projektu obavezuju da postupaju pošteno u vezi s tim projek-

tom 'Dogovor o integritetu' na nivou projekta može da sadrži sledeće dve komponente:

- (i) Predkvalifikaciono-tenderski dogovor o integritetu sklapaju naručilac, projektant i svi ponuđači.
- (ii) 'Dogovor o integritetu u fazi izvršenja projekta' sklapaju naručilac, projektant, lice koje overava projekat i glavni izvođač.

4. Šta bi trebalo da preduzmu međunarodne finansijske institucije, banke i izvozno-kreditne agencije

- 4.1 Finansirati ili izdati garancije za određeni projekat samo ako su svi glavni akteri primenili pravila ponašanja kojima uvode politiku suzbijanja korupcije.
- 4.2 Finansirati ili izdati garancije samo za projekte koji u kojima se izvođač bira primenom otvorenog postupka ili transparentnog postupka nabavke.
- 4.3 Pooštriti proveru poslovne ispravnosti učesnika kako bi se osiguralo da u vezi sa projektom ne bude korupcije. Povećati alokaciju vremena i personala na poslovima nadzora. Zahtevati pun pristup podacima o isplatama zastupnicima i drugim posrednicima.
- 4.4 Voditi crnu listu firmi za koje je ustanovljeno da su bile umešane u korupciju (vidi str. 59). Može se usvojiti i druga lista koju je sačinila druga međunarodna institucija. Odbiti finansiranje ili izdavanje kreditnih garancija firmama na listi u određenom roku nakon prekršaja koji su načinile.
- 4.5 Zahtevati korišćenje 'Dogovora o integritetu' na nivou projekta (vidi str. 49) tokom kako tenderske tako i faze izvršenja.
- 4.6 Uvesti pouzdane mehanizme zaštite doušnika.
- 4.7 Omogućiti pun i blagovremen pristup javnosti svim dokumentima u vezi sa planiranjem, odobravanjem i izvršenjem projekta.

5. Šta treba da urade strukovna i zanatska udruženja

- 5.1 Da se javno izjasne protiv korupcije.
- 5.2 Da među članstvom povećaju svest o korupciji i njenim posledicama.
- 5.3 Da primene pravila ponašanja kojima se njihovi članovi obavezuju da poštuju stroga pravila borbe protiv korupcije. Pravilnik bi trebalo da sadrži i disciplinski mehanizam koji bi propisivao kazne za članove koji krše pravila.
- 5.4 Da podrže razvoj i primenu mehanizama za suzbijanje korupcije u celom sektoru.

6. Šta bi trebalo da preduzimaju finansijski revizori

Povećati stepen provere ispravnosti firme tokom revizije kako bi se uverili da firme i njihovi klijenti nisu umešani u korupciju.

7. Šta bi trebalo da preduzimaju deoničari

- 7.1 Pokretati pitanje pred upravnim odborima svoje firme i klijenata koliko je firma ugrožena od posledica korupcije.

- 7.2 Odbijati ulaganja u firme i klijente koji nemaju delotvorne politike suzbijanja korupcije.

8. Šta bi trebalo da uradi država

- 8.1 Davanje podrške razvoju i primeni gorepomenutih aktivnosti.
- 8.2 Davanje podrške preduzimanju sledećih aktivnosti od strane jednog ili više nezavisnih međunarodnih tela:
- (a) Razvoj i upravljanje međunarodnim i nezavisno nadziranim etičkim standardom koji građevinske firme i klijenti mogu da ostvare ukoliko usvoje delotvorne politike borbe protiv korupcije. Firme koje bi prekršile te norme bi gubile akreditaciju na određen rok. Nakon nekog vremena bi na tenderima za javne radove učestvovala samo firme sa važećom akreditacijom.
 - (b) Razvoj i upravljanje postupkom akreditacije za nezavisne nadzornike - stručna lica koja bi nadgledala predkvalifikacionu, tendersku i izvršnu fazu projekta kako bi koliko je god moguće obezbedila da se odvijaju u okruženju bez korupcije. Nezavisni nadzornici bi se postavljali u sklopu projekta, Dogovora o integritetu ili drugim mehanizmom zapošljavanja.
 - (c) Obezbeđivanje službe za zveštavanje o korupcije, čiji bi zadatak bio sledeći:
 - (i) primanje izveštaja o podmićivanju
 - (ii) prosleđivanje tih izveštaja nadležnim organima
 - (iii) provera kod nadležnih da li se postupa po navodima izveštaja
 - (iv) objavljivanje navoda o korupciji na svom sajtu na internetu.
 - (d) Vođenje javne, transparentne i efikasne crne liste firmi koje su bile umešane u korupciju.
- 8.3 Obezbediti da specijalizovana služba za istraživanje korupcije i sudsko gonjenje odgovornih u građevinskom sektoru funkcioniše i da bude efikasna. Ukoliko takva služba ne postoji, trebalo bi je osnovati, sa sledećim zadacima:
- (a) da njeno osoblje ima iskustva s građevinskim sektorom
 - (b) da je multidisciplinarna: da u njoj rade građevinci, sudski veštaci, količinski inspektori, programeri i pravnici
 - (c) da joj je nadležnost na celoj teritoriji države
 - (d) da ima ovlašćenja da vrši pretrase prostorija, vrši zaplene dokumentacije i ispituje svedoke
 - (e) da saraduje sa sudskim vlastima i policijama drugih zemalja
 - (f) da saraduje sa organima koji se bave istragama u vezi sa pranjem novca
 - (g) da istražuje sve slučajave nakon prijema pouzdanih dokaza od kompanija, građana, nevladinih organizacija i sudova za razrešavanje sporova
 - (h) da preduzme sudsko gonjenje u slučajevima gde istraga dovede do dovoljno dokaza
 - (i) da obaveštava javnost o sudskom gonjenju i ishodima suđenja.
- 8.4 Poboľjšati efikasnost mehanizama za suzbijanje pranja novca kako bi se novac dat u obliku mita u vezi sa građevinskim projektima lakše identifikovao u

međunarodnom bankarskom sistemu.

- 8.5 Potpisati, ratifikovati i primeniti Konvenciju U.N. protiv korupcije i aktivno se pridržavati Konvencije protiv podmićivanja OECD-a.

9. Šta bi trebalo da urade organizacije građanskog društva

- 9.1 Da nadgledaju tendersku i izvršnu fazu projekata u državnom sektoru kako bi se uverile da nema korupcije. U vezi s ovim bi trebalo da zahtevaju pristup podacima o projektima.
- 9.2 Da saraduju s medijima kako bi obavestavali javnost o navodima o postojanju korupcije u građevinskom sektoru.

10. Šta bi trebalo da preduzmu svi akteri

- 10.1 Raditi na povećanju transparentnosti u građevinskom sektoru. Što je ona veća to će biti teže prikrivati postojanje korupcije.
- 10.2 O postojanju korupcije obavestavati državne organe i sva relevantna strukovna i zanatska udruženja.