

# Javne nabavke - ili kako javni sektor sklapa poslove sa privatnim

*Stanovnici Najrobija se nakon 12-časovnih isključenja struje 6 dana sedmično sada suočavaju sa ograničenjem potrošnje vode, a sve zbog suše koja vlada u toj zemlji. Male firme ne mogu da funkcionišu u tim uslovima. Građani ne mogu čak ni da plate svoje račune za struju zato što većina poštanskih kancelarija nema rezervno napajanje. Ostaju međutim nedodirljiva "ostrva moći", pa je tako predsednikova rezidencija pošteđena restrikcija, a kada je predsednik držao govor koji je prenosila televizija, ceo grad je imao struje, da bi ona nestala čim se govor završio.*

*Zvaničnici za sve okrivljuju sušu, ali mnogi Kenijci veruju da uzrok ove krize leži u korupciji. Strani posmatrači pitaju zašto je Kenija došla u poziciju da joj snabdevanje električnom energijom zavisi od hidropotencijala, kad je oduvek bilo poznato da suša može da ugrozi njihovo funkcionisanje. "Odgovor leži u tome da su ugovori o građenju tih postrojenja bili veoma unosni za vladine službenike, što je i bio glavni razlog za mnoge velike projekte", kažu građani.*

*"Nairobi's water is rationed in drought",  
Daily Telegraph, 13. jul 2000.*

Na sam pomen korupcije u vladi većina ljudi će odmah imati na umu podmićivanje radi sklapanja poslova sa državom koji obuhvataju isporuku roba i usluga, ili da upotrebimo stručni izraz, javne nabavke.<sup>1</sup>

Malo je delatnosti koje toliko izazivaju javne službenike da budu korumpirani i koje stvaraju toliko prilika za korupciju kao što su javne nabavke. Na svakom nivou vlasti i u svim njenim organizacionim oblicima sprovode se nabavke roba i usluga, često u količinama i iznosima koji prevazilaze naša zdravorazumska očekivanja. Iako je pitanje da li je ovo stvarno najčešći oblik korupcije u javnom sektoru, on je bez sumnje zastrašujuće rasprostranjen i svakako onaj o kome se najviše piše. Teško da prođe i dan a da se negde u svetu ne otkrije još jedan veliki skandal u vezi sa nabavkama roba ili usluga za potrebe javnog sektora.

Ti skandali su bili povod za brojna otpuštanja visokih javnih službenika, čak i za raspuštanje vlada pojedinih zemalja. Korupcija u javnim nabavkama je izvor astronomske rasipanja pri utrošku

<sup>1</sup> Za detalje videti *Opšti sporazum o tarifama i trgovini (GATT)*; *Sporazum o vladinim nabavkama (Agreement on Government Procurement)*, 1988; Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL); *Model zakona o nabavkama roba, radova i usluga (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services)*, 1994; Svetska banka, *Smernice za nabavke po kreditima IBRD i IDA (Guidelines for Procurement Under IBRD Loans and IDA Credits)*, 1995; Službeni bilten Evropske zajednice, *Direktive o nabavkama*; Međunarodni trgovinski centar (International Trade Centre UNCTAD/GATT), *Unapređenje sistema javnih nabavki (Improving Public Procurement Systems)*, 1993.

budžetskih sredstava, koje se u nekim slučajevima procenjuje i na 30% od ukupne vrednosti nabavljenih roba ili usluga. Nažalost, o tom problemu se i dalje mnogo više govori nego što se na njegovom rešavanju radi.

Nestručnim licima poslovi javnih nabavki izgledaju komplikovano i tajanstveno - što oni često čak i jesu - pa se njima može manipulirati na bezbroj načina bez velike opasnosti da nepravilnosti slučajno budu otkrivene. Oni koji se u takvim okolnostima dobro snalaze i koji su spremni da pomognu korupcije ostvare svoje ciljeve lako nalaze saradnike na drugoj strani. Ovaj se problem mora rešavati sa posebnom pažnjom, jer i oni koji nabavljaju i oni koji takve nabavke odobravaju ili o njima odlučuju možda neće to raditi domaćinski, jer pri javnim nabavkama troše novac institucije za koju rade, a ne svoj.

Značaj javnih nabavki je toliki da im je nova Južna Afrika posvetila posebnu pažnju u Ustavu iz 1994. godine. U odeljku 187 se kaže:

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

Na korupciju u javnim nabavkama ponekad se gleda kao na pojavu tipičnu samo za zemlje u razvoju, sa slabim vladama i loše plaćenim javnim službenicima. Poslednjih godina su i najrazvijenije zemlje pružile obilje dokaza da praksa korupcije u javnim nabavkama pretila da postane sastavni deo njihovog načina poslovanja. Korupcija u nabavci roba i usluga ne zavisi samo od kupca u čijim je rukama novac. Inicijativa lako može da potekne i od ponuđača ili njihovih opunomoćenika koji šalju ponude i pre nego što su tražene. U oba ova slučaja pravo pitanje je, naravno, šta se može učiniti da bi se korupcija sprečila.

#### Nabavke javne - dobit privatna

Mađarska vlada je objavila listu kompanija od kojih državne institucije moraju da nabavljaju. "To nam vezuje ruke", primetio je sa gorčinom koordinator projekta za postdiplomsko obrazovanje, uz uslov da ostane anoniman. "Niti možemo da kontrolišemo kako novac dolazi do nas niti kako od nas odlazi. Već imamo dovoljno problema sa tim kako da obezbedimo finansiranje, a sad nam se još kaže i kako da trošimo naš novac."

Ono što je uznemirilo mnoge koordinate projektata i lica zadužena za nabavke u tim institucijama je to što se ne zna na osnovu čega je lista sastavljena. Štaviše, mnoge od kompanija koje se nalaze na listi nemaju baš visok rejting. Za mnoge od njih vlada mišljenje da nude preskupu robu lošeg kvaliteta.

Javne nabavke nemaju baš sjajnu prošlost u Mađarskoj. Nabavke kompjutera i druge opreme obično su bile vršene od firmi u kojima rade supružnici, rođaci ili prijatelji donosioca odluka, a ne na osnovu nadmetanja i pažljive procene vrednosti proizvoda, cene, usluga.

Jedan od ključnih razloga za to je što se na javne nabavke tradicionalno gleda kao na ekstravagantnu kupovinu, a veliki deo opreme na kraju završi u privatnim rukama.

*John Horvath, Telepolis Magazin der Netzkultur, 22. maj 1998.*

javnom tenderu; otvaranje ponuda treba da bude javno; sve odluke treba da budu obrazložene u zapisniku.

**Procedura javnih nabavke treba da bude efikasna.** Pravila procedure treba da budu u skladu sa vrednošću i složnošću predmeta nabavke; postupci za nabavke male vrednosti treba da budu jednostavniji i brži; kako vrednost nabavke i složenost zahteva koji se pred ponuđače stavljaju rastu, duži rokovi i više dobro osmišljenih pravila će biti neophodni da bi se obezbedilo poštovanje ovih načela. U procesu donošenja odluka za velike nabavke možda će biti nužno da se obezbedi i učešće

## Načela za poštene i efikasne javne nabavke

**Nabavljanje roba i usluga treba da bude ekonomično.** Ono treba da rezultira najboljim kvalitetom roba i usluga za plaćenu cenu, odnosno najnižom cenom za prihvatljiviji kvalitet roba i usluga; dakle, ne nužno roba ponuđena po najnižoj ceni i ne nužno ponuđena roba sa najboljim svojstvima, već najbolja kombinacija cene i kvaliteta, posmatrano iz ugla potreba naručioca.

"Vrednost" je obično "procenjeni utrošak", što znači da se dodatni činiooci kao što su troškovi rada, dostupnost rezervnih delova i mogućnosti za servisiranje razmatraju pri odlučivanju o ponudama.

**Odluke o prihvatanju najbolje ponude treba da budu donete pošteno i nepristrasno.** Javni fondovi ne treba da služe za sticanje koristi privilegovanih; standardi i specifikacije koji se traže od ponuđača ne smeju biti postavljeni na diskriminatorni način; izbor između ponuđača treba izvršiti na osnovu njihovih kvalifikacija i vrednosti njihovih ponuda; treba uspostaviti jednak tretman prema svim ponuđačima u pogledu rokova za slanje ponuda i rada sa poverljivim podacima.

**Proces treba da bude transparentan.** Pozivi za nabavku roba i usluga, pravila procedure i kriterijumi za donošenje odluka treba da su lako dostupni svim potencijalnim ponuđačima; poželjno je da se najbolji ponuđači biraju na

posebnih tela koja će dodatno razmatrati sve bitne činjenice u nadzornom procesu, ali treba težiti ka tome da birokratske intervencije budu svedene na minimum.

**Odgovornost je od suštinskog značaja.** Proceduru treba da odlikuju pouzdanost i sistematičnost. Zapisnici treba da sadrže objašnjenja i razloge koji opravdavaju sve donete odluke i korake koji su na osnovu njih preduzeti. Zbog toga zapisnici treba da budu vođeni i čuvani sa posebnom pažnjom.

Pokazani stručnost i integritet pri javnim nabavkama ohrabruju ponuđače da daju najbolje ponude, što dalje vodi ka ostvarenju još povoljnijih nabavki u budućnosti. Naručioci koji ne uspeju da dostignu visoke standarde odgovornosti i poštenja u sprovođenju nabavki brzo izbijaju na glas kao loši i nepouzdana poslovni partneri.

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

- Jednake šanse treba da budu pružene ponuđačima iz raznih zemalja, a često se naglašava da šansu moraju da imaju ponuđači iz zemlje donatora.
- Domaći ponuđači ponekad uživaju početnu prednost nad ostalima, obično izraženu u procentima (po Svetskoj banci: 15% za nabavke roba i 7,5% za nabavke radova); ova činjenica se obično navodi u oglasu koji daje naručilac.
- Često se postavlja zahtev da ponuđači dokažu svoju kvalifikaciju (objašnjeno dalje u tekstu).
- Kada se traže konsultanti, obično se sačinjava kratka lista onih koji se pozivaju da daju ponude (listu priprema naručilac, a ne finansijer). Na taj način se izbegavaju troškovi pripreme mnogih konsultanata kada samo jedan može da dobije posao; kratka lista mora u svakom slučaju da bude geografski raznovrsna (ne više od dve ponude iz jedne zemlje); mogu da se predvide podsticaji za strane konsultantske kuće za slučaj da uključe i savetnike iz zemlje domaćina, bar za deo poslova; takođe se ponekad podstiče zajedničko konkurisanje stranih i lokalnih savetodavnih firmi.

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

S jedne strane, postoje principi čija primena ima smisla s tačke gledišta ma kog naručioca; sa druge, postoje i posebni zahtevi kojima se rukovode finansijske institucije (naročito multilateralne banke za razvoj) prilikom nabavki koje se finansiraju iz njihovih zajmova i kredita.

Jasno je da mito i korupcija ne moraju nužno da prate sklapanje poslova. Iskustvo pokazuje da mnogo toga može da se uradi na zaustavljanju korupcije u postupku nabavki ako postoje želja i volja da se tako i uradi. Da bismo razumeli što bolje kako se treba obračunavati sa korupcijom pri nabavljanju roba i usluga, dobro je najpre znati kako se ona sprovodi.<sup>2</sup>

## Kako korupcija kvari proces nabavke

U svakoj nabavci postoje najmanje dve strane. Svaka od njih na mnogo načina može da pokvari (korumpira) proces nabavke u svakoj njegovoj fazi. Pre nego što odluči sa kim će da sklopi ugovor, naručilac može da:

- specifikaciju tražene robe ili usluga napravi tako da one odgovaraju određenom ponuđaču;
- ne da potpune podatke o uslovima nabavke;
- preduzme neposredne pregovore samo sa jednim ponuđačem tvrdeći da zbog hitnosti ne može da sprovede tender;
- prekrši pravilo o poverljivosti ponuda (otvori prispelu ponudu pre roka);
- onemogućiti učesće potencijalnim ponuđačima postavljajući neprikladne pretkvalifikacione uslove; i
- uzme mito.

U isto vreme, davalac ponude može da:

- radi u dosluhu sa naručiocem da bi odredio cenu ponude;
- potpomaže kreiranje diskriminatorskih tehničkih standarda;
- utiče na rad članova komisije koja ocenjuje ponude; i
- ponudi mito.

<sup>2</sup> Lista za proveru koju je pripremila Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Hong Konga nalazi se u celini u izdanju ove knjige na Internetu: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Najneposredniji način da se nabavka dodeli željenoj strani je sprovođenje nabavke putem neposrednog pogađanja, bez ikakvog tendera. Čak i tamo gde su sistemi nabavki zasnovani na postojanju javnih tendera, obično postoje izuzetne situacije kada je dozvoljeno direktno pregovaranje - u slučajevima izuzetne hitnosti usled prirodnih katastrofa, kada je nacionalna bezbednost dovedena u pitanje, kada već postoji ugovor o nabavci pa se traže dodatne isporuke, ili kada postoji samo jedan dobavljač koji može da zadovolji specifične potrebe naručioca.<sup>3</sup>

Naravno, nisu svi ugovori o nabavci koji su zaključeni neposrednim pregovaranjem plod korupcije. U nekim slučajevima neposredno pregovaranje može da bude dobro rešenje. Međutim, ukoliko se tvrdi da za postupak neposrednog pregovaranja postoje opravdani razlozi, a njih u stvari nema, obično je razlog tome potencijalna korupcija.

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

Konkurencija ponuđača može dalje da se ograničava uspostavljanjem neprikladnih ili nepotrebnih zahteva za prekvalifikacijom, a potom da se dopusti jedino probranim firmama da daju ponudu. Treba naglasiti da pretkvalifikacioni postupak, ukoliko se sprovede na korektan način, postaje savršeno prikladan postupak koji obezbeđuje da se pojave ponuđači koji imaju pravo iskustvo i sposobnosti da odgovore potrebama naručioca. Međutim, ako su standardi i kriterijumi za kvalifikaciju proizvoljni i nekorektno određeni, oni postaju mehanizam za isključivanje konkurentnih ali neželjenih ponuđača.

Neželjeni ali uporni koji uspeju da savladaju ove prepreke još uvek mogu da se uspešno eliminišu prilagođavanjem specifikacija tako da odgovaraju određenom ponuđaču. Stavljanje u oglas ime na ponuđača ili određenog modela koji samo taj ponuđač proizvodi suviše je očigledno, ali se isti rezultat može postići uključivanjem u zahteve specifičnih dimenzija, svojstava i karakteristika dizajna koje udovoljava samo favorizovani ponuđač. Nemogućnost konkurenata da obezbede tražene karakteristike, koje obično nemaju nikakve veze sa kvalitetom koji je naručiocu neophodan, dovodi do odbijanja njihovih ponuda kao "neodgovarajućih".

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

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

Tehnike kojima se narušava proces nabavki ovde su prikazane samo u kratkim crtama.

Bilo bi pogrešno misliti da su uvek kupci strana koja je "grešnija" u ovom poslu; često su prodavci roba i usluga ti koji pokušavaju da ih "iskvare", pa u tome i uspeju ako kupci ne pruže dostojan otpor.

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

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

<sup>3</sup> Npr. jedini proizvođač određene opreme; jedini dobavljač koji ima dovoljno robe da zadovolji hitnu narudžbinu, i slično.

- ne uspe da izdejstvuje zadovoljenje traženih standarda u pogledu kvaliteta, količine itd.;
- upotrebi dobijenu robu za preprodaju ili u privatne svrhe svojih rukovodilaca; i
- rukovodilac u firmi-kupcu (ili državnoj instituciji) zahteva od dobavljača neku privatnu korist (putovanja, školovanje dece, poklone).

Beskrupulozni ugovarač ili dobavljač može da:

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

Kad ponuđači daju mito ili u ponudi navedu nerealan niske cene u cilju dobijanja posla, nadaju se da će te troškove naplatiti tokom realizacije ugovora. Da bi korupcija uspela, neophodno je da postoje bilo aktivna saradnja bilo nemar u izvršavanju dužnosti druge strane.

Beskrupulozni snabdevači mogu vremenom da proizvode koje isporučuju zamene proizvodima nižeg kvaliteta od prvobitno ponuđenih. Oni mogu da falsifikuju količinu isporučene robe ili usluga pri podnošenju zahteva za isplatu i da podmite još više one koji nadziru sprovođenje ugovora da bi im i ubuduće gledali kroz prste.<sup>4</sup>

## Prihvatanje poklona

Mito može imati oblik "poklona", a "poklon" može da se pojavi u najrazličitijim oblicima - besplatan ručak, karta za sportski događaj, sat "rolex", deonice kompanije, letovanje u inostranstvu, možda školarina za dete. Neki pokloni su prihvatljivi, neki ne.<sup>5</sup>

U razvijenom svetu raširena je praksa organizovanja prijema i događaja na kojima službenici koji su zaduženi za nabavke, bez obzira na to da li su iz privatnog ili javnog sektora, uživaju gostoprimstvo koje ne mogu da uzvrate. Izgleda da organizatori takvih događaja misle da im se ta praksa isplati kao vid čuvanja dobrih odnosa sa postojećim kupcima i privlačenja novih. Da li je to korupcija?

Odgovori se mogu razlikovati. Procena takve prakse može da krene od pitanja da li su pretpostavljeni u mogućnosti da nadziru ponašanje svojih službenika zaduženih za sprovođenje nabavki ili ne. Takođe je važno da li postoji obaveza da se službenici izuzmu iz odlučivanja o nabavkama u budućim situacijama kada se firme sa kojima su u vezi mogu pojaviti kao ponuđači. Isto tako, značajno je da li sve firme koje bi mogle da se nađu u konkurenciji za dobijanje posla deluju na sličan način, tako da se ne stvara obaveza kod službenika da dâ prednost nekoj od njih. Dalje, zavisno od običaja u društvu, očekivani i uobičajeni nivo gostoljubivosti iz kojeg ne proizlaze nikakve obaveze veoma se razlikuje.<sup>6</sup>

Ono što je očigledno neprihvatljivo su pokloni poput odmora sa potpuno plaćenim troškovima za službenika zaduženog za nabavke i njegovu suprugu.<sup>7</sup> Manje očigledne su "neprikladne" ponude poput plaćenih ručkova ili obezbeđivanja karti za muzičke festivale; prihvatanje naoko beznačajnih poklona i besplatnih usluga može vremenom da dovede službenika do situacije u kojoj on nesvesno biva uhvaćen u zamku darodavca.

Linija razgraničenja bi mogla da se postavi onda kada poklon nameće primaocu obaveze prema poklonodavcu. Situacija se razlikuje od jednog do drugog društva, ali se obično definiše vrednošću poklona bilo da je reč o materijalnom dobru ili gostoljubivosti koju službenik mora da prijavi ukoliko ona premašuje propisani iznos. Pokušaji da se razlika napravi između "onoga što je učinjeno službeniku kao ličnosti" i "službeniku s obzirom na funkciju koju vrši" obično dovode do besplodnih sporova i zato je najbolje izbegavati ih.<sup>8</sup>

## Zaposlenje posle napuštanja državne službe

Jedna od ključnih oblasti korupcije - i ona koja sve više postaje razlog za brigu - jeste praksa korporacija da javnim službenicima sa kojima su poslovali dok su bili u državnoj službi nude zaposlenje kod njih nakon napuštanja službe.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Dosluh i uzvratna davanja na međunarodnim nadmetanjima opisani su u delu Roberta Klitgaarda, *Controlling Corruption* (University of California Press, 1988), str.136 i dalje.

<sup>5</sup> Grupi građevinskih preduzimača u poverenju je upućeno pitanje kako u stvari podmićuju službenike zadužene za planiranje upotrebe zemljišta. "Jednostavno ih pozovemo na ručak", rekli su oni. "Ako su tako glupi da prihvate poziv od ljudi zainteresovanih za njihove usluge, sigurno je da će prihvatiti i mito."

<sup>6</sup> Otvoreno je pitanje da li se tradicionalna razmena poklona sme i dalje vršiti.

<sup>7</sup> Takve odmore je, na primer, ranih devedesetih dobilo osoblje zaduženo za nabavke u britanskom ministarstvu odbrane. Odmori su bili toliko skupi da bi službenici o njima inače mogli samo da sanjaju.

<sup>8</sup> Pravila o poklonima se mogu naći u verziji ove knjige na Internetu, na [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

<sup>9</sup> Pitanje o zapošljavanju posle napuštanja službe se takođe razmatra u poglavlju o sukobu interesa.

Razume se da su pravila koja regulišu zaposlenje nakon napuštanja državne službe važna. Međutim, nije ni praktično ni logično insistirati da se javnim službenicima zabrani angažovanje u privredi po napuštanju službe. U isto vreme, čitava mreža korupcije može da bude ispletana od strane spoljnih dobavljača ne samo podmićivanjem u novcu i skupim odmorima u inostranstvu već i obećanjima službenicima da ih čeka unosno zaposlenje po odlasku u penziju.

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

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

Obećanje zaposlenja nakon penzionisanja mogu, takođe, koristiti beskrupulozni poslovni ljudi kao "slatku pilulu" da bi sklopili ugovor o nabavci; to obećanje se neće videti kada nadzorne službe budu kontrolisale prihode i imovinu službenika. Mada nije ni pošteno ni poželjno da se stavi apsolutna zabrana na zapošljavanje nakon odlaska iz službe, prihvatanje nekih poslova očigledno škodi javnom interesu.<sup>10</sup> Na primer, ako javni službenik na visokom položaju napusti službu dok se još uvek vode pregovori za projekte velikih javnih radova, ne bi bilo korektno da takva osoba odmah preuzme novi posao kod neke od kompanija koje bi mogle da se u takvom poslu nađu u ulozi ponuđača.

## Kako se boriti protiv korupcije u nabavkama?

Najmoćnije sredstvo je izloženost pogledu javnosti. Mediji mogu da odigraju ključnu ulogu u skretanju pažnje javnosti na ovaj problem i stvaranju podrške za primenu mera usmerenih na borbu protiv korupcije. Ako javnosti budu predočeni svi neprijatni detalji slučaja korupcije - ko je sve bio uključen, koliko je novca bilo u opticaju, koliko je korupcija naškodila budžetu - i ako se stalno iznose novi slučajevi, teško je zamisliti da ljudi neće tražiti da se preduzmu reformski koraci.

Vlade širom sveta otkrivaju da poreski obveznici još uvek smatraju javne fondove svojim novcem i ne žele da vide da se taj novac uludo troši. Javnost postaje posebno nezadovoljna kada vidi da taj novac ide u džepove korumpiranih javnih službenika. Kad se raširi podrška za reformu sistema sprovođenja javnih nabavki, problem može da se rešava sa svih strana. Uobičajeno je da se reforma počne jačanjem zakonskog okvira, na primer donošenjem autoritativnog antikorupcijskog zakona sa propisanim efikasnim sankcijama.

Jedan od najvećih anahronizama antikorupcijskih zakona kad su javne nabavke u pitanju je taj da mnoge države izričito zabranjuju podmićivanje kod kuće, ali ćutke posmatraju ili čak nagrađuju podmićivanje u inostranstvu (priznavanjem poreskih olakšica na dato mito).

U najboljem slučaju, ovakvo ponašanje se opravdava stavovima koji navode na pogrešan zaključak da je podmićivanje nužan uslov za uspešno poslovanje na međunarodnoj sceni; u najgorem slučaju, ono je izraz ciničnih i paternalističkih stavova o tome šta je dobro za druge. Od svih velikih sila jedino Sjedinjene Američke Države imaju Zakon protiv podmićivanja u inostranstvu (Foreign Corrupt Practices Act), koji izričito navodi da je podmićivanje stranog službenika u cilju dobijanja ili produženja posla krivično delo, kažnjivo po domaćim propisima bez obzira što je do njega došlo van granica Amerike.

Konvencija OECD, usmerena na to da se kriminalizuje podmićivanje javnih službenika u stranim zemljama od strane međunarodnih korporacija, ima suštinski značaj u internacionalizovanju američkog pristupa ovom pitanju.<sup>11</sup>

Sledeći korak zakonodavca je uspostavljanje osnovnih principa koji moraju da budu poštovani prilikom javnih nabavki tako što će doneti dosledne zakone.

Ovaj deo reforme može da poprimi razne oblike, ali je sve veća svest o prednosti jedinstvenog zakona o javnim nabavkama (Procurement Code), koji postavlja osnovne principe za javne nabavke i koji dopunjavaju u praksi detaljna unutrašnja pravila agencija zaduženih za sprovođenje nabavki.

<sup>10</sup> Pravila o sukobu interesa i o zapošljavanju po napuštanju službe u Kanadi nalaze se u verziji ove knjige na Internetu, na [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

<sup>11</sup> O ovom zakonu pisano je na veb-sajtu Transparency International: autor Fritz Heimann, *Should Foreign Bribery be a Crime?*

Neke zemlje sakupljaju dobra pravila koja su se tokom godina razvila i kodifikuju ih, donoseći jedan opšti zakon.<sup>12</sup>

Poslednjih godina su neke od najvećih multilateralnih razvojnih agencija podržale stvaranje propisa o javnim nabavkama u zemljama u kojima ulažu novac i pomogle uspostavljanje organa koji će takve propise da primenjuju. Godinama unazad mnoge finansijske institucije su same razvijale smernice za sprovođenje javnih nabavki, kojih su oni koji su od njih pozajmljivali novac morali da se pridržavaju prilikom trošenja pozajmljenog novca. Te smernice imale su u stvarnosti značajnu ulogu prilikom oblikovanja standarda za sprovođenje javnih nabavki koji su danas široko prihvaćeni na međunarodnom nivou.

Nažalost, pravila koja su obavezna da se primenjuju kada novac potiče iz zajmova međunarodnih finansijskih institucija ne mogu da spreče korupciju pri nabavkama koje se finansiraju iz drugih izvora. Nedavno su ove finansijske institucije shvatile da je u zajedničkom interesu za njih i zemlje članice da postoje propisi na nivou pojedinih država koji bi bili otelotvorenje razvijenih standarda i koji bi se primenjivali na sve nabavke bez obzira na izvor sredstava. Međunarodne finansijske institucije su spremne da potpomognu ovakve inicijative u zemljama koje su voljne da preduzmu reformu procesa javnih nabavki, pružajući im finansijsku i tehničku pomoć pri obrazovanju organa koji će nabavke sprovesti.

## Transparentnost postupka javnih nabavki

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

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

- opisati jasno i pošteno šta je predmet nabavke;
- objaviti uslove koje ponuđači moraju da ispune;
- uspostaviti poštene kriterijume za donošenje odluke o najboljoj ponudi;
- primiti ponude svih ponuđača;
- uporediti ponude i odrediti koja je najbolja prema unapred određenim pravilima za izbor;
- dodeliti ugovor izabranom ponuđaču bez zahteva za smanjenjem cene ili drugih promena u dobitnoj ponudi.

Za male nabavke dobavljači mogu biti izabrani vrlo jednostavnim postupcima koji slede navedene principe. Kada se, međutim, sprovode veće nabavke, treba ispoštovati formalnu tendersku proceduru koja podrazumeva brižljivo pripremljene specifikacije, uputstva za potencijalne ponuđače i uslove koje će izabrani ponuđač morati da ispuni, i to sve pripremljeno kao komplet dokumentata (tenderska dokumentacija) koji se obično prodaje zainteresovanim stranim.

Ponekad su potrebni meseci da bi se pripremila tenderska dokumentacija, a i potencijalnim ponuđačima je potrebno dosta vremena da pripreme svoje ponude, i najzad, potrebno je vreme da se ponude ocene i međusobno uporede. Sve ove procedure mogu da potraju i po pola godine, pa i duže. Kada se nabavke planiraju, treba voditi računa o tome da se čitava procedura preduzme na vreme kako bi se obezbedilo da potrebna roba i usluge stignu na vreme.

## Otvaranje ponuda

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

### Prednosti nabavki preko Interneta

Neke zemlje su napravile korake ka unapređenju pristupa informacijama o nabavkama. Meksiko, Koreja i Čile su značajan deo informacija o javnim nabavkama počele da objavljuju na veb-sajtovima. Meksički CompraNet objavljuje oglase za nabavke, dokumentaciju za pripremu ponuda, propise koji su od značaja, kao i rezultate sprovedenih tendera. Očekuje se da će uskoro čitav proces nabavki biti elektronski praćen. Vlada kaže da je sajt imao preko 2 miliona posetilaca do sada i da povećana transparentnost i sniženji troškovi nailaze na pozitivne reakcije. Čile je stvorio sličan informacioni sistem, a čeka se na dozvolu parlamenta za sprovođenje tendera preko Interneta.

Više o tome na: <http://www.compra-net.gob.mx> i <http://www.compraschile.cl>.

*TI-USA newsletter, januar 2000.*

<sup>12</sup> Modeli koje su razvili GATT/WTO, UNCITRAL i EU mogu da posluže za početak. Takođe postoji i više zakona koje su donele pojedine države.

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

## Procenjivanje ponuda

Procenjivanje ponuda je jedan od najtežih koraka u procesu nabavki ukoliko se želi da se one sprovedu korektno i nepristrasno, a istovremeno pruža najviše mogućnosti za manipulaciju ako se želi da konačna odluka ide u korist određenog ponuđača.

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

Sve nas ovo upućuje na neophodnost da kriterijumi za procenjivanje ponuda budu jasno i detaljno navedeni u tenderskoj dokumentaciji i da se obezbedi da nepristrasno telo zaduženo za kontrolu može da proveri razložnost odluka komisije. Ako kriterijumi nisu bili dovoljno jasno navedeni, ponuđači treba da imaju priliku da stave prigovor na sprovođenje postupka, što omogućava zaštitu od zloupotreba tenderske komisije; u drugom opisanom slučaju, dodatno se osigurava pravilno procenjivanje od strane komisije.

## Davanje odobrenja

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

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

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

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

## Nezavisne provere i revizije

Nije nam namera da predložimo da sve provere od strane nezavisnih i nadzornih tela treba da budu ukinute; njihova uloga je takođe važna. Ima zemalja u kojima je propisani broj provera i revizija toliko da je ceo sistem praktično paralisano. U nekim zemljama to ide dotle da je skoro nemoguće posao na tenderu za veliku nabavku dobiti za manje od dve godine od slanja ponude.

### Honorari za dobijanje posla i korupcija velikog obima

Plaćanje mita nekome nije zločin, rekao bi lokalni agent. Meni ne treba ništa dok projekat ne krene; ali ako krene, onda uključi 5 posto od cene za mene. Samo što tih 5 posto često mogu biti 10, 15 ili 20 procenata. Na nabavci dobara od 100.000 dolara, 10.000 plaćenih za ove svrhe možda neće podići na uzbunu. Ali šta se dešava kada je narudžbina vredna 100 miliona? Takvi "honorari za dobijanje posla" čine osnovu korupcije velikog obima.

*George Moody Stuart, Konferencija o korupciji, demokratiji i ljudskim pravima u Zapadnoj Africi, Kotonu, septembar 1994.*



## Dodatne reforme

Spisak radnji koje se ovde preporučuju je dugačak. Stvari su posmatrane iz šire vizure, bez ulaženja u pitanja kao što su tehnički detalji, standardizovanje tenderske dokumentacije, uprošćavanje procedura za posebne vrste nabavki i drugo.

Program informisanja javnosti mora da se obrati svim stranama - službenicima koji sprovode nabavke, mogućim ponuđačima, kao i opštoj javnosti. Poruka mora da glasi:

- da je određena država, ili neki državni organ, jasno formulisala pravila za sprovođenje javnih nabavki i da ima nameru da ih rigorozno primenjuje;
- da će prekršioc biti gonjeni po zakonu;
- da će službenici umešani u korupciju biti otpušteni; i
- da će ponuđači koji prekrše pravila biti kažnjeni novčano, možda i zatvorom, kao i da će biti isključeni iz budućih tendera stavljanjem na "crnu listu".<sup>13</sup>

Jasno je da nijedna od radnji koje su ovde predložene nije dovoljna sama po sebi da suzbije korupciju pri javnim nabavkama; koordinirani naponi na svim frontovima imaće, međutim, snažno dejstvo. Ako je antikorupcijski zakon usvojen, ako su propisane jasne i dokazane procedure, ako je stručnost javnih službenika uvećana obukom i ako je svima jasno da su vlasti rešene da izdejstvuju pošteni proceduru - doći će do promene.

Svima treba da bude jasno da korupcija u javnim nabavkama neće biti tolerisana i da će krivci svakako biti kažnjeni. Iskustvo pokazuje da iako taj pristup možda neće sprečiti sve mogućnosti za korupciju pri javnim nabavkama, svakako će smanjiti problem. Nije neizbežno da nabavke budu rezultat korupcije. Ona može da bude suzbijena i tada je javni interes najveći dobitnik.

## Provizija kao pokriće za korupciju

Kako Džordž Mudi-Stjuart (George Moody-Stuart) jasno ističe, najprostije pokriće za korupciju u međunarodnom nabavljanju roba i usluga je provizija plaćena lokalnom zastupniku. Zadatak zastupnika je da posao privede kraju i za to ima dovoljno finansijskih sredstava, tako da korporacija koja je smeštena negde u razvijenom svetu ne mora ni da zna više nego što je neophodno. Tako se stvara zid između korporacije koja podmićuje i korupcije, što omogućava rukovodstvu kompanije da izrazi iznenađenje i užasnutost kada neprijatni događaji izađu na površinu. Samostalnost u radu stvara zastupniku priliku da lepu sumu koja preostane kada isplati sve "provizije" zadrži za sebe. Naravno, taj novac je bio namenjen za podmićivanje zvaničnika koji donose odluke, ali je teško utvrditi odgovornost zastupnika kada ovaj novac zadrži.<sup>14</sup> To dovodi do procvata prakse međusobnih uzvraćanja na svim mestima, pri čemu službenici u stvari ostvaruju korist na račun svoje kompanije.

Kada bi davanje provizije moglo da se učini transparentnim, bio bi to glavni udarac za ovu vrstu korupcije.

Nedavno je parlament Nepala izveo jedan neuspešan pokušaj da izdejstvuje obelodanjivanje izveštaja o međunarodnim nabavkama.<sup>15</sup> Mnogo su više obećavali naponi u Maleziji, Koreji, Kolumbiji, Argentini, Grčkoj i Italiji, gde je Transparency International razvijala pristup "ostrva integriteta".

Ovaj pristup podrazumeva da se ponuđači na nekom projektu okupljaju i ohrabruju da pristupe paktu protiv podmićivanja, koji sklapaju sa vladom i sa drugim ponuđačima. Svaki ponuđač se obavezuje da neće plaćati mito i da će obznaniti visinu provizije koju je dao, dok se sa svoje strana vlasti

<sup>13</sup> Vlasti u EU mogu da isključe ugovarače koji su bili umešani u neprofesionalno ponašanje ili krivična dela pri poslovanju sa EU. Kompanija se može isključiti zbog pravosnažne presude koja se odnosi na njeno (ne)profesionalno ponašanje, ili ako vlasti EU mogu na drugi način da dokažu takvo ponašanje (član 29 Direktive o ugovorima javnih službi, EC 92/50). Iako ovo pravilo postoji već neko vreme, čini se da ga vlasti nerado koriste. Tri firme koje su 1993. imenovane na sudu kao davaoci mita u visini od 1,5 miliona funti službeniku ministarstva odbrane Velike Britanije nalazile su se na zvaničnoj listi ponuđača i dve godine kasnije (Times, 20. novembar 1995). Uz takvo prećutno pristajanje na ovakvo ponašanje, podmićivanje postaje investicija koja nije ni najmanje rizična. Agresivniji je pristup Svetske banke tom pitanju, gde se imena firmi stavljenih na crnu listu objavljuju na veb-sajtu.

<sup>14</sup> Inženjeri angažovani kao konsultanti u Tanzaniji ubeđeni su da su lokalni agenti glavni korisnici provizija i da mnogo manji iznos stvarno dolazi do službenika koji donose odluke nego što se misli u stranim kompanijama. Iz rasprava sa FACEIT (Front Against Corrupt Elements in Tanzania), avgust 1995.

<sup>15</sup> Ministar finansija je informisao parlament Nepala da bi takav potez bio osporen od strane Svetske banke i nekih majordavaca, tako da je predlog zakona povučen. Kada je TI protestovala kod Svetske banke, rečeno je da to nije bio savet koji je potekao iz vašingtonske kancelarije SB. S druge strane, nepalski zvaničnici su insistirali na tome da je takav savet stigao baš sa te adrese. TI Newsletter, septembar 1995, *Kathmandu Post*, 7. jun 1995; Savet sedišta Svetske banke kancelariji u Nepal, 27. februara 1995; kasnije je SB pružila mnogo više podrške ovakvim inicijativama.

obavezuju da će posvetiti posebne napore kako bi osigurali da proces nabavki ne bude umrljan korupcijom. Kada se odabere najbolja ponuda, ponuđači će se i dalje okupljati kako bi nadgledali sprovođenje ugovora i izgradili međusobno poverenje za buduće slične situacije.

Nezgode je stvorilo protivljenje nekih međunarodnih institucija koje se bave pozajmljivanjem novca stvaranju ad hoc sporazuma za posebne nabavke, navodeći da se pravila mogu menjati samo na opšti način. Ovo može da predstavlja teškoću u zemljama u kojima vlada ima teškoće u ubeđivanju parlamenta da podrži ozbiljne napore za suzbijanje korupcije, kao i u zemljama gde obaveza da se sporazum ispoštuje prevazilazi mogućnosti vladinih službi koje treba da ga sprovede, makar u početku.

### "Pakt o integritetu" grada Seula

U Južnoj Koreji, prestonička vlada Seula je ustanovila koncept Pakta o integritetu, koji je osmislila Transparency International i koji se zasniva na partnerstvu javnog i privatnog sektora, a u kome učestvuju i lokalne nevladine organizacije. To se desilo na predlog najaktivnije organizacije građanskog društva Narodne solidarnosti za participativnu demokratiju.

Ponuđači, uz ostalu dokumentaciju, podnose zakletvu da će se pridržavati pakta, a službenici gradske uprave podnose "zakletvu o načelima". Odredbe pakta čine poseban uslov u ugovoru, a čitav proces nadzire tim koji čini 5 ombudsmana, koje imenuje gradska uprava na preporuku organizacija građanskog društva. Postoje tri niza javnih saslušanja. Kada se završi primena ugovora, evaluaciju zajedno preduzimaju gradska uprava i građansko društvo. Oni koji prijave korupciju imaju garantovanu zaštitu, kao i odgovarajuću nagradu.

Ključni elementi pakta su sledeći:

- a. Ponuđači se uzdržavaju od nudenja mita, poklona i usluga kojima bi uticali na službenike koji donose odluke.
- b. Gradska uprava i zaduženi službenici se zaklinju da neće uzimati mito.
- c. Ugovori podležu otkazu, a ponuđači diskvalifikaciji u slučaju kršenja odredaba pakta.
- d. Ni prema kome ko izvesti o korupciji u okviru svoje organizacije neće biti primenjene sankcije.

Pakt se primenjuje na projekte tri velike službe u okviru gradske uprave od 10. jula 2000, a proširuje se i na sve ostale za šest meseci. Takođe će se otkloniti i svi uočeni nedostaci.

*Integrity Pact of Seoul, jul 2000,  
Prestonička vlada Seula*

finansijske kontrole, koje bi mogle da budu preduzimane kolektivno tamo gde ima i drugih zajmodavaca (da bi se sprečilo stvaranje duplih potraživanja), i blagovremeno i stručno praćenje postupaka za rešavanje pritužbi na korupciju;

- razmatranje mogućnosti da se osoblje odgovorno instituciji koja daje novac rasporedi na ključne položaje u ustanovi kojoj je novac pozajmljen, a koja je podložna korupciji, da bi se obezbedio blagovremeni finansijski nadzor, nastavilo nadgledanje aktivnosti i pomogao razvoj veštine finansijskog upravljanja kod lokalnih službenika;
- razvijanje dijaloga sa ključnim savetnicima koji su opredeljeni za rad u nekorumpiranoj sredini i istraživanje njihovih ideja o stvaranju takve sredine;
- kontrolisanje osoblja i savetnika institucije kako bi se obezbedilo da unutrašnja korupcija bude svedena na najmanju moguću meru (uključujući nadzor nad imovinom onih koji donose odluke i zahtev da ta lica obelodane svoje odnose sa aktuelnim ili potencijalnim

Kako god bilo, ovi problemi su u velikoj meri prevaziđeni tako što je pristupanje paktu protiv korupcije postalo dobrovoljno, što je naišlo na ohrabrujuću podršku firmi iz privatnog sektora koje su se pridružile paktu. Uistinu, ovo može biti bolji pristup.

Početno praćenje ukazuje da ova novina deluje i da služi značajnom smanjenju nivoa korupcije pri izboru ponuđača za nabavke velike vrednosti.<sup>16</sup>

## Oblasti delovanja međunarodnih institucija - zajmodavaca

Nesumnjivo je da su neke međunarodne organizacije koje daju zajmove državama postigle mnogo tokom proteklih godina, jer su uspele da mnoge vlade koje su se tome protivile ubede u neophodnost vršenja nabavki preko javnih tendera. Jasno, te organizacije mogu da daju još veći doprinos sprovođenju antikorupcijskih reformi tako što će se pridružiti pritiscima da i provizije budu transparentne.

Mada međunarodne ustanove koje pozajmljuju novac mogu da budu ograničene u izvesnoj meri propisima kojima se uređuje njihov rad, one mogu koristiti razne mogućnosti za borbu protiv korupcije (neke su to već i pokušale). Transparency International je mišljenja da bi to mogle da budu i sledeće mere:

- obezbeđivanje da pomoć koja se daje za razvoj bude takva da problem korupcije smesti u kontekst programa za dobro upravljanje;
- razmatranje mogućnosti da se smernice za vršenje javnih nabavki izmene na način koji bi obezbedio da institucija koja daje novac ima adekvatnu moć da se bori sa korupcijom do koje dođe prilikom transakcija sa datim novcem;
- korišćenje ovih mogućnosti bez oklevanja kada se korupcija otkrije i preduzimanje neophodnih koraka kako bi se konsultanti i dobavljači za koje se utvrdi da su se bavili podmićivanjem stavili na crnu listu;
- traženje načina pomoću kojih bi se sporovi sa konsultantima i dobavljačima rešavali pomoću međunarodnih a ne nacionalnih mehanizama. Na primer, u američkom sistemu odštete su znatno više nego u drugim zemljama;
- usvajanje aktivnijeg pristupa nadzoru nad sprovođenjem ugovora i upravljanjem projektima. Takav pristup bi uključio slučajne detaljne

<sup>16</sup> Detaljne napomene o procesu, kao i dokumentacija koja je korišćena mogu se naći u izdanju ove knjige na Internetu, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

dobavljačima; institucije treba da posluže kao obrazac ponašanja koje s pravom očekuju od onih koji od njih pozajmljuju novac);

- ispitivanje u vezi sa žalbama neuspešnih ponuđača pomoću internih postupaka institucije.

## Kako je zadat udarac korupciji u javnim nabavkama u gradu Njujorku<sup>17</sup>

Gradevinarstvo Njujorka je generacijama predstavljala mesto endemske korupcije i reketiranja. Kada su tužioci države Njujork i federalni tužioci, radeći zajedno sa FBI i njujorškom policijom, uspešno podigli seriju optužnica protiv mafije tokom 80-ih, gotovo svaka presuda je imala i stavku da je mafija profitirala na račun gradskih službi za izgradnju putem iznuda, podmićivanja, nameštanja ponuda, reketiranja radnika, prevara i stvaranja nelegalnih kartela. I pored uspešnosti ovih optužbi i hapšenja desetine mafijaških šefova, činilo se da je korupcija nastavila da traje nesmanjenom žestinom.

Bio je to toliko ozbiljan problem da je zakonodavno telo države Njujork odbilo da obezbedi milijarde dolara za finansiranje Gradskog odbora za obrazovanje, namenjenih za poboljšanje trošne infrastrukture u školama, iako je reč o o najvećoj takvoj ustanovi u zemlji, koja obuhvata više od 1.100 škola koje pohađa više od milion đaka. Službenici države Njujork bili su uvereni da bi veći deo novca koji bi bio prosleđen Gradskom odboru za obrazovanje završio u rukama mafije, ili bi bio utrošen na potkupljivanje i na prevare. Da bi izašli iz tog ćorsokaka, Grad se saglasio da se formira nova gradska uprava, Nadleštvo za izgradnju škola (School Construction Authority - SCA), koja je imala i veoma aktivnu i dobro finansiranu službu generalnog inspektora sa ciljem da se otkloni uticaj mafije i zaštite investicije u školski sistem. U 1989, SCA je dobila 5 milijardi dolara za izgradnju novih škola i za veće popravke; budžet službe generalnog inspektora je bio nešto preko 2 miliona dolara (oko 0,05% od ukupne sume).

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

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

- prijavom vlasničke strukture i radne istorije svakog ponuđača (kao i njihovih podizvođača);
- prijavom detalja o prethodnim osudama, a posebno o utvrđenim slučajevima davanja mita, učestvovanju u prevarama ili nameštaju ponuda, kao i vezama sa bilo kojim oblikom organizovanog kriminala;
- potpisivanjem kodeksa poslovne etike;
- izjavom da su sve date informacije istinite i tačne, kao i sa napomenom da je ponuda namenjena sklapanju ugovora sa SCA.

Standardni ugovor koji je SCA zaključivala sadržao je i odredbu da se ugovor može otkazati u slučaju da ponuđač preda falsifikovanu dokumentaciju; u slučaju da ponuđač bude umešan u podmićivanje ili prevaru tokom izvršenja ugovora, suočić se ne samo sa poništenjem ugovora nego i sa zakonskim mehanizmima prinudnog povraćaja celokupne sume koju je dobio za izvršenje ugovora. Štaviše, takav ponuđač neće u budućnosti moći da sklopi posao sa SCA.

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

### Spoljni nadzor velikih javnih poslova

Jedan zapadnoafrički ministar finansija osetio se nelagodno jer se od njega tražilo da potpiše ugovore o kojima je malo šta znao. Kao ministar finansija, on je mogao da stavi potpis na osnovu podataka o raspoloživosti sredstava, ali je osećao nelagodu jer je time praktično odobravao i sadržinu svakog od tih poslova koja mu je bila malo poznata.

Da bi rešio taj problem, odlučio je da ustanovi spoljni nadzor. Angažovana je međunarodna firma radi brzog nadzora nad suštinom svakog pojedinačnog ugovora i radi provere na bazi principa "najveća vrednost za najmanje novca". Kao rezultat je usledilo značajno smanjenje troškova mnogih nabavki, pa čak i otkazivanje nekoliko projekata za koje je utvrđeno da su bili u potpunosti nepotrebni. Sam proces nadzora je brz, jeftin i isplativ. Uspeh ove inicijative vodio je usvajanju sličnih rešenja u mnogim zemljama.

*Iz poverljivih razgovora, 1999/2000.*

<sup>17</sup> Na osnovu rada Toby Thacher, New York, spremljenog za radionicu TI o nabavkama u Abudži, Nigerija, 2000, i nakon diskusija sa Kevinom Fordom.

Od onih sa kojima je SCA sklopila posao zatraženo je da naprave zapise i da tri godine čuvaju sve relevantne podatke koji su u vezi sa njihovim radom na osnovu ugovora sa SCA. SCA je ovlašćena da podvrgne proveru te zapise. Ukoliko se u postupku provere (revizije) utvrdi da su neki troškovi na bilo koji način precenjeni i ako je razlika u ceni veća od polovine procenta ukupne vrednosti posla, izvođač radova, pored toga što je dužan da vrati utvrđenu razliku, treba da plati i troškove revizije.

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

Još značajniju potvrdu uspesima pružili su tajno snimljeni razgovori pripadnika mafije, u kojima su se oni žalili da im je u potpunosti uskraćen pristup tenderima koje organizuje SCA. Što je najbolje od svega, značajno je porastao broj građevinskih firmi koje su nudile ponude, jer su se pored starih sposobnih firmi koje ranije nisu mogle da dobiju posao zbog korupcije pojavile i nove. To je dovelo do intenzivnog nadmetanja među ponuđačima, što je naravno rezultiralo daljim smanjenjem troškova, pa čak i boljim kvalitetom izvedenih radova.

Najzad, firmama za koje je utvrđeno da nisu kvalifikovane za učešće na tenderu, ili da bi ugovori sa njima trebalo da budu raskinuti iz razloga vezanih za integritet ili ličnost, bile su nudene dve mogućnosti: mogle su ili da se povuku iz posla sa SCA ili da ga nastave, ali uz uslov da to bude uz nadzor firme specijalizovane za oblasti sudske knjigovodstvene kontrole. Ta firma je predavala izveštaje generalnom inspektor SCA, a troškove njenog rada snosio je nedovoljno kvalifikovani ponuđač.

Treba razmisliti o prednostima ovakvog pristupa, a činjenica da su se reforme pokazale efikasnim pokrenula je mnoge da ovakav model ugovaranja primene, prilagođavajući ga svojim potrebama.

## Pitanja vremenskog proračuna i uključivanja spoljnih saradnika

Uticaji običnog antikorupcijskog zakonodavstva mogu se obično osnažiti dodavanjem dva elementa: podešavanjem vremena akcije i uključivanjem "spoljnih saradnika".

Ispravno proračunavanje vremena je ključno. Većina javnih službenika ne može da kaže "da", ali može da kaže "ne", "možda" ili da ne kaže ništa. Nerazumno odlaganje važnih odluka je obično najvidljiviji pokazatelj da se radi o korupciji. U postupku se zato treba držati striktno zacrtanih rokova (uz izuzetke koji proizlaze iz postojanja legitimnih razloga za odlaganje). Ako se kalendar ne poštuje, treba da postoji alternativni proces odlučivanja koji bi eliminisao "ucenjivanje odugovlačenjem".

Pošto partneri u korumpiranom poslu nisu zaštićeni zakonom, za obavljanje takvog posla potrebno je više vremena nego za dozvoljene poslovne transakcije. Potrebno je određeno vreme da bi se osnovala lažna preduzeća i napravili kanali za pranje novca. Sporazumi među partnerima treba da ostanu nevidljivi i takvi da ih se lako mogu odreći. Sam čin davanja mita i ono što se zauzvrat dobija treba da budu vremenski tesno povezani zbog nedostatka uzajamnog poverenja. Ponekad treba napraviti dva ili tri sloja "posrednika" da bi se smanjio rizik otkrivanja strana koje učestvuju u "poslu". Pregovori su delikatni i zato što u svakom trenutku jedna od strana može da odustane i da otkrije celu šemu. Za sve ovo potrebno je vreme - vreme koje neće postojati ako je regulativa dobra.

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

Ovde treba spomenuti nekoliko mera:

- spoljni saradnici mogu da pomognu u pripremanju tenderske dokumentacije (naročito nezavisni savetnici sa dobrom reputacijom u javnosti);
- spoljni saradnici mogu da učestvuju u proceni (dodajući tom procesu primesu nezavisne kontrole);
- komisija koja odlučuje o dodeli ugovora o nabavci treba da uključuje osobe sa integritetom, ne nužno stručnjake; učestvovanje u radu takvih organa treba da postane počast, a imovina članova tog tela treba da bude podvrgnuta kontroli javnosti;
- članovi komisije ne treba unapred da znaju za koje sve projekte će biti neophodna njihova usluga. Na listama potencijalnih članova tog tela treba da bude više ljudi nego što će biti potrebno kada se bude odlučivalo; prilikom donošenja odluke članovi komisije treba da budu smešteni tamo gde ponuđači ne mogu da s njima dođu u kontakt, što ponekad zahte-

va izdvajanje u posebno kontrolisano okruženje, npr. hotel; ako komisija ne može da donese odluku u predviđenom roku, pri novom zasjedanju bi trebalo da njen sastav bude drugačiji;

- državni organ koji izvodi radove ne bi trebalo da ima pravo glasa u komisiji koja ocenjuje ponude, ali treba uvek da bude spreman da odgovara na njena pitanja; isto važi i za stručnjake koji su učestvovali u pripremi tenderske dokumentacije;
- izvođenje projekta treba da nadgleda drugi savetnik, a ne onaj koji je učestvovao u pripremi dokumentacije;
- posebnim postupcima se moraju izbeći nepravilnosti u zakonu koje omogućavaju da se veštački stvore prekoračenja budžeta;
- prekoračenje predračuna može da se prihvati jedino ako su i izveštaji nadzornih organa ukazali na to da su razlozi za povećanje cena bili uočeni tek u trenutku kada je do povećanja cena došlo. Naknadne izveštaje supervizora (ex post facto) ne treba uvažiti. Na taj način će strana koja dobije posao biti odgovorna da na vreme izvesti o teškoćama na koje naiđe.

Nijedna od navedenih stavki ne predstavlja moralisanje. Njihov cilj je da podriju pouzdanost dogovora korupcionaša i da maksimalno uvećaju rizik za one koji prave nagodbe time što će se povećati šanse da budu otkriveni.

### **Indikatori za ocenu integriteta procesa javnih nabavki**

- Da li su učinjeni naponi da se birokratski zahtevi svedu na minimum?
- Da li su sve velike nabavke oglašene na način koji može da privuče pažnju preduzetnika?
- Da li je proces nabavki, u celini gledano, transparentan?
- Da li se prate prihodi, imovina i životni stil službenika na osetljivim mestima?
- Da li su pravila za sprovođenje javnih nabavki dostupna javnosti?
- Da li pravila predviđaju otvoreni postupak nadmetanja? Da li svako može da učestvuje u njemu ili samo oni koji su pozvani?
- Da li se pozivi za slanje ponuda oglašavaju tako da se sa njima mogu upoznati sve zainteresovane strane?
- Da li zaista postoji nadmetanje ili se preko ovog proceduralnog zahteva olako i često prelazi?
- Da li odluke o nabavkama donosi centralni odbor za nabavke ili svako administrativno odeljenje?
- Da li se odluke o nabavkama javno objavljuju?
- Da li postoji procedura za ponovno razmatranje donetih odluka (mogućnost prigovora ili žalbe)?
- Da li postoji nezavisni element u procesu nabavke koji može da obezbedi da se poštuju propisane procedure?
- Da li političari mogu da nadglasaju tehničke stručnjake? Ako mogu, da li to i čine?
- Da li je celokupna procedura nabavki transparentna u razumnoj meri? Ili je većinom poverljiva i nepodložna žalbi?
- Da li službenici koji odlučuju o nabavkama rade uvek taj posao ili se vrši rotacija?
- Da li se javno kontroliše kako se projekat sprovodi i da li se sprovodi u skladu sa prvobitnim procenama cene izvođenja? Da li postoje unutrašnje kontrole? Da li postoje kontrole nezavisnog revizorskog suda?
- Šta se dešava kada glavni revizor ili revizorski sud dovedu u pitanje odluke o nabavkama? Da li se o tome izveštava parlament? Ako se izveštava, šta se potom dešava u parlamentu?