

Korumpirani gradovi

*Praktični vodič za suzbijanje i
prevenciju korupcije*

Robert Klitgaard

Ronald MacLean-Abaroa

Lindsey Parris

Autorsko pravo © Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa i H. Lindsey Parris
Autorsko pravo za izdanje na jeziku ©

Tiskano u Republici Hrvatskoj, na osnovu prava dobijenih od autora originala na engleskom jeziku. Sva prava su rezervirana. Zabranjeno umnožavanje ili reprodukcija u bilo kom obliku bez odobrenja pisanog odobrenja, osim u slučaju kratkih navoda u literaturi.

Prijevod knjige sa engleskog na hrvatski jezik: Chronos Info d.o.o.

Adresa: Medvedgradska 35. Zagreb, Hrvatska

Internet adresa: www.chronos.hr

E-mail: chronos@chronos.hr Tel: +385 1 4667059

Prijevod: Chronos Info d.o.o.

Recenzija izdanja na hrvatskom jeziku: Chronos Info d.o.o.

Za izdavača: Chronos Info d.o.o.

Uređivački tim: Anton Florijan Barišić, Petra Padjen

Adaptacija sa srpskog na hrvatski jezik: Petra Padjen

Lektura i korektura: Anton Florijan Barišić

Recenzija: Anton Florijan Barišić

Dizajn korica: Ioana Rata

Štampa: Promo-Set d.o.o. design studio

Original na engleskom jeziku je publikacija Instituta za suvremene studije (The Institute of Contemporary Studies (ICS)), neprofitne organizacije koja se bavi istraživačkim radom i Instituta Svjetske banke (The World Bank), klijenta i trening organizacije Svjetske banke. Analize, zaključci i mišljenja izražena u ovoj knjizi su dali su autora i ne moraju odražavati stavove ICS-a, Svjetske banke i njenih službenika, direktora i drugih povezanih lica ili lica koja su podržala njihov rad.

Prilog

- Prilog 1** Različiti gradovi 3 19
- Prilog 2** Sedam neuvjerljivih izgovora za izbjegavanje borbe s korupcijom 14 30
- Prilog 3** Glavne karakteristike Honkonške strategije 23 40
- Prilog 4** Prevencija korupcije: Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije 37 53
- Prilog 5** Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije na primjeru Hong Konga 42 59
- Prilog 6** Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije na primjeru sprečavanja neprincipijelnog udruživanja ponuđača u postupku javne nabavke 47 65
- Prilog 7** Participativna analiza u La Paz, 1985 53 72
- Prilog 8** Neke prednosti angažiranja vanjskih konzultanata 55 74
- Prilog 9:** Model memoranduma za zaposlene, kao osnova za eksperiment sa sistemom nagrađivanja 57 76
- Prilog 10** Primjeri tehničkih studija koje su korisne u pripremi reforme sistema stimulacija 58 77
- Slika 11** Sažet prikaz „procjene podložnosti korupciji“ 59 78
- Slika 12** Ocjena o radu općinskih službi u Bangaloru 61 81
- Slika 13** Nezavisan ured za borbu protiv korupcije u oblasti izgradnje škola u New Yorku 70 87
- Prilog 14** Neki novi propisi koji bi mogli pomoći u smanjenju korupcije 83 101
- Prilog 15** Priručnik za građane pomaže u prevenciji korupcije 88 106
- Prilog 16** Neki praktični savjeti za reformu sistema nagrađivanja 93 111
- Prilog 17** Prijedlog koraka koje treba provesti u borbi protiv korupcije 103 121
- Prilog A1** Javne nabavke i korupcija: Okvir za analizu politike 119 138
- Prilog A2** Kada konkurentan model ne funkcionira 127 146

Korupcija postoji od nastanka uređenog ljudskog društva. Ona je oduvijek bila dio naših kolektivnih aktivnosti. Svejedno, ne možemo se pomiriti sa postojanjem korupcije jer ona nagriza ne samo ekonomsko tkivo društva, već i „moralne temelje poretka“.

Čovjek ne može biti spokojan kad pročita da su mnoga razaranja prouzrokovana nedavnim potresom u Turskoj bila posljedica sveopće korupcije u kojoj su učestovali građevinska industrija, s jedne, i državni dužnosnici, s druge strane. Ipak, korupciju, uglavnom, ne primjećujemo ili ignoriramo. Problem je djelomično u tome što se korupcija najuspješnije odvija pod okriljem tajne. Aristotel je uočio dio ovog problema kad je rekao: „O onome što pripada velikom broju ljudi vodi se vrlo malo računa.“ Čak i danas, korupcija se uglavnom javlja u javnom sektoru i na nama je da poduzmemo odlučnije mjere kako bismo je smanjili.

Danas postoje nove, snažne inicijative koje imaju dobre izgleda da korupciju podvrgnu javnom ispitivanju. Informatičko doba daje građanima i nevladinim organizacijama moćne organizacijske alate i informacije za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Osim toga, globalna ekonomija vrši ogroman pritisak na lokalnu samoupravu da se oslobodi faktora koji smanjuju njihovu konkurentnost. A korupcija je nesumnjivo faktor koji može utjecati i zaista ima utjecaja na manju atraktivnost jedne zajednice naspram ostalih.

Informacije ne vrijede mnogo ako ne postoje instrumenti za njihovu produktivnu upotrebu. Ova knjiga donosi upravo taj neophodan skup instrumenata. Izabrani dužnosnici, građani i službenici javne uprave ih mogu koristiti kako bi utvrdili gdje dolazi do pojave korupcije i otkriti njene dubinske uzročnike. Autori ovdje nude jedan mudar savijet: usmjerite pažnju na institucije koje stvaraju mogućnosti za korupciju a ne na karakterne osobine onih koji se upuštaju u korupciju. Zašto? Zato što ako se te institucije koje stvaraju mogućnosti za korupciju ne promijene, sljedeći nosioci funkcija u tim institucijama će vjerovatno biti podjednako korumpirani kao i njihovi prethodnici. Na kraju, da kažemo i to da autori knjige daju konkretne primjere uspješne borbe protiv korupcije, kao i načine za uključivanje građana u taj proces.

Korumpirani gradovi imat će važnu ulogu i u podučavanju studenata o tome kako se obavlja analiza složenih društvenih sistema. Inzistirajući na uzajamnoj povezanosti između institucije i karakternih osobina pojedinaca, autori nude studentima dragocjene instrumente koji će im pomoći pri razumjevanju preplitanja ove dvije ključne komponente ljudskog društva i njihovog uzajamnog djelovanja. Inzistirati samo na karakteru, ili samo na instituciji značilo bi ispustiti iz vida polovinu onoga što čini dinamiku ustroja ljudskog društva.

Robert B. Hawkins, Junior
Predsjednik *Instituta za suvremene studije*

Kretanje ka decentralizaciji, javnoj odgovornosti i demokratskim oblicima vladavine na lokalnom nivou dobiva sve veći zamah. U tom kontekstu, jasno se prepoznaju ogromni gubici uzrokovani korupcijom, kao i hitna potreba da se stane na put zloupotrebama od strane vlasti. Korupcija je ukorjenjen simptom loše vlasti, koji se često ispoljava kroz protekciju, birokraciju, neefikasne organe za ubiranje prihoda, mito velikih razmjera u javnim nabavkama i nemogućnost da se građanima pruže potrebne usluge. Međutim, kad se lokalni dužnosnici zaduženi za raspolaganje javnim resursima ponašaju odgovorno prema svojim građanima, odluke se mogu donositi na participativan način. Upravo takav proces, u kome građani učestvuju, može biti kamen temeljac lokalne strategije za reformu „bolesnih“ institucija i bolji život stanovnika gradova.

Knjiga *Korumpirani gradovi* predstavlja značajan doprinos na ovom novom polju. U njoj su prikazani povijesni, tradicionalni i kulturni konteksti koji dovode do pogrešnih načina stimuliranja koje omogućavaju postojanje korupcije. Ova knjiga istovremeno daje i neka praktična rješenja kao niz poticajnih mjera koje ucrtavaju put od loše uprave ka efikasnoj lokalnoj vlasti. Autori predstavljaju čitaocima analize konkretnih primjera, kako onih uspješnih tako i neuspješnih, kako bi istaknuli da je borba protiv korupcije samo polazna tačka za temeljniju reformu javnog sektora. Ova knjiga može poslužiti kao vodič lokalnim reformatorima i grupama građana koje nastoje promijeniti korumpirane sisteme, tako što će im ponuditi praktično primijenjive strategije za suzbijanje korupcije i reformu lokalnih institucija. U knjizi su predstavljene praktične metode i pristupi, koji se odnose na novčane transfere, informatička rješenja za evidenciju javnih prihoda i rashoda, pojednostavljena pravila u cilju unapređenja postupka javnih nabavki, dijagnozu i participativne tehnike za izradu budžeta općina i nadzor nad njima.

Lokalne samouprave su suočene sa zadatkom pronalaženja inovativnih rješenja za izgradnju djelotvornih, odgovornih i transparentnih sistema. Knjiga *Korumpirani gradovi* donosi sistematičan pregled takvih inovativnih rješenja pružajući, kako konceptualan, tako i praktičan okvir, kao i međunarodnu perspektivu koja se zasniva na iskustvu konkretnih gradova, kao što su Hong Kong i La Paz. Mi učimo kako uspostaviti okvir za formuliranje i provođenje određene politike na nivou općina, utemeljen na suvremenim idejama o upravljanju. Taj okvir bi trebao dalje promovirati inovativan način razmišljanja i djelovanje u skladu sa njim - kako od strane reformatora javnog sektora, tako i grupa građana.

U okviru svojih globalnih programa za borbu protiv korupcije, kao i dobro upravljanje i reformu lokalne samouprave, Institut Svjetske banke (ISB) uči i želi podijeliti sa drugima naučene lekcije o uspostavljanju transparentnih lokalnih samouprava, koje uživaju kredibilitet. Ovi programi dopiru do široke publike koja je sve veća i koja obuhvaća gradske menadžere u mnogobrojnim zemljama širom svijeta. „Know-how“ sadržan u knjizi *Korumpirani gradovi* već je postao sastavni dio ovakvog pristupa zajedničkom učenju sa čelnicima gradskih uprava. Iz ove knjige, kao i iz razgovora sa polaznicima radionica koje ISB organizira, naučili smo da uprkos prividno sličnim problemima i izazovima koje nalazimo u skoro svim gradovima, svaki od njih zahtjeva poseban pristup koji će biti zasnovan na specifičnim realnostima koje vladaju u svakoj lokalnoj zajednici.

Također smo naučili i to da ako hoćemo postići konkretne i održive rezultate, često je neophodno hrabro napustiti tradicionalne načine poslovanja. U tom kontekstu, ključ uspjeha je u postojanju snažne političke volje, učešću građana, odgovarajućoj tehničkoj podršci i realističnoj dugoročnoj strategiji provođenja programa. Tamo gdje postoji sprega između različitih faktora, mogu se očekivati značajni rezultati: znanje zasnovano na iskustvu (uz akcijske programe koji su formulirani na osnovu temeljnih dokaza zasnovanih na iskustvu u svakoj sredini), stvaranje koalicija s ciljem poduzimanja kolektivne akcije i transparentna politička vlast na lokalnom nivou. Gradovi koji provode ambiciozne i održive programe za reformu uprave na dobrobit običnih građana mogu se nadati da će privući financijske i ljudske resurse i postati reprezentativni primjer uspješnog rada koji će se moći primjeniti širom svijeta.

Danijel Kaufman, viši menadžer Odjeljenja za upravu, regulativu i finacije *Instituta Svjetske banke*

Predgovor

Prevenција korupcije doprinosi porastu gradskih prihoda, dovodi do poboljšanja kvalitete usluga, potiče povjerenje javnosti i doprinosi pobjedi na izborima.

Ova knjiga je osmišljena tako da pomogne građanima i javnim službenicima u postavljanju dijagnoze, traganju za izvorima i sprečavanju različitih vrsta korupcije i nezakonitog ponašanja. Ona se, prije svega, bavi sistemskom korupcijom, a ne individualnim aktivnostima pojedinačnih počinitelja ovog djela, a naglasak stavlja na preventivne mjere a ne na čisto kaznene mjere ili moralne kampanje. Za razliku od mnogih teorijskih rasprava o korupciji, ova knjiga se bavi prije svega praktičnim mjerama.

Knjiga nudi primjere djelotvornih antikorupcijskih strategija. Iako su mišljenja o korupciji često opterećena moralnim sadržajem, za sprečavanje ove pojave, kao i za uvođenje bilo koje druge važne novine koja se tiče politike ili upravljanja na lokalnom nivou, potrebna je strogo proračunata strategija. Takva strategija mora sezati dalje od moraliziranja, pozivanja na zakon i banalnih fraza po kojima korupcije ne bi bilo ako bismo samo svi izvršavali svoje dužnosti. Ona mora prevazići refleksnu reakciju da se uvode nova pravila, propisi i dodatni nivoi kontrole.

U knjizi su ponuđene i sugestije koje se odnose na *provođenje* strategije u nepovoljnom okruženju, koje može oblikovati politička nezainteresiranost, birokratska inertnost i, još uvijek, nemobilizirana podrška građana. Dajemo nekoliko okvira za analizu i djelovanje, koji će, nadamo se biti poticajni za kreatore politike i menadžere. Ti okviri, međutim, ne predstavljaju težnju da se gradonačelnicima, gradskim odbornicima i najvišim dužnosnicima kaže „koju da pritisnu tipku“, na koje da se politike preusmjere, kakve sisteme da uvedu, koje ljude da zaposle ili, čak, kojim oblicima korupcije najprije da se pozabave. Date smjernice i primjeri ne predstavljaju gotov recept koji je primijenljiv na svaku situaciju, već ih treba pažljivo preraditi i prilagoditi posebnostima svake pojedinačne lokalne situacije.

Čitatelji će možda pomisliti da je ova knjiga u isto vrijeme i skromnija i hrabrija od mnogih diskusija na temu korupcije ili lokalne samouprave. Ona skromno priznaje da ne postoje gotovi planovi, da politika i praktična pitanja uprave određuju i ograničavaju moguće načine borbe, i da ono što uspeva u jednom gradu možda neće uspeti u drugom. U isto vreme, ona je možda hrabra jer traži od čitatelja da pogledaju korupciju kroz novu prizmu, prizmu ekonomije, i da se privremeno suzdrže ustaljene prakse pozivanja na moralne norme. U knjizi se razmatra, doduše shematski, ono što je izostavljeno u mnogim raspravama o upravljanju, naime, *taktika* za postizanje pomaka na bolje čak i u okruženju gdje

postoji korupcija. Naš pristup se uzda u sposobnost općinskih uglednika da koriste ovu knjigu kao poticaj za svoju kreativnost.

Nastojali smo sagledati korupciju iz određene perspektive. Korupcija, naime, nije jedina, niti najvažnija stvar o kojoj bi općinski rukovodioci trebali brinuti. U današnje vrijeme, gradovi imaju mnogo ciljeva koje treba postići, kao što je pružanje usluga i veće uključivanje građana. Oni moraju surađivati sa privatnim sektorom i graditi partnerske odnose, koji bi bili neuobičajeni ili nemogući u prethodnoj generaciji, a svi ti odnosi često imaju jedan drugačiji cilj: kako od gradova napraviti još dinamičnije ekonomske centre.

Napad na korupciju na pravi način može biti sredstvo koje će voditi ka postizanju tih općih ciljeva. Mi ne preporučujemo pristup korupciji koji bi insistirao na većoj kontroli, većem broju propisa i većoj birokraciji. To može samo paralizirati upravu, a u nekim slučajevima i potaknuti nove i još ukorenjenije vrste korupcije. Umjesto toga, a naročito u slučaju sistemske korupcije, mi se zalažemo za restrukturiranje usluga koje pruža grad, praćeno institucionalnim refomama koje bi poboljšale informiranost građana i uvele nove i snažnije kako stimulatивne, tako i destimulatивne mjere. Jedna od glavnih tema ove knjige je da *borba protiv korupcije na pravi način može postati sredstvo za postizanje mnogo općenitih ciljeva - ne samo da omogući financijski opstanak, već i da preispita i uspostavi novu vrstu odnosa između građana i lokalne samouprave.*

Knjiga se zasniva na teorijskim i praktičnim doprinosima suzbijanju korupcije, ali ona ne pretendira pružati enciklopedijski sadržaj. Namjera autora nije bila da da pregled svega onoga što su gradovi širom svijeta učinili ili nisu učinili. Čak ni dva slučaja koji se u knjizi analiziraju - Hong Kong sedamdesetih i La Paz osamdesetih godina - nisu prikazana pretjerano detaljno. Nikakav čarobni štapić nije postojao, a bojimo se da takav štapić i ne postoji. Ipak, pristupi koji su obrađeni u ovoj knjizi pomogli su mnogim djelatnicima u raznim zemljama da analiziraju korupciju, osmisle strategiju za njeno suzbijanje i provedu je u djelo, katkad u nepovoljnim političkim i administrativnim kontekstima. Naša poruka je optimistična: korupcija se uistinu može spriječiti, iako - nikad i sasvim izlječiti, u nesavršenom svijetu u kojem živimo.

Prvo poglavlje: Značaj korupcije

Šta je korupcija i zašto je ona štetna?

Definicija

Iako je korupcija univerzalni problem, lokalne samouprave širom svijeta su, čini se, naročito podložne ovoj pojavi. Prema jednoj procjeni, u Japanu, na primjer, pokrajinske vlasti imaju tri puta više službenika nego centralna vlada, ali čak petnaest puta više prijavljenih slučajeva korupcije i četiri puta više uhapšenih službenika.¹ U New Yorku, gubici od korupcije, samo u izgradnji škola, mjere se stotinama milijuna dolara.² Općinama se često upućuju optužbe ne samo za loše upravljanje, već i za odljevanje državnih sredstava u privatne džepove. Te optužbe su raznovrsne koliko i aktivnosti općinskih organa.

1. Mito vodi ka neadekvatnoj dodjeli subvencioniranih stanova.
2. Podmićivanje službenika u javnim nabavkama znači da grad dodjeljuje poslove firmama koje to ne zaslužuju.
3. Gradska policija ponekad zatvara oči pred krivičnim djelima u zamjenu za mito.
4. Djelatnici gradske vlasti koriste javnu imovinu za privatne ciljeve.
5. Dozvole i licence se brže izdaju nakon „podmazivanja”, a nekad se „kupuju“ uz pomoć mita.
6. Mito navodi ljude da krše sigurnosne, zdravstvene ili druge propise, što dovodi do ozbiljnih društvenih rizika.

¹ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Symposium on Corruption and Good Governance, Paris, 13-14 March 1995, Session 3, page 2. (OECD), (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, Simpozij o korupciji i dobrom upravljanju, Pariz, 13-14. ožujak 1995, 3. dio, str. 2)

² Thomas D. Thacher II, “The New York City Construction Authority’s Office of the Inspector-General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry,” (Ured generalnog inspektora pri Građevinskoj upravi New Yorka: Uspješna, nova strategija javnih nabavki u obliti građevinarstva, neobjavljena analiza slučaja, lipanj 1995.

7. Gradske usluge mogu biti nedostupne, osim ako se za njih dodatno plati, što je nezakonito.
8. Porezni organi mogu iznuđivati novac građanima ili, što je još češće, udružiti se sa poreznim obveznicima kako bi ih potakli na izbjegavanje poreza, sve to u zamjenu za mito.
9. Korupcija utiče i na urbanističke odluke.

Nadalje: ova lista ne sadrži kompletnu tipologiju korupcije koja se javlja kod lokalnih samouprava širom svijeta.

Postoje mnogobrojne definicije korupcije. U najširem smislu, korupcija se shvaća kao zloupotreba položaja radi stjecanja osobne koristi. Položaj se zasniva na povjerenju, pri čemu osobe dobivaju ovlaštenja postupati u ime neke institucije, bila ona privatna, javna ili neprofitna. Korupcija podrazumijeva naplaćivanje nezakonite cijene za neku uslugu, korištenjem službenog položaja za postizanje nezakonitih ciljeva. Korupcija može obuhvatati nečinjenje, (onoga što se treba činiti) i činjenje (onoga što se ne treba činiti), zakonite kao i nezakonite aktivnosti. Ona se može odvijati interno, unutar neke organizacije (npr. pronevjera) ili eksterno (npr. iznuđivanje). Efekti različitih vrsta korupcije su vrlo raznoliki. Iako korupcija ponekad može donjeti neposrednu korist društvu, ona obično vodi u neefikasnost, nepravdu i nejednakost.³

³ U djelu literature iz šezdesetih godina postoji težnja da se korupcija opravda kao neka vrsta tržišne cijene u periodu kada tržišta nisu bila dozvoljena ili neka vrsta izjave o zainteresiranosti u situacijama kada su demokratska sredstva bila nedostupna. Od tada, empirijske i teorijske studije uvjerile su većinu ljudi da korupcija skoro uvijek ima svoju ekonomsku i političku cijenu, čak i ako ponekad donosi korist grupi na vlasti. Vidjeti: Robert Klitgaard, *Controlling Corruption (Kontroliranje korupcije)* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988), posebno str. 30-48.

Prilog 1: Gradovi se razlikuju

Neke od varijacija u tabeli niže nesumnjivo odražavaju klimatske i geografske razlike među gradovima, ali neke ukazuju i na razlike kad su u pitanju mogućnosti za korupciju.

Grad	Trajanje postupka za dobivanje građevn. dozvole, u mjesecima	Vrijeme izgradnje, u mjesecima	Cijena izgradnje, \$/m ²	Odnos cijene stanova i prihoda*	Putovanje na posao, u minutima	Bespravno stanovanje, u %**
Alžir	2	6	500	11,7	30	4
Bankok	11	5	156	4,1	91	3
Peking	24	17	90	14,8	25	3
Bogota	36	6	171	6,5	90	8
Dar es Salaam	36	28	67	1,9	50	51
Hong Kong	2	30	641	7,4	45	3
Istanbul	2	16	110	5,0	40	51
Jakarta	28	2	65	3,5	40	3
Johanesburg	24	2	192	1,7	59	22
Karači	/	12	87	1,9	/	44
Kingston	6	12	157	4,9	60	33
London	5	20	560	7,2	30	0
Madrid	8	18	510	3,7	33	0

Manila	36	3	148	2,6	30	6
Melbourn	36	3	383	3,9	25	0
New Delhi	36	24	94	7,7	59	17
Pariz	2	8	990	4,2	40	0
Rio de Janeiro	6	18	214	2,3	107	16
Seul	20	18	617	9,3	37	5
Singapur	2	9	749	2,8	30	1
Tokio	8	12	2604	11,6	40	0
Toronto	30	6	608	4,2	26	0
Washington	36	4	500	3,9	29	0

Napomene: / - nema podataka

- a. Srednja cijena stana pomnožena srednjom vrijednošću godišnjeg prihoda.
- b. % bespravno useljenog prostora iz stambenog fonda.

Izvor: *The Economist*, "A Survey of Cities," 29. srpanj 1995, str. 8, navedeni neobjavljeni podaci Svjetske banke.

Činovi korupcije se razlikuju kako po obujmu, tako i po vrsti. Ponekad se radi o pojedinačnim slučajevima, kada se pojedini dužnosnici ili manja grupa njih

pokušavaju okoristiti svojim monopolskim položajem kako bi došli do mita. Ponekad je, nažalost, korupcija sistemska pojava. Dva autora su nedavno razgraničila dva vida korupcije: prvi, koji je analogni "prekršaj" u sportu, i drugi koji je nalik razdvajanju pravila koja definiraju faul i samo provođenje kazne. U potonjem slučaju, sportsko nadmetanje doživljava krah. Luis Moreno Ocampo to naziva „hiperkorupcijom,” a Herbert Werlin „sekundarnom korupcijom” i uspoređuje ju sa alkoholizmom.⁴

Bez obzira na različitu terminologiju, kada korupcija dosegne ovaj stadij, ona postaje razarajuća, što je, nažalost, slučaj u mnogim gradovima širom svijeta. Sistemska korupcija ima svoju ekonomsku cijenu tako što dovodi do pogrešnih načina stimuliranja, političku cijenu jer potkopava institucije i socijalnu cijenu jer se bogatstvo i moć preraspodjeljuju onima koji ih ne zaslužuju. Ako korupcija ugrožava imovinska prava, vladavinu prava i investicijske mogućnosti, ekonomski i politički razvoj je osakaćen. Korupcije ima u svim državama, ali ona nanosi više štete siromašnim državama u kojima može zaista ugroziti imovinska prava, primjenu zakona i zainteresiranost za investiranjem.

Primjer

Samo mali broj općinskih djelatnika susrest će se sa tako ekstremnom situacijom kao što je ona koju je zatekao Ronald McLean-Abaroa kada je stupio na funkciju gradonačelnika La Paza u Boliviji. Kad smo, međutim, ispričali njegovu priču funkcionerima iz drugih zemalja, njihov izraz lica je pokazao da im je to itekako poznato.

„Položio sam zakletvu 13. rujna 1985. kao prvi izabrani gradonačelnik La Paza od 1948. godine. Znao sam da me čeka težak zadatak, ali nisam mogao ni da zamislim koliko je situacija bila ozbiljna. Ubrzo sam otkrio da bi bilo bolje da nađem nekog da mi posudi novac kako bih preživio do idućeg mjeseca, jer je moja nova mjesečna plaća iznosila samo 45 američkih dolara. I ne samo to - shvatio sam da je skoro nemoguće zaposliti ljude koji bi bili moji bliski suradnici, jer bi oni bili plaćeni još manje. Pred kraj tog dana, sjeo sam u službeno vozilo namenjeno gradonačelniku, dotrajalo terensko vozilo iz 1978. godine, i krenuo kući, pitajući se da li sam upao u zamku iz koje nema drugog izlaza do ostavke na prvu funkciju na koju sam izabran.

Ispostavilo se da je ideja o neophodnosti korjenite promjene bila spasonosno rješenje za mene. Ruke su mi po mnogim pitanjima bile vezane. Bolivija je bila usred najteže ekonomske krize u svojoj povijesti. Prethodni predsjednik države je morao skratiti svoj mandat i dati ostavku priije no što ga svrgne vojska, narod ili, najverovatnije - i jedni, i drugi. Iako je bio pošten predsjednik, nije bio u stanju

⁴ Vidjeti: Luis Moreno Ocampo, *En Defensa Propia: Cómo Salir de la Corrupción* (Samoobrana: Kako se osloboditi korupcije) (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993); i Herbert W. Werlin, "Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff," (Razumevanje korupcije: značaj za Svjetsku banku). Još jedan opis sveopće korupcije sadržan je u djelu Jean-François Bayarta *L'État en Afrique: La politique du ventre* (Afrička država: Politika trbuha) (Paris: Fayard, 1989).

spriječiti ekonomski krah. Prema procjenama, inflacija je u kolovozu dosegla godišnju stopu od 40.000%.

Sutradan sam se vratio u ured, pitajući se gdje da počnem sa reformama. Službeno terensko vozilo se pokvarilo, tako da sam morao doći na posao svojim vozilom. Dok sam se parkirao ispred gradske skupštine, primjetio sam među dotrajalim vozilima dva upadljivo luksuzna automobila. Kako sam kasnije saznao, jedan je pripadao stranom ekspertu koji je surađivao sa općinom a drugi, elegantna limuzina, bio je vlasništvo blagajnika gradske skupštine. Tu sam već naslutio gdje su sredstva.

Blagajnik je bio petorazredni službenik sa minimalnom plaćom koji je, kako sam saznao, imao običaj da tokom tjedna dolazi na posao različitim vozilima. Ne samo da se nije trudio da sakrije svoje očigledno finacijsko blagostanje, već je nudio osiromašenim službenicima gradske skupštine, uključujući i one koji su mu bili nadređeni, novac na zajam uz „povoljnu” kamatu na tjednom nivou.

Kako je vrijeme prolazilo, osjetio sam se prilično izoliranim u svojem uredu. Radeći u privatnom sektoru, kao menadžer ovećih rudarskih kompanija, bio sam naviknut na timski rad. Na novom mjestu nije bilo ni traga timskom radu. Ljudi koje sam zatekao izgledali su i ponašali se prije kao ljudi koji su preživeli brodolom. Srtučno osoblje je zarađivalo u prosjeku 30 dolara mjesečno. Mnogi su grozničavo tražili alternativne izvore prihoda. Korupcija je, iako ne uvijek u onom obujmu kao kod blagajnika, bila sveprisutna.

U Boliviji je upravo bilo došlo do smjene vlasti, a nova državna administracija nije pripadala stranci čiji sam ja bio član. Ne bih mogao računati na pomoć od vlade, što se donedavno prakticiralo, dok je gradonačelnike imenovao predsjednik države a ministarstvo financija dodjeljivalo gradovima subvencije. Po novim zakonima, gradovi su se morali samofinancirati, a ja sam shvatio da ću za dva tjedna morati isplatiti plaće koje su iznosile približno 120 % ukupnih prihoda grada La Paza (!), dijelom zbog hiperinflacije i ukidanja pomoći sa državnog nivoa, ali možda, čak, i većim djelom zbog korupcije.

Mnogo toga je ukazivalo na katastrofalno stanje u općini. Institucije su bile do te mjere razorene da se općinska vlast doslovno urušila. Svi su se trudili pronaći prihode sa strane kako bi preživjeli, usred čega je korupcija bila rasprostranjena. Porezni organi su primijenjivali raznorazne metode, od iznuđivanja do traženja mita kako bi obračunali niže iznose poreza. Utvrđivanje poreza na imovinu bilo je posebno pogodno tlo za nelegalne dogovore između poreznih obveznika i korumpiranih poreznih organa. Zbog hiperinflacije bilo je potrebno uraditi novu procjenu vrijednosti imovine, a horde općinskih djelatnika jedva su čekale da izađu na teren da bi sa vlasnicima „pregovarale” o vrijednosti njihove imovine. Procijenjena vrijednost trebala je odgovarati i vlasnicima i općinarima, i naravno biti utvrđena daleko ispod realne. Posljedica toga je bila porezna ušteda za vlasnike imovine, naročito one bogatije, mito za korumpiranog djelatnika, dok grad nije bio u stanju pružiti usluge građanima, jer nije imao ni minimum sredstava potrebnih za to.

Gradska vlada je bila jedna ogromna „građevinska firma” koja nije baš mnogo gradila. Grad je posjedovao traktore, kamione i svakojake građevinske mašine. Bilo je 4.000 radnika koji su bili slabo plaćeni, radili za fiksnu plaću i boravili na poslu u prosjeku samo pet sati dnevno. Mašine su korištene približno isti broj sati, što ih je činilo potpuno nerentabilnim, s obzirom na njihovu visoku nabavnu cijenu. I pored toga, otkrio sam nenormalno visoku potrošnju benzina, nafte i rezervnih dijelova. Sigurno ih preprodaju na crnom tržištu, pomislio sam, i na moju žalost, ova sumnja se uskoro potvrdila. Nove gume i skupi rezervni dijelovi, kao što su brizgaljke za gorivo i dijelovi za buldožer prodavalo se na tržištu, a pokvareni i polovni dijelovi ugrađivali su se u gradsku mehanizaciju.

I na kraju, tu je bila i općinska policija, neka vrsta „mekane policije” koja nije istraživala krivična djela i nosila oružje, već je bila zadužena za reguliranje neformalnog sektora, inspekciju čistoće na pijacama i održavanje reda među uličnim prodavačima. To je bio još jedan izvor korupcije, jer je općinska policija iznuđivala novac od prodavača da bi im dozvolila da se bave kako legalnim, tako i nelegalnim aktivnostima.“

Suočen s ovim nesavladivim problemima, gradonačelnik Abaroa na trenutak je pomislio da podnese ostavku. Srećom po La Paz, to nije učinio već je, umjesto toga, kao što ćemo vidjeti, poduzeo odlučne korake kako bi riješio ove teške probleme. Mnogi drugi općinski rukovoditelji u Boliviji i svijetu zazirali su od toga da se uhvate u koštac sa korupcijom. Mnogi su gradonačelnici i gradski odbornici izbjegavali problem korupcije iz brojnih razloga, no u nekim slučajevima to je bilo zbog sudjelovanja u korupciji. Neki čelnici nisu osjećali dovoljan pritisak birača da to učine, a neke lokalne i državne vlasti su pokazale malo interesa za tu temu. U drugim slučajevima, lokalni čelnici nisu bili voljni da usmjere svoju pažnju na korupciju, iz straha da čak i ako postignu relativan uspjeh u tome, to može ipak ukaljati njihovu upravu kao „korumpiranu.” Činjenica da se borite protiv korupcije nekako implicira da ste korumpirani, što sa svoje strane daje vašim protivnicima „municiju” za napad na vas.

I na kraju, mnogi lideri možda jednostavno misle da se malo što može učiniti po pitanju korupcije. „Kako se uopće upustiti u rješavanje tako teških problema?”, pitaju oni. U nastavku teksta, pokušali smo pružiti neke odgovore na ovo pitanje.

Danas postoje naznake da se situacija mijenja. Na lokalnim i parlamentarnim izborima širom svijeta korupcija se ističe kao ključno pitanje. Čini se da su prošli oni dani kada je netko mogao reći ono čime se jedan gradonačelnik iz Brazila hvalisao tokom svoje kampanje za ponovni izbor: „Robo mas faço obras” (u slobodnom prevodu: „Da, kradem, ali javni radovi se završavaju”).

Zašto je korupcija danas tako značajno pitanje?

Borba protiv korupcije javlja se kao prioritet širom planete. Zašto? Teško je reći; postoji, međutim, nekoliko različitih objašnjenja.

Jedna mogućnost je da je korupcija uzela maha, što je ogorčilo javnost i dovelo do nove političke odlučnosti da joj se stane na put. Ali zbog čega je korupcija poprimila ozbiljnije razmjere? Jedno objašnjenje navodi kao uzrok brz rast međunarodne trgovine i komunikacija, koji ljude izlaže većim ekonomskim iskušenjima nego ikad do sada. Dipak Gyawali sa Kraljevske nepalske akademije znanja i tehnologije smatra da je marketing stvorio nove potrebe kod ljudi a zbog plaća koje je pojela inflacija postoji veća poteba za upuštanjem u korupciju.⁵ Drugo objašnjenje ukazuje na demokratske i ekonomske reforme koje su preplavile svijet. Na duge staze, većina ljudi očekuje da će politička utakmica i liberalizacija ekonomije smanjiti korupciju, jer i jedno i drugo teže ograničenju samovoljnog provođenja monopolne vlasti. Ali na kratak rok, i demokratska utakmica i nova ekonomska konkurencija su možda stvorile nove mogućnosti za korupciju tako što su naglo promijenile ustaljena pravila igre, što je dovelo do neke vrste slobodne utakmice za sve, uz minimum regulative. U mnogim slučajevima korupcija se javlja zbog toga što se reforme provode kroz bolesne institucije, što ne dovodi do fer konkurencije već internih dilova, političke trgovine i podmićenih gradskih vlasti.

Moguće je i da se nije promijenio stupanj korupcije već stupanj naše svijesti o njoj i toleriranja iste. Možemo jasnije vidjeti cijenu korupcije sada kada hladni rat jenjava i kad su se ekonomska politika i višepartijski politički sistem uglavnom pokazali kao „ispravni”. Ili smo možda postali svjesniji korupcije zato što je politička liberalizacija donjela nove slobode u smislu dokumentiranja i pritužbi na slučajeve korupcije. Mnoge zemlje sada uživaju veću slobodu tiska i imaju veći dotok informacija iz svijeta nego u prošlosti. Obje ove pojave stvaraju uvjete za lakše prijavljivanje slučajeva korupcije, čak i onih vrsta korupcije koje su možda postojale i u prošlosti.

Postoji još jedno moguće objašnjenje po kojem ljudi krive korupciju za činjenicu da ni veća tržišna sloboda, ni demokratske reforme nisu ispunile očekivanja, čime izbjegavaju priznati da te reforme možda ne mogu biti podjednako uspješne u svim sredinama. Korupcija je opravdanje kojim se služe zagovarači kapitalizma nakon neuspjeha kapitalizma u bivšim komunističkim državama, tvrde neki ljudi. Oni ukazuju na to da su Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, koji su se tome ranije opirali, čini se, odjednom

⁵ Dipak Gyawali, "Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works," (Nepoštenje unutar struktura: Korupcija u javnim radovima), neobjavljen rukopis, 1994.

priznali korupciju kao problem. Lakše je kritizirati druge dok primijenjuju vaše strategije protiv korupcije, nego preispitivati valjanost samih tih strategija.

Teško je izmjeriti da li je korupcija u porastu ili opadanju. Informacije u vezi s korupcijom su oskudne i mogu navesti na pogrešne zaključke. Kao što je John T. Noonan ukazao u svojoj maestralnoj povijesti mita, neka država se može više baviti korupcijom i riješiti više slučajeva od neke druge, iako ima mnogo manji stupanj korupcije, jednostavno zato što u ovoj prvoj postoji snažnija volja i bolja osposobljenost za borbu protiv korupcije.⁶

A kakva je situacija sa korupcijom na nivou gradova? Da li se ona pogoršava? Tvrdi se da se upravljanje gradovima po stilu i suštini mijenja na način koji obećava bolje upravljanje ali i donosi nova iskušenja kad je u pitanju korupcija. U jednom nedavno objavljenom izveštaju Revizorske komisije Velike Britanije daje se sažet prikaz tih promjena. „Mnoge od nedavnih promjena kad su u pitanju lokalne samouprave,” tvrdi Revizorska komisija, “vode ka decentralizaciji kontrole i manje strogim financijskim režimima, čime se povećava rizik za pojavu malverzacija i korupcije.”⁷

Postoje snažni trendovi ka administrativnoj decentralizaciji i demokratizaciji rada općina. U posljednjih 15 godina, od lokalnih samouprava je traženo da preuzmu nova zaduženja. U isto vrijeme, naročito u zemljama u razvoju, u mnogim općinama došlo je do pada realnog iznosa plaća općinskih službenika. Zbog svega toga, raste zabrinutost kad je u pitanju korupcija u općinama. Čileanski analitičar Claudio Orrego ukazuje na sljedeće: „Svi utvrđeni ciljevi reforme općinskog sektora (veći legitimitet i demokratizacija, veća efikasnost i djelotvornost usluga i veće učešće građana) mogu se svesti na dio jednog općeg cilja, a to je *veći stupanj javne odgovornosti*.”⁸

Noonan je iznio hipotezu, koju nije u potpunosti obrazložio, da društvo sve *manje* tolerira korupciju ukoliko *više* tolerira seksualne slobode⁹. Noonan primjećuje da je dotada nezapamćen val krivičnog gonjenja vezanog za korupciju započet sedamdestih godina u SAD uslijedio nakon nezapamćene liberalizacije seksualnih stavova i ponašanja.¹⁰

Kao što Noonanova teza pokazuje, pitanje „zašto je danas korupcija tako važna tema?” može nas odvesti u smijeru daleko od praktičnih rješenja. Bez

⁶ John T. Noonan, Jr., *Bribes (Mito)* (New York: Macmillan, 1985).

⁷ Audit Commission, *Protecting the Public Purse. Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government* (London: HMSQ, 1993), p. 3. (Revizorska komisija, *Zaštita javnih sredstava. Poštenje u javnom sektoru: Borba protiv malverzacija i korupcije u lokalnim samoupravama*, str. 3

⁸ Claudio Orrego, “Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile’s Municipal Governments,” (Učešće građana i veći stupanj odgovornosti u lokalnim samoupravama u Čileu) neobjavljen rukopis, april 1995., str.5.

⁹ Latinski glagol *corruptere* odnosi se na korupciju u politici ali i na zavođenje devojke

¹⁰ Noonan, *Bribes*, pp. 599-600, 701-2.

obzira na to što je razlog povećane zabrinutosti zbog korupcije u današnje vrijeme, to je svakako promjena koju bi trebalo pozdraviti. Jednostavno rečeno, korupcija ugrožava ekonomski i politički razvoj. Ta zabrinutost zbog korupcije mora biti praćena i jednom dubljom analizom fenomena korupcije i kreativnijim i praktičnijim idejama o tome kako kako možemo kroz zajednički rad izboriti sa tom pojavom.

Zašto mnogi pokušaji da se suzbije korupcija propadaju?

Nažalost, dosadašnje antikorupcijske kampanje širom svijeta nisu donjele povoljne efekte. Na nacionalnom i lokalnom nivou, u ministarstvima i organima kao što je policija, čak i naponi ka suzbijanju korupcije kojima je davan veliki publicitet, obično bi posustali, gubili na snazi i na kraju vodili u razočaranje.

Tipičan scenarij izgleda ovako: izbije afera; utvrdi se, npr., da je općinski načelnik kriv za primanje mita. Ili se otkrije da policija sistematski radi u dosluhu sa kriminalcima. Ili je napravljen program javnih radova sa „napuhanim” cijenama, kao posljedica malverzacija i korupcije. Ili je otkriveno da su se učesnici na tenderima za općinske radove nečasno udružili da bi suzbili konkurenciju i „napuhali” cijene.

Kada izbije afera, javnost je ogorčena. Mediji bruje na sva zvona. Političari izražavaju očaj ili pozivaju na odlučnu akciju. Formira se anketni odbor. Nakon šest meseci objavljuju se preporuke anketnog odbora. One obično sadrže zahtjev za većim nadzorom, za većim bužetom za istragu i kažnjavanje i novim kodeksom ponašanja. Ali za tih se šest mjeseci bijes javnosti stišao, tako da mediji i političari ne obraćaju mnogo pažnje na preporuke. Da ne budemo nepravedni, to je djelimično i zbog toga što provođenje preporuka obično dosta košta, a obećava vrlo malo stvarne prevencije.

Može se dogoditi da, kratkoročno gledano, povećana pažnja dovede do smanjenja korupcije u dotičnom državnom organu. Ali, pokazalo se da je tu pažnju teško održati i institucionalizirati. Kao posljedicu toga imamo cikličnu reformu. Nakon krize, stanje se može popraviti, ali nedugo zatim korupcija se ponovo javlja.¹¹

Kao što je sociolog Amitai Etzioni jednom prilikom istaknuo,¹² u većini zemalja ne postoji lobi za borbu protiv korupcije. Za razliku od situacije u vezi sa,

¹¹ O takvom, cikličnom javljanju korupcije u policiji u SAD, vidjeti: Lawrence Sherman, *Scandal and Reform (Skandal i reforma)* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979), i Milton Mollen et al., *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department*, (Izveštaj Komisije: Komisija za ispitivanje optužbi za korupciju u policiji i antikorupcijske procedure u policiji) City of New York (New York, July 1994). Teorijski model postojanosti korupcije daje Jean Tirole u "Persistence of Corruption," (Istrajnost korupcije) IPR55, Working Paper Series (Washington, DC: Institute for Policy Reform, October 1992).

¹² Amitai Etzioni, "The Fight against Fraud and Abuse," (Borba protiv malverzacija i zloupotreba) *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, No. 4 (Fall 1982).

npr. šećerom, sojom ili cipelama, gdje postoji određena interesna grupa koja bi bila pogođena nekom promenom politike u toj oblasti, troškovi prouzrokovani korupcijom se obično raspodijele na veliki broj ljudi, najčešće poreskih obveznika. S obzirom na to da se i koristi od borbe protiv korupcije rasporede na širok krug ljudi, logika kolektivne akcije predviđa da će biti teško mobilizirati i održati takvu efikasnu interesnu skupinu.

Formiranje organizacije „Transparency International” (TI)¹³ je ohrabrujući znak koji ukazuje da ova predviđanja ne moraju uvijek biti točna. TI je formiran 1993. godine u Berlinu, a danas ima ogranke u 40 zemalja. Očekuje se da će ova organizacija na polju korupcije postići ono što je organizacija „Amnesty International” postigla u oblasti ljudskih prava. Kao što ćemo videti, ključno strateško pitanje, kad su u pitanju antikorupcijske kampanje, je kako mobilizirati javnost i održati nivo učešća javnosti u borbi protiv korupcije.

Mnogi naponi za suzbijanje korupcije su propali jer su se zasnivali isključivo na legalističkom pristupu ili su apelirali na moral. U nekim slučajevima, antikorupcijska borba je vođena mlako, zbog „sedam izgovora” prikazanih na slici 2. Ponekad i sama antikorupcijska borba postaje korumpirana, sa ciljem da se ocrni i pošalje u zatvor opozicija.

Srećom, postoje i uspješne inicijative za borbu protiv korupcije iz kojih možemo učiti. Uče nas da je ključ uspjeha u formuliranju *strategije* za sprečavanje korupcije.

Prilog 2: SEDAM NEUVJERLJIVIH IZGOVORA ZA IZBJEGAVANJE BORBE SA KORUPCIJOM

Izgovor 1 „Korupcije ima svuda. Ima je u Japanu, ima je u Nizozemskoj, ima je u Sjedinjenim Državama. Ništa se ne može učiniti sa jednom tako endemskom pojavom.” Ali, pogledajte recimo zdravstvo. I bolesti ima svuda, pa ipak nitko ne kaže da zbog toga treba smanjiti napore usmjerene na sprečavanje i liječenje bolesti. Poput bolesti, i kod korupcije imamo velike razlike u stupnju i tipovima, a mjere za prevenciju i suzbijanje korupcije itekako mogu imati efekta.

Izgovor 2 „Korupcija postoji oduvijek. Poput grijeha, ona je u ljudskoj prirodi i tu se ništa ne može učiniti.” I u ovom slučaju imamo opasku koja je točna ali zaključak nije valjan. To što grijeh postoji ne znači da svi grješimo u istoj mjeri. Isto važi i za korupciju. Možemo ograničiti prilike za korupciju, čak i ako je poriv

¹³ Vidjeti *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International in Berlin*, (Javna odgovornost o transparentnost u međunarodnom ekonomskom razvoju: osnivanje „Transparency International” u Berlinu) May 1993, ed. Fredrik Galtung (Berlin: German Foundation for International Development and Transparency International, 1994).

ka korupciji vječan.

Izgovor 3 „Poimanje korupcije je nejasno i kulturno je određeno. U nekim kulturama, postupci koji nama smetaju ne smatraju se korupcijom. Borba protiv korupcije miriše na kulturni imperijalizam." Kao što je John T. Noonan u svojoj maestralnoj knjizi pokazao, nijedna kultura ne odobrava mito. Antropološke studije ukazuju da ljudi itekako razlikuju mito od poklona i da osuđuju mito. Oblici korupcije o kojima se govori u ovoj knjizi smatraju se protuzakonitim u svim gradovima svijeta.

Izgovor 4 „Čišćenje našeg društva od korupcije zahtjevalo bi sveukupnu promjenu stavova i vrijednosti. To se može dogoditi tek nakon... [polemičar može izabrati: sto godina edukacije, istinske proleTERSKE revolucije, kršćanske ili muslimanske obnove države i tako dalje]. Sve manje od toga bilo bi uzaludno." Efekti moralizatorskih kampanja u praksi nisu ohrabrujući. Za gradske menadžere važnije su dvije stvari. Prvo, planiranje i provođenje tako velikih društvenih promjena nije u njihovom opisu posla. A drugo, u međuvremenu, postoje načini da se zatvore rupe u zakonu, donesu razne poticajne i preventivne mjere, poveća odgovornost i konkurencija i utvrde bolja pravila igre.

Izgovor 5 „U mnogim državama korupcija ne nanosi nikakvu štetu. Ona „podmazuje kotače“ napretka ekonomije i održava politički sistem." Točno je da korupcija u nekim slučajevima pomaže održavanju ravnoteže. Ali, mnogo je bolje ako se ta ravnoteža održava uz manje korupcije. Tvrdnje da mito i korupcija imaju svoju funkciju u nekom sistemu nikako ne znači da su te pojave generalno poželjne.

Izgovor 6 „Ne može se ništa učiniti ako su neki ljudi na vrhu korumpirani, ili ako je korupcija sistemska." Borba protiv korupcije će biti uspješnija ako su lideri pošteni a korupcija sporadična, a ne uobičajena pojava. Priče o uspješnoj borbi protiv korupcije, međutim, pokazuju da sistemska unapređenja mogu smanjiti mogućnosti za sve, čak i političke snage, da ubiru korist od korupcije. Sistemska korupcija se može smanjiti.

Izgovor 7 „Briga zbog korupcije je nepotrebna. Sa slobodnim tržištem i višestranačkom demokracijom, korupcije će postepeno nestati." Demokracija i tržišna privreda jačaju konkurenciju i odgovornost, čime se smanjuje korupcija. U toku tranzicije, međutim, može doći do porasta korupcije. U stabilnim demokracijama, korupcija predstavlja kroničnu prijetnju kad je u pitanju pružanje mnogih javnih usluga na koje država tradicionalno ima monopol (pravosuđe, na primjer).

Poglavlje 2. Formuliranje strategije

Primjer strategije za prevenciju korupcije

Antikorupcijska borba u Hong Kongu je primjer koji ilustrira glavni argument ove knjige: Borba protiv korupcije ne bi trebala biti cilj sama sebi, već rukovodeće načelo u procesu reforme gradske uprave. U Hong Kongu je jedna sjajna inicijativa za iskorenjivanje korupcije, prvenstveno u policiji, postala pokretačka snaga za modernizaciju u oblasti pružanja javnih usluga i pojačano učešće građana u radu lokalne samouprave.

Ovaj primjer je ilustrativan i za druge dvije teze. Prvo, održiva strategija trebala bi sagledavati korupciju unutar sistema koji je omogućavaju. Drugo, ono što bi se moglo nazvati kulturom cinizma i negonjenja za djela korupcije može se prekinuti.

Početak sedamdesetih godina, honkonška policija je bila do grla u sprezi sa trgovcima drogom, kockarnicama i organiziranom prostitucijom, od kojih je uzimala novac da bi ih pustila da „rade na miru“. U policiji su se formirali „sindikati“ koji su prikupljali i međusobno dijelili novac od korupcije. Na primjer, u zapadnom dijelu distrikta Koulun jedan takav „sindikat“ je preko posrednika ubirao novac od lokala koji su preprodavali drogu i dostavljao ga policijskim djelatnicima srednjeg ranga. Policajci višeg ranga su redovito dobivali novac da bi držali oči zatvorene, a „sindikat“ je dobro razradio shemu za distribuciju i upravljanje novcem od primljenog mita. Imali su računovođe, uplaćivali su novac na račune šest banaka, a u nekim slučajevima i slali novac u inostranstvo. Policajci nižeg ranga učestvovali su u „sređivanju“ prometnih prekršaja u zamjenu za mito koji su neposredno primali. Policija je „reketarilla“ od čajana do uličnih dućana. Korupcija je prodrla i u interni sistem nagrađivanja i unapređivanja, a interna policijska Služba za borbu protiv korupcije je i sama bila korumpirana.

Novi guverner je anagažirao određenu komisiju da napravi opsežnu analizu situacije, koja je otkrila šokantne dokaze o bolesnom stanju u ovoj instituciji. Komisija je dala opis stanja koji zasluđuje da ovdje bude naveden u cjelosti, jer ilustrira pojavu od šireg značaja koja se često previđa, a to je – sistemska korupcija.

Najgori oblici predstavljaju ono što je opisano kao... „mreža“ korupcije, odnosno čitava grupa policajaca koja učestvuje u prikupljanju i distribuciji novca ... Često je to „prikupljanje“ daleko više od korupcije u pravom smislu

rijeći. To je obično iznuđivanje praćeno umotanim prijetnjama nasiljem od strane gangsterskih trijada...

Mnogi policajci, kako se pričalo,, izgubili su volju da se bave mnogobrojnim „socijalnim” krivičnim djelima i ušli u redove onih koji „pritišću” izvršioce umjesto da ih privode pravdi.

Rečeno je da je korupcija u policiji uglavnom organizirana, i da organizatori tih grupa najčešće popriječko gledaju na individualnu korupciju, tako da svako tko radi samostalno može biti „sređen.” Organizatori su dobri psiholozi. Novaci u službi se testiraju da se vidi koliko im je jak osjećaj dužnosti. Postoji više načina testiranja: određena svota novca ostavi se na njihovom stolu i sl. Ako policajac ne prijavi prvi pokušaj ove vrste, on je zbilja „upecan” do kraja svog službovanja i bojat će se prijaviti bilo koji slučaj korupcije koji kasnije može primjetiti ...

U Hong Kongu se koriste sljedeće izreke:

- 1. „Uđi u autobus,” što znači: ako želiš prihvatiti korumpirano ponašanje, pridruži nam se;*
- 2. „Trči pored autobusa,” što znači: ako ne želiš sudjelovati, nema veze, ali nemoj smetati;*
- 3. „Nikad nemoj stati pred autobus,” što znači: ako pokušaš prijaviti korupciju, „autobus” će te oboriti i biti ćeš povrijeđen a možeš i stradati, ili ćeš poslovno biti uništen. Nekako ćemo se već mi osvetiti.*

Može se lako zamisliti reakcija nekog čestitog mladog policajca na ovakve riječi. On ili ulazi u „autobus” ili gleda svoja posla.¹⁴

Korupcija u policiji stvorila je klimu nepovjerenja u cjelokupnu vlast, u vrijeme kad

¹⁴ Excerpts from *Second Report of the Commission of Enquiry under Sir Alistair Blair-Kerr* (Izvodi uz Drugog izveštaja anketne komisije kojom presjedacva Ser Alister Bler-Ker) (Hong Kong, 1973).

je Hong Kong bio pod pritiskom „nove klase” mladih profesionalaca da uvede demokratsku vlast sa većim učešćem građana. Povrh toga, korumpirana policija olakšavala je širenje korupcije i na druge organe vlasti. Ugled Hong Konga u svijetu bio je narušen. Jedna tadašnja studija je pokazala da se 70 % vijesti o Hong Kongu u britanskim medijima u to vrijeme odnosilo na korupciju.¹⁵ Postojao je strah da će zbog rastuće korupcije investicije i trgovina sve više odlaziti na druga mjesta.

Korupcija je cvjetala, ali to svakako nije bilo ništa novo. Niti je zabrinutost zbog korupcije bila nova. Već je bilo brojnih pokušaja da se riješi problem korupcije u policiji, od kojih je svaki inzistirao na onome što možemo nazvati „uobičajenim rješenjima”, odnosno, strožim zakonima, ulaganjem većih sredstava i davanjem većih ovlaštenja unutarnjoj službi za borbu protiv korupcije u policiji, kao i stavljanjem naglaska na istragu. Na primjer, vremenom su vlasti dobile odobrenje da vrše uvid u bankovne račune državnih službenika, najprije tokom istrage konkretnog djela korupcije a zatim i u slučajevima kada bi „životni standard” nekog funkcionera i njegova „materijalna sredstva” smatrani previsokim. Idući korak je bio da se odobri da ovi funkcioneri budu razriješeni na osnovu „neobjašnjivog bogaćenja.” Kada ovo nije urodilo plodom, sljedeća mjera je bila da se u takvim slučajevima teret dokazivanja prebaci na optužene, tako da su morali dokazati svoju nevinost. Interna služba za borbu protiv korupcije je dobila nova ovlaštenja za prikupljanje informacija i obavještajce sa punim radnim vremenom, sa zadatkom da vrše istragu nad navodnim slučajevima korupcije, kao i da pomno ispituju stil života državnih službenika.

Uprkos svemu tome, korupcija se nastavila. Kada je korupcija sistemska, uobičajena rješenja obično ne daju rezultate. I zaista, uobičajena prva reakcija da se donesu nova pravila i pojača nadzor može biti kontraproduktivna čak i u gradovima u najbogatijim zemljama na svijetu, što su u slučaju New Yorka tvrdili Frank Anechiarico i James B. Jacobs.¹⁶

Novi guverner Hong Konga Murray MacLehose, na sreću, nije napao korupciju na uobičajen način. Umjesto toga, on je usvojio jednu novu i hrabru strategiju. Ustanovio je novu Nezavisnu komisiju protiv korupcije (Independent Commission against Corruption - ICAC), koja je za svoj rad odgovorala njemu osobno i rasformirao unutrašnju službu za borbu protiv korupcije u okviru policije. Komisija je bila dobro osposobljena za vršenje istrage. Od samog početka, međutim, naglasak je bio na *prevenciji i učešću građana*.

Nezavisna komisija protiv korupcije se sastojala od tri komponente:

1. Operativni odjel, koji je bilo zadužen za istragu.

¹⁵ Klitgaard, *Controlling Corruption*, str. 100.

¹⁶ Frank Anechiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. (Postizanje apsolutnog poštenja: kako suzbijanje korupcije može dovesti do neefikasne vlasti) Chicago: University of Chicago Press, 1996.

2. Odjel za sprečavanje korupcije (Corruption Prevention Department - CPD), koji je procjenjivao da li su neki državni organi podložni korupciji i pomagao im pri donošenju mjera za popravljjanje stanja.
3. Odjel za odnose sa zajednicom (Community Relations Department - CRD), koji je uključivao građane Hong Konga u borbu protiv korupcije.

Strategija Nezavisne komisije je prepoznala potrebu da se jednom zauvijek raskine sa „kulturom korupcije”. Ono što također možemo naučiti iz drugih uspješnih aktivnosti u ovoj oblasti je da je važan korak u suzbijanju systemske korupcije „uloviti veliku ribu”, odnosno, pokrenuti krivično gonjenje i kazniti počinitelje na visokim položajima. Hong Kong je uspio izboriti se za izručenje jednog bivšeg glavnog inspektora policije, koji je bio pobjegao u Englesku da bi tamo uživao u svom nepošteno stečenom bogatstvu. To izručenje je poslalo jasne signale da su se pravila igre promijenila i da će sve velike riječi o sprečavanju korupcije biti praćene i odgovarajućim djelima.

Odjel za sprečavanje korupcije angažirao je 65 specijalista, uključujući i eksperte za menadžment, systemske analitičare, kompjuterske stručnjake, revizore, advokate, inženjere i arhitekte. Po riječima jednog njegovog člana, ovo odjel je bio:

„zadužen da brižno, detaljno ispita način rada i procedure u državnim organima i javnim poduzećima. To radimo putem pažljivog proučavanja i analize sistema, metoda, pristupa radu i regulative. Cilj je da se eliminiraju, i gdje je moguće ili poželjno, pojednostave neprimjenjivi zakoni, komplicirane procedure, [i] nejasna ili neefikasna praksa u radu koja pogoduje korupciji.

Odjel za sprečavanje korupcije formirao je dva odjela: „osobni” odjel koji se bavio uslugama i osobnim pitanjima i „imovinski” odjel koji je bio zadužen za ugovore, zgrade i zemljište. Nezavisna komisija se nije eksponirala u javnosti i uspostavila je takav odnos sa različitim državnim organima koji je podrazumijevao da ti organi ubiru sve zasluge za ono što je učinjeno. Ukoliko su neki državni organi nisu bili voljni analizirati stanje u svojim redovima uz pomoć Nezavisne komisije ili ako nakon provedenih analiza neophodne promjene nisu izvršene, otvoreno im se prijetilo guvernerovim gnjevom, objavljivanjem podataka i odlučnom akcijom. Prijetnje te vrste, međutim, nije bilo potrebno ostvariti.

Odjel za sprečavanje korupcije je zajedno sa državnim organima identificirao oblasti u kojima je postojalo prekomjerno ili neregulirano korištenje diskrecijskih prava, nedovoljni sistemi kontrole i neprimijenjiva pravila i propisi. U godišnjem izveštaju Nezavisne komisije protiv korupcije za 1975. godinu, Odjel za sprečavanje korupcije je sa razumljivom dozom ponosa nazvan „potpuno novim konceptom u javnoj upravi”. Postignuti rezultati nisu bili ograničeni samo na stavljanje korupcije pod kontrolu. Vlada je sada imala jedno novo oruđe za reformu pružanja javnih usluga.

Nezavisna komisija je također predstavljala i strateški mehanizam za pokretanje učešća građana i dobijanje njihove podrške. To je postignuto na dva načina.

Prvo, formirano je pet savjetodavnih odbora građana koji su usmjeravali i pratili rad Nezavisne komisije. U njima su sjedili ljudi koji su se kritički odnosili prema vlasti, a njihov opis posla se kretao od bavljenja sveukupnom politikom i regulativom, preko funkcija same Nezavisne komisije, pa sve do uloge neke vrste „odbora za pritužbe.” Ideja o nadzornom odboru sastavljenom od građana je, po našem mišljenju, bila od velikog značaja za osiguranje transparentnog rada državnih organa, naročito onih koji su imali tako široke ovlasti kao Nezavisna komisija.

Drugi novitet u strateškom smislu predstavljao je Odjel Nezavisne komisije za odnose sa zajednicom. Odjel za odnose sa zajednicom je otvorio lokalne urede kako bi prikupilo informacije o korupciji od organizacija civilnog društva i provelo edukativne aktivnosti o zlu koje predstavlja korupcija na terenu. Ovaj Odjel je pripremao i programe za škole, medijske kampanje, projekcije slajdova, TV drame, kontakt emisije na radiju, specijalne pamflete i izložbe.

Rezultati su bili izvanredni. Sistemska korupcija u policiji bila je razbijena. Štoviše, smanjena je korupcija i širom Hong Konga. Nezavisna komisija je krivično gonila djelatnike vatrogasne, stambene, imigracijske službe, ministarstava za rad, pomorstvo, zdravlje, uprave za nove terorizme, pošte, zatvorskih uprava, javnih radova, prometa i odjela za urbanističko planiranje. Ova Komisija također je vodila istragu i krivično gonila počinitelje korupcije u privatnom sektoru. Uspostavljena je proaktivna suradnja sa rukovoditeljima i menadžerima mnogih ministarstava. U periodu od sedam godina, Odjel za sprečavanje korupcije obavio je gotovo 500 analiza javne politike i regulative, kao i prakse koja se primijenjivala u raznim državnim organima. Mnogi od ovih izvještaja su dopunjeni i kompletnim izvještajima o praćenju provođenja datih preporuka u djelo. U toku tih prvih sedam godina, više od 10.000 državnih službenika pohađalo je seminare o korupciji koje je organiziralo taj Odjel.

Može biti da je glavna korist od djelovanja Nezavisne komisije protiv korupcije upravo nešto što podvlači temu ove knjige: sprečavanje korupcije može biti temelj za obnovu gradske uprave. U Hong Kongu je, zahvaljujući inicijativama koje je predvodila Nezavisna komisija pružanje gradskih usluga postalo efikasnije, a narod Hong Konga je uvidio nove načine za učešće u vlasti i utjecanje na odluke na nivou lokalne samouprave.

Prilog 3 u glavnim crtama prikazuje neke od najvažnijih karatkeristika uspješne honkonške strategije za borbu protiv korupcije.¹⁷

Prilog 3: Glavne karakteristike honkonške strategije

1. Kad ste suočeni sa sistemskom korupcijom, treba shvatiti da uobičajeni pristupi koji se oslanjaju na provođenje zakona nisu dovoljni. Čak i drakonske ovlasti za provođenje istrage ne daju rezultate kada je sam mehanizam istrage korumpiran.
2. Formirajte novu, nezavisnu antikorupcijsku agenciju, koju će činiti brižljivo odabrani i talentirani ljudi, sa neustrašivim rukovodstvom i jakom unutrašnjom kontrolom. Oformite pet nadzornih odbora građana koji će usmjeravati i nadgledati rad agencije. Oba ova poteza osigurat će kredibilitet agenciji.
3. Raskinite sa kulturom cinizma i sudjelovanja - tako što ćete „upecati velike ribe.”
4. Zatim naglasak stavite na prevenciju. Sistematski analizirajte funkcije vlasti. Krenite sa ograničavanjem monopolističke vlasti, razjasnite i precizirajte diskrecijska prava i promovirajte javnu odgovornost. Radite zajedno sa državnim organima a ne protiv njih. Ove mjere istovremeno suzbijaju korupciju i omogućavaju korjenite promjene u sistemu pružanja javnih usluga.
5. Mobilizirajte građane za borbu protiv korupcije tako što ćete otvoriti mnoge nove kanale za dobijanje informacija o korupciji

¹⁷ Za dodatne informacije o napretku u Hong Kongu, vidjeti Melanie Manion, “Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong,” izlaganje na 48. godišnjem sastanku Udruženja za azijske studije, Honolulu, Havaji, 11-14. aprila 1996.

od njih i educirati javnost o korupciji i njenoj štetnosti. Time se u isto vrijeme staje na put korupciji i omogućava provođenje korjenitih promjena kad je u pitanju učešće i podrška građana.

6. Da rezimiramo: borba protiv sistemske korupcije zahtjeva sistematski pristup i radikalne promjene. A borba protiv korupcije može biti temelj za sveukupne reforme lokalne samouprave.

Kako formulirati strategiju

Potreba za *strategijom* se može činiti očiglednom, ali antikorupcijskim kampanjama često upravo to nedostaje. Korupciju se nebi trebalo shvaćati kao običnu neregularnost ili djelo nečasnih pojedinaca. Tajna uspješne reforme je u mijenjanju politike i sistema a ne u progonu izoliranih krivaca, uvođenju novih zakona i propisa ili pozivu na moralnu obnovu. Tamo gdje postoji kombinacija monopola i diskrecije državnih službenika, uz manjak odgovornosti, često ćemo naći korupciju. Kada su državni službenici slabo plaćeni, kada nisu nagrađivani ili stimulirani za odličan rad, i kad je kažnjavanje korupcije rijetko i blago, možemo očekivati cvjetanje ove pojave. Uspješne reforme bave se upravo ovim sistemskim problemima.

Po mišljenju nekih ljudi, međutim, nepotrebno je čak i govoriti o antikorupcijskoj kampanji ili nekoj novoj strategiji. Potrebno je samo da vlast radi ono što bi trebala raditi. Potpredsjednik jedne velike međunarodne agencije nedavno je pisao glavnom autoru ove knjige na tu temu. „Kad su u pitanju afričke vlade”, kaže on, „problem nije u tome da se smisli što da se radi po pitanju korupcije. Vlade bi samo trebale raditi ono što su obećale a to nisu sprovele u djelo.”

Ova reakcija sadrži element istine u sebi i taj element ima paralelu u mnogim oblastima života. Kompanija bi bila profitabilnija ako bi svatko samo ispunio svoja zaduženja. Mi bismo bili bolji ljudi ako bismo samo podsjećali sami sebe na svoja najdublja uvjerenja i živjeli u skladu sa njima.

U jednom drugom smislu, međutim, potpredsjednikova reakcija nas nagoni da postavimo jedno zanimljivo pitanje: Zašto *ne* živimo u skladu sa svojim najboljim mogućnostima? Da li postoje neke praktične strategije samokontrole koje bi nam mogle pomoći da živimo bolje? Pune police knjiga za samopomoć nastoje da nam daju neke savijete. Kad su u pitanju kompanije, postoji mnoštvo literature

koja se bavi time kako lideri u poslovnom svijetu mogu potaknuti svoje službenike da maksimalno obavljaju svoje zadatke. Samim time što postoji toliko knjiga, znači da odgovori na ova pitanja nisu baš očigledni.

Isto se može reći i za borbu protiv korupcije. Kada bi čovjek mogao jednostavno reći: „nemoj davati i primati mito” i da ga ljudi poslušaju, to bi bio kraj korupcije. Ali stvari nisu tako jednostavne. Praćenje i kažnjavanje je skupo, tako da otkrivanje i kažnjavanje onih neposluha nije ni besplatno, ni lako. Mora se stvoriti određena klima, informacijska struktura i skup mjera pomoću kojih će se podložnost raznim vrstama korupcije državnih službenika i privatnih lica svesti na podnošljivu mjeru. Da bi se to postiglo, potrebno je razumjeti što je to što potiče različite oblike korupcije i kako ti oblici korupcije prouzrokuju štetu za društvo (a povremeno su i društveno korisni) i koje bi bile koristi, a koja *cijena* raznih antikorupcijskih mjera. Zatim je potrebno imati plan provođenja strategije koji će nam omogućiti da stignemo od točke gdje smo sada do točke do koje se nadamo stići, imajući na umu cijenu svega toga.

Šta je to *strategija* za borbu protiv korupcije? Početak odgovora na to pitanje je da bi se strategija trebala fokusirati na korumpirane sisteme a ne (samo) korumpirane pojedince. Drugim riječima, umjesto razmišljanja o korupciji kao djelu nemoralnog pojedinca koji krši zakon i zloupotrebljava povjerenje (što je točno), treba razmišljati o sistemima koji su manje ili više podložni raznim nezakonitim aktivnostima.

Mnogo toga bi se moglo reći o vrstama vlasti ili, općenito, vrstama institucija, bilo da su one javne, privatne ili neprofitne, koje su podložne korupciji. Korupcija se smanjuje raspodjelom moći i sistemom uzajamne kontrole i ravnoteže; transparentnošću; dobrim pravosudnim sistemom; jasno definiranim ulogama, odgovornostima, pravilima i ograničenjima. Korupcija ne cvjeta tamo gdje postoji demokratska kultura, konkurencija, dobar sistem kontrole i gdje ljudi (zaposleni, klijenti, supervizori) imaju pravo na informaciju i obeštećenje. Korupcija uspjeva tamo gdje postoji mnogostruka i složena regulativa i široka, nekontrolirana diskrecijska ovlašćenja.

Primjetit ćete da se većina ovih ideja odnosi kako na poslovni sektor, tako i na državnu upravu. To je slučaj i sa metaforičkom formulom koju smatramo korisnom, a koja glasi:

$$K = M + D - O^{18}$$

Korupcija (K) jednako monopol (M), plus diskrecija službenika (D), minus odgovornost (O).¹⁹ Ako neko ima monopol na određenu robu ili usluge,

¹⁸ Prim. prev.: Izvorno, formula glasi $C = M + D - A$ (C - corruption; M – monopoly; D – discretion; A – accountability)

¹⁹ Ova formula je po mnogo čemu metaforička, a ne samo po pojmovima zbrajanja i oduzimanja. Korupcija proistječe iz mnogih faktora, pri čemu je ona „pozitivna izvedenica” stupnja monopola i do određene mjere diskrecije, a negativna u odnosu na odgovornost. Pošto je svaka od ovih varijabli višedimenzionalna i, s obzirom na to da pouzdani načini mjerenja ne postoje, ova matematička formula je samo heuristična.

diskrecijsko pravo da odlučuje da li će neko dobiti tu robu ili usluge ili koliko će ih dobiti, i ako ne postoji transparentnost tako da drugi ljudi imaju uvid što ta osoba odlučuje, onda će se vjerovatno pojaviti korupcija. Ovo vrijedi kako za javni, tako i za privatni sektor, kako za siromašne, tako i za bogate zemlje, bez obzira da li smo u Beiri, Berlinu ili Bejrutu.

Antikorupcijska strategija, stoga, ne bi trebala početi, niti završiti sa tiradama o etici ili potrebi za novim obrascima ponašanja. Umjesto toga, trebalo bi hladne glave potražiti načine kako da se smanji monopol, ograniče i jasno definiraju diskrecijske ovlasti i poveća transparentnost, sve vrijeme imajući na umu kako neposredne, tako i posredne troškove svih ovih metoda.

Postoji još jedan ključni element kad je u pitanju osmišljavanje antikorupcijske strategije: korupcija je zločin iz računa a ne iz strasti. Ljudi će se odati korupciji tamo gde je rizik mali, kazne blage, a dobit velika. Ovaj uvid se poklapa sa gore navedenom formulom, jer će dobit rasti s porastom monopolske moći. On, međutim, uvodi i ideju o tome da upravo marginalna vrijednost određene stimulacije igra ključnu ulogu u kalkuliranju korumpiranih i potencijalno korumpiranih zvaničnika i građana. Promijenite nešto u načinu prikupljanja i pružanja informacija, kao i načinu stimuliranja zaposlenih i promijenili ste odnos prema korupciji.

Imati strategiju, također, znači da obično ne bi trebalo napasti sve oblike korupcije odjednom. Moramo razgraničiti različite oblike korupcije i priznati da oni nisu svi podjednako štetni, čak i ako to ne kažemo javno. Na primjer, sistemska korupcija u policiji je obično daleko štetnija od korupcije u odjelu za izdavanje vozačkih dozvola. Općenito, inspektori svih vrsta moraju biti „čistiji” od onih koji pružaju različite usluge. Imati strategiju znači stvoriti jasnu ideju o ciljevima i sredstvima, na kratak, srednji i duži rok. Da bi imala kredibilitet, antikorupcijska strategija mora dati rezultate već u ranoj fazi. Mora, međutim, postojati i neka vrsta petogodišnjeg plana struktuiranog po fazama, sa ciljevima koji će biti realni.

Mogli bismo razdvojiti ono što bi se moglo nazvati *ekonomskim* pitanjima od pitanja koja se odnose na *probleme u provođenju* mjera sprečavanja korupcije. Kao što ćemo u nastavku teksta vidjeti, ekonomski modeli pružaju korisne putokaze kako da se počnemo baviti pitanjima kao što su:

1. Koja je cijena (a i moguća korist) raznih oblika nezakonitog ponašanja?
2. Za svaku vrstu ili oblast korupcije, koje vrste preventivnih mjera mogu dovesti do smanjenja korupcije?
3. Kakve su koristi od preventivnih mjera u smislu smanjenja korupcije i, možda, veće efikasnosti? Koliko koštaju takve mjere?
4. Kakva interakcija postoji, pozitivna i/li negativna, između raznih antikorupcijskih mjera?

5. Na osnovu odgovora na gornja pitanja, kakav redosljed mjera treba usvojiti i na kojim nivoima?

Pitanja koja se odnose na provođenje strategije idu dalje od ovoga. Na primjer, kako mobilizirati saveznike, kako neutralizirati ili pridobiti protivnike? Kako će izbor mjera u ovoj oblasti pomoći ili odmoći kreatorima politike (ili vladi) u poduzimanju koraka u drugim važnim oblastima? Kako će zvaničnici koji provode ovu politiku osjetiti da i oni imaju udjela u onome što se čini? Kako se može promijeniti sistem stimulacije javnih službenika kako bi se povećale šanse za to da ono što je zacrtano zaista bude provedeno u djelo?

Naravno, ekonomska pitanja, kao i pitanja koja se odnose na provođenje se preklapaju. Borbu protiv korupcije ne bi trebalo shvaćati kao cilj sam po sebi, i to iz dva razloga. U nekom trenutku, ekonomska cijena smanjenja korupcije može nadmašiti koristi koje bi se dobile njenim daljim smanjenjem. Ali, strateški argument za reformatore lokalne samouprave vodi u suprotnom smijeru. Ako je ispravno formulirana, strategija za sprečavanje korupcije može biti temelj za finansijski oporavak grada, reforme usluga i uključanje građana. Osim što smanjuje zloupotrebu, ona sa sobom nosi i šansu za obnovu lokalne samouprave.

Poglavlje 3. Korupcija kao sistemska pojava

Ekonomski pristup korupciji

Kako se može napraviti strategija za prevenciju korupcije u određenoj sredini? U ovoj knjizi predstavljamo nekoliko koraka u tom pravcu:

1. razumijevanje sistemske korupcije, što zahtjeva korištenje analitičkih instrumenata (u ovom poglavlju);
2. dijagnoza načina funkcioniranja pojedinih, trenutno postojećih korumpiranih sistema, i to u konkretnom kontekstu (poglavlje 4);
3. svladavanje otpora od strane političara i birokracije i pridobivanje podrške (poglavlja 4 i 5); i
4. priprema plana sa rasporedom aktivnosti u cilju liječenja korumpiranih sistema, raskida sa „kulturom” cinizma, stvaranje političkog raspoloženja za reformu gradske uprave (poglavlje 5).

U ovom djelu knjige potencira se ekonomski pristup korupciji. Korupcija je zločin iz ekonomske računice. Ako je vjerojatnost da će se počinitelji uhvatiti mala, kazne blage a dobit veća u odnosu na pozitivnu stimulaciju za državne službenike, onda će vjerojatno doći i do pojave korupcije. Na svu sreću, ekonomske analize pokazuju da je moguće locirati određene djelove unutar neke organizacije u kojima postoji najveća vjerojatnost za pojavu korupcije. Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, heuristična formula glasi: korupcija jednako monopol, plus diskrecija javnih službenika, minus odgovornost.

Razmišljajući o prevenciji, trebalo bi razmišljati o tome da promijenimo sistem poticaja za javne službenike, što uključuje povećane kazne, veću vjerojatnost da budu uhvaćeni, povezanost plaće sa postignutim učinkom na poslu. Trebalo bi se potruditi ograničiti monopol, jasnije definirati diskrecijske ovlasti i povećati javnu odgovornost.

U ovom poglavlju potanko se razmatraju ova načela, iz kojih proizlazi okvir za analizu politike u ovoj oblasti. Ali prije toga, da bismo pokazali značaj onoga što se mnogima čini kao apstraktno teoretiziranje, gradonačelnik MacLean Abaroa će nam opisati kako je on primjenio ta načela kao putokaz u svojoj reformi gradske uprave La Paza:

„Gdje god bih naišao na probleme sa pružanjem usluga, pravovremenim završavanjem javnih radova ili ubiranjem prihoda, ti problemi nisu bili povezani samo s neefikasnom organizacijom već, skoro uvijek, i sa korupcijom. Što sam se bolje upoznao sa radom općine, više sam nailazio na sumnjiva ponašanja. Zato sam počeo koristiti formulu za korupciju $K = M + D - O$ kao organizacijsko načelo u mom pokušaju reformiranja gradske uprave La Paza. (U španjolskom jeziku ne postoji riječ za „javnu odgovornost“²⁰ pa mi koristimo riječ „transparentnost“, tako da formula glasi $K = M + D - T$.)

Shvatio sam da su uvođenje konkurencije, smanjenje diskrecije manevarskog prostora za birokraciju i neregularnost u radu, kao i veća odgovornost od suštinskog značaja za otklanjanje uskih grla i blokada u mojoj instituciji. Zapravo, došao sam do uvjerenja da su u La Pazu kao i, vjerojatno, u drugim općinama godine i desetljeća grabežljivog ponašanja javnih institucija dovele do stvaranja systemske i ukorenjene korupcije. Darwinovskim riječnikom, ove bolesne institucije kao da su evolulrale u složene i sofisticirane mašine za korupciju, čiji su oblik, veličina i modus operandi, kao i legitimitet bili savršeno „namješteni“ za korupciju.

Mogao bih navesti mnogobrojne primjere za to. Dozvolite mi da opišem jedan.

*Građevinske dozvole predstavljale su veliki izvor korupcije i frustracije. Prema postojećim gradskim propisima, **svaki** novi građevinski rad moralo je odobriti Odjel za urbanizam pri općini. I ne samo to, odobrenje je bilo neophodno i za bilo kakvu rekonstrukciju, adaptaciju, ili čak samo otvaranje novih vrata na vanjskom ili **unutrašnjem** djelu neke zgrade. Treba li uopće reći da je čekanje na dobijanje svih tih dozvola moglo potrajati godinama, ukoliko ne date mito.*

Saznao sam za korupciju i primjenio formulu. To je prvo dovelo do ponovnog razmatranja toga koje su dozvole zaista neophodne, kao i do promjene postupka izdavanja dozvola. Neke propise smo ukinuli. A za one koji su ostali, pojednostavili smo postupak i sa svime upoznali javnost, tako da građani više nisu mogli biti obmanjivani da u nekom propisu piše nešto štou biti ne piše ili da on nalaže procedure koje ne nalaže.

Počeli smo također razbijati monopol u izdavanju dozvola, što me je sa svoje strane dovelo do rješavanja jednog strukturalnog problema. Sve i da nije bilo korupcije, „liječ“ protiv korupcije sadržan u fomuli ispostavio se kao savršeno djelotvoran u mnogim segmentima gradske uprave za izbjegavanje skupe neažurnosti i sporosti, kao i troškova koji su značajno opterećivali gradske resurse.

U Boliviji postoje profesije u koje su proizvele više stručnjaka nego što je potrebno, a jedna od tih profesija je arhitektura. Stoga sam predložio da strukovno udruženje arhitekata omogući svojim članovima da nakon dobivanja licence od grada izdaju građevinske dozvole u ime grada, a u skladu sa gradskim normama i propisima i za honorar koji će biti tržišno utvrđen. Arhitekti bi sa svoje

²⁰ Prim. prev.: engl. *accountability*, ni u hrvatskom jeziku riječ *javna odgovornost* ne oslikava značenje ovog termina u potpunosti

strane morali položiti ispit kojim bi pokazali poznavanje gradskih propisa, pod imenom USPA, i polože depozit koji bi grad mogao zadržati ukoliko oni svoj zadatak ne bi ispunjavali stručno i pošteno. Udruženje arhitekata je moralo pristati da pruža pomoć u provođenju propisa, praćenju i, po potrebi, sankcioniranju.

Ovu mjeru nismo uspjeli provesti sve do 1996. godine, kada sam bio ponovo izabran. Više od sto privatnih arhitekata uključeno je u rješavanje ogromnog broja zahtjeva za dobivanje dozvola, što je drastično smanjilo vrijeme čekanja na dozvole. Ovlašteni arhitekti bi samo popunili obrazac sa svim neophodnim podacima i izdavali potpisanu, pečatom ovjerenu i pod rednim brojem zavedenu građevinsku dozvolu. Zatim bi nekoliko dobro plaćenih službenika Odjel za urbanizam obavilo test na uzorku od nekoliko dozvola i detaljno ih proverilo. Ako bi se pojavile neke neregularnosti, grad bi stupio u akciju, zajedno sa udruženjem arhitekata, koje bi i zastupalo svoje članove u slučaju da su ih službenici grada neosnovano optužili. Ilegalno tržište za korupciju, gdje su sporost rješavanja i monopol podizali cijenu usluga, bilo je time ozbiljno potkopano.

Ovo je jedan primjer koji ilustrira opće načelo. Primjenio sam formulu $K = M + D - O$ kao marco ordenador [načelo kojim sam se rukovodio] u toku trajanja mojih mandata na mjestu gradonačelnika.

Korupcija kao zločin iz računa

Formula koju spominje MacLean Abaroa polazi od jednog zapažanja koje je po duhu ekonomsko. Točno je da razni pojedinci različito reaguju kad su suočeni sa iskušenjem korupcije, a mnogi javni službenici i oni u privatnom sektoru klone se korupcije čak i kad je iskušenje veliko. Ali ključna stvar u borbi protiv korupcije je priznati činjenicu da što je veće iskušenje, to je veći nivo korupcije.

Što je to što navodi na iskušenje? Nikargavanski financijski revizor Francisco Ramírez Torres potanko izlaže faktore kao što su obitelj, škola, odnos prema radu, poslovanju ili javnoj službi, državi i međunarodnoj situaciji. Na nivou pojedinca, kao razloge za korupciju navodi pretjerano konzumiranje alkohola, vanbračne aktivnosti, špekulativne gubitke, kocku, „razloge koji su povezani sa taštinom,” administrativnu dezorganizaciju, „žed za nezakonitim bogaćenjem,” kao i osam drugih razloga.²¹ Pojednostavimo ovu kompleksnu realnost koju opisuje Ramírez Torres.

Kao prvo, navješćujemo činjenicu da će državni službenici biti u iskušenju podlegnuti korupciji ako je njihov dobitak ostvaren putem korupcije veći od kazne koja im prijeti ako budu uhvaćeni, sve to pomnoženo sa vjerojatnošću da budu uhvaćeni. Kazna obuhvaća plaću i ostale stimulacije koje moraju žrtvovati ako izgube posao, kao i težinu kazne.

²¹ Francisco Ramírez Torres, *Los Delitos Económicos en los Negocios (Ekonomska krivična djela u poslovanju)* (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), pp. 22-26, 40-50.

Kada će dobit od korupcije biti velika? Javni službenici će imati prilike steći dobit putem korupcije koja će predstavljati funkciju stupnja monopola koji uživaju u pružanju neke usluge ili obavljanju aktivnosti, diskrecijskih prava da odlučuju tko će dobiti i koliko, i stupnja do kojeg su odgovorni javnosti za njihove aktivnosti.

Kako ćemo onda pokušati stati korupciji na put? Jedan pristup je smanjenje monopola, jasno definiranje i ograničavanje diskrecijskih prava i jačanje javne odgovornosti.

Smanjenje korupcije nije naravno naša jedina briga. Mogli bismo potrošiti toliko mnogo novca u borbi protiv korupcije, ili stvoriti tako glomaznu birokraciju da bi troškovi i gubici zbog neefikasnosti lako mogli nadmašiti koristi od smanjenja korupcije.

Na ovom mjestu bi bilo uputno poslužiti se jednom ekonomskom metaforom. Pretpostavimo da ste vi na rukovodećoj funkciji, a mi vaši službenici. Gradsku vlast može predstavljati, recimo, gradonačelnik, rukovoditelj nekog odjela ili menadžer nekog programa pomoći. Pretpostavimo da vi niste korumpirani i da se vaši ciljevi poklapaju sa javnim interesom. Ali mi kao vaši službenici smo u iskušenju da primimo mito. Vi nas želite potaknuti da poduzimamo produktivne aktivnosti i da se suzdržimo od korupcije. Stoga, razmišljate o tome da ograničite naša monopolska ovlaštenja (ili monopolska ovlaštenja naše organizacije), jasno definirate i možda suzite naša diskrecijska prava u odlučivanju tko će dobiti koliko usluga i po kojoj cijeni i pojačate javnu odgovornost. Želite pojačati našu motivaciju da se uključimo u društveno produktivne aktivnosti i povećate kazne za korupciju.

Svaka od ovih inicijativa, međutim, može biti skupa, i to na nekoliko načina. Može mnogo koštati. Morate uzeti u obzir i potencijalno izgubljenu dobit, koju je mogla donjeti propuštena prilika da realizirate nešto drugo. Tu su i neplanirane eksterne posljedice. Vaš ekonomski problem bi onda bio mnogo složeniji od „borbe protiv korupcije.” U idealnom slučaju, vi biste pribjegli *cost-benefit* analizi - izvagali biste koristi koje biste imali ako biste se odlučili za suzbijanje korupcije (u smislu veće produktivnosti i smanjenih troškova koji su u vezi sa korupcijom, koje biste morali da procjenite), u odnosu na cijenu takve akcije.

Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije

Na osnovu ovih faktora moguće je odrediti „okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije” (vidjeti prilog 4). To nije gotov recept, već samo sredstvo koje bi trebalo potaknuti kreativne i analitičke sposobnosti onih koji su zainteresirani za suzbijanje korupcije.

Prema ovom okviru, lokalna vlast može napraviti selekciju zaposlenih, promijeniti sistem nagrađivanja, prikupljanje informacije u cilju lakšeg otkrivanja i kažnjavanja korupcije, promijeniti odnos između službenika i korisnika usluga i povećati moralnu cijenu korupcije. Razmatranje ovog okvira sa najvišim dužnosnicima, poslovnim sektorom i građanima pokazalo se veoma korisnim u mnogim zemljama i pomoglo je ovim ljudima u razmišljanju i pronalaženju alternativnih rješenja.

Prilog 4: Prevencija korupcije: Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije

A. Napravite selekciju zaposlenih

1. Isključite one nepoštene (na osnovu evidencije o ranijem ponašanju, testova i pokazatelja poštenja).
2. Forsirajte zapošljavanje prema kvaliteti i izbjegavajte nepotizam.
3. Koristite vanjske „garancije” poštenja (uz pomoć socijalnih mreža pronađite pouzdane službenike, sa dobrim preporukama, i pobrinite se da oni takvi i ostanu).

B. Uvedite sistem nagrađivanja i kažnjavanja zaposlenih

1. Promijenite sistem nagrađivanja.
 - a. Povećajte plaće kako biste smanjili potrebu da se prihodi uvećavaju primanjem mita.
 - b. Nagradite konkretna djela i službenike koji suzbijaju korupciju.
 - c. Poboljšajte sistem unapređivanja tako da unapređenje ovisi o zalaganju na radu.
 - d. Koristite ugovore sa uvjetnim klauzulama za nagrađivanje na osnovu eventualnog uspjeha u radu (npr., dodatno uplaćivanje u mirovinski fond, izdavanje obveznica za izuzetan doprinos na poslu).²²
 - e. Uspostavite sistem nenovčanog nagrađivanja za uspjeh na poslu (edukacija, premještaj, davanje raznih pogodnosti, putovanja, javna promocija, ili pohvale)
2. Kažnjavajte korupciju.
 - a. Pooštrite formalne kazne.
 - b. Povećajte ovlaštenja najviših rukovoditelja da izriču disciplinske mjere.

²² Prim. recenzenta.: primjeri koji su ovdje dati ne moraju biti primjereni uvjetima u Hrvatskoj, već ih treba shvatiti samo kao prikaz mogućih mehanizama.

c. Odmjerite kazne tako da imaju i efekt zastrašivanja i razbijaju „kulturu” korupcije.

d. Primijenjujte raznovrsne kazne (obuku; premeštaj; javnu osudu; isključenje iz društva; gubitak profesionalnog ugleda, pogodnosti i privilegija, poput putovanja).

C. Pribavljajte informacije o njihovom trudu i rezultatima rada.

1. Unapredite informacijske sisteme za financijsku reviziju i upravljanje.

a. Prikupljajte dokaze o mogućoj korupciji (uz pomoć signala upozorenja, statističke analize, slučajnog uzorka rada i inspekcije).

b. Provedite „procjenu podložnosti korupciji” - vidjeti prilog 11.

2. Pojačajte sistem za prikupljanje informacija.

a. Povećajte broj specijaliziranog osoblja (revizora, računalnih stručnjaka, istražitelja, supervizora i radnika unutrašnje sigurnosti).

b. Stvorite klimu u kojoj će postojati osobe koje „zvone na uzbunu” i ukazuju na nedolične radnje („zviždači”).

c. Oformite nova tijela (ombudsmane, specijalne istražne odbore, antikorupcijske agencije ili anketne odbore).

3. Prikupljajte informacije od trećih lica (medija i banaka).

4. Prikupljajte informacije od klijenata i javnosti (uključujući strukovna udruženja).

5. Izmijenite pravila o teretu dokazivanja tako da oni koji su optuženi za korupciju (npr. javni službenici koji posjeduju veliko bogatstvo) moraju dokazati svoju nevinost.

D. Redefinirajte odnos između lokalnih rukovoditelja, službenika i klijenata kako biste oslabili monopolsku vlast, ograničili diskrecijska prava i pojačali javnu odgovornost.

1. Potičite konkurenciju u oblasti roba i usluga (kroz privatizaciju, konkurenciju između javnog i privatnog sektora i konkurenciju između javnih službi).

2. Ograničite diskrecijaka prava službenika.

a. Preciznije definirajte ciljeve, pravila i procedure i upoznajte javnost sa njima.

b. Navedite službenike na timski rad ali tako da njihov rad bude podložen ocjeni nadređenih.

c. Velike odluke podijelite na zasebne zadatke.

d. Razjasnite i ograničite utjecaj službenika na ključne odluke (promijenite

pravila odlučivanja, donositelje odluka i izmenite sistem nagrađivanja).

3. Rotirajte službenike po funkcijama i geografskim lokacijama.

4. Izmijenite misiju organizacije, proizvod ili način rada kako biste je učinili manje podložnom korupciji.²³

5. Grupirajte klijente, kako biste ih učinili manje podložnim nekim oblicima korupcije, te potakli protok informacija i stvorili antikorupcijski lobi.

E. Povećajte „moralnu cijenu” korupcije.

1. Koristite obuke, edukativne programe i osobne primjere.

2. Proklamirajte etički kodeks (u javnoj službi, profesiji ili agenciji).

3. Izmijenite kulturu organizacije.

Nekoliko komentara za općinske rukovoditelje koji se odnose na najvažnije kategorije sadržane u prikazanom okviru:

Selekcija zaposlenih. Pod zaposlenima, naravno, podrazumijevamo općinske službenike, ali primjetit ćete da službenici koji obavljaju poslove u nadležnosti općine ne moraju nužno biti zaposleni u općinskoj upravi. Mnogi gradovi su preuzeli na sebe previše zadataka i postali *de facto* monopolisti. Ako bi se, umjesto toga, pružanje usluga ponudilo na tržištu i ako bi kvaliteta pružanja usluga bila podložna pažljivoj ocjeni (i od strane građana - videti „Jačanje javne odgovornosti i transparentnosti” u nastavku ovog poglavlja), povećala bi se efikasnost a smanjila korupcija. Kao i kod svih ostalih nivoa vlasti, jedna od najvažnijih antikorupcijskih mjera može biti povjeravanje različitih zadataka i funkcija privatnom sektoru.

Bolji sistem pozitivnih poticaja za općinske službenike. U mnogim gradovima, plaće su se toliko srozale da službenici jedva mogu prehraniti svoje obitelji ako ne rade i neki drugi posao ili uzimaju novac sa strane. Još važnije je uspostaviti direktnu vezu između plaće i zalaganja na radu, unapređenja i zalaganja na radu, što u mnogim gradovima odavno nije slučaj.

Pooštrite kazne za korupciju. Zbog neefikasnosti istražnog postupka, krivičnog gonjenja i sudskih procesa, optužbe za korupciju se rijetko dokazuju. Ako se i dokažu, kazne su u praksi često minimalne (otkaz, na primjer). Stoga, očekivana kazna za korupciju (šansa da se bude uhvaćen i osuđen pomnoženo kaznom u slučaju osuđujuće presude) nema preventivnu snagu. Ključni korak u

²³ Prim. recenzenta: Kada je u pitanju lokalna samouprava, misli se na njenu izmijenjenu ulogu sa primarnom misijom da služi svojim građanima i stvara bolje uvjete života u ekonomskom i drugom smislu; da pruža odgovarajuće usluge, na profesionalan, efikasan i ekonomičan način, kroz unapređenje procedura i uvođenje suvremenih tehnologija. Na primjer, kvaliteta ponuđenih usluga i stupanj korupcije je bitan trenutak u odlučivanju investitora da li će uložiti svoj novac u jednu lokalnu zajednicu ili ne.

tom smislu bilo bi jačanje sposobnosti i motivacije policije, tužilaštava i sudstva. Ali gradske vlasti, naravno, nemaju vlast nad ovim institucijama. Bez obzira na to, lokalni čelnici mogu biti kreativni u smišljanju destimulativnih mera, kao što je otpuštanje ili suspenzija službenika, korištenje medija za iznošenje slučajeva korupcije u javnost, pozivanje profesionalnih udruženja da prijave korumpirane službenike, premještaj ljudi na manje poželjne poslove i tako dalje.

Ograničite monopol. Potičite konkurenciju u javnom i privatnom sektoru. Kad god je moguće, izbjegavajte donošenje propisa koji omogućavaju monopol.

Jasno definirajte diskrecijska prava. Pojednostavite pravila i propise. Definirajte jasne granice zaduženja i diskrecijskih prava. Pomozite građanima da saznaju kako bi javni sistemi trebali funkcionirati (putem brošura i priručnika, info-pultova, propisa i pravila napisanih jednostavnim jezikom, javnih kampanja, tako da ćete koristiti građane kao pružaoce usluga itd.). Pojačajte nadzor građana nad radom gradske vlade.

Povećajte javnu odgovornost i transparentnost. Postojanje jasnih standarda ponašanja i pravila igre omogućava lakši uvid javnosti u rad institucija. To isto se može reći i za postupke javnih nabavki, dodjelu novčanih sredstava i projekte pomoći. Javna odgovornost ovisi od sposobnosti internih revizora, financijskih revizora, ombudsmana, inspektora, specijaliziranih elemenata u okviru policije i specijaliziranih tužilaca. Ali tu bi trebalo uključiti i građane, sindikate, nevladine organizacije (NVO), medije i poslovnu zajednicu i to kroz različite forme angažiranja, kao što su nadzorni odbori građana, posebne telefonske linije, eksterna revizija, anketni odbori i slično. Gradske vlasti mogu pomoći ovim vanjskim akterima tako što će prikupljati i objavljivati više informacija o efektivnosti u radu javnih službi. I na kraju, gradovi bi trebali ohrabrivati privatni sektor da bolje kontrolira korupciju u vlastitim redovima - naročito kada su u pitanju javne nabavke, dodjele ugovora, regulativu itd.

Primjena datog okvira na primjeru Hong Konga

Mnogi od ovih podnaslova mogu nam poslužiti da ukratko predstavimo strategiju honkonške Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije. To, naravno, ne znači da su se Jack Cater i njegovi suradnici eksplicitno oslanjali na prilog 4, već da je njihova vlastita analiza problema korupcije također naglašavala značaj sistemskih reformi. Pogledajte, na primjer, prilog 5. Na njemu se vidi kako podnaslovi iz priloga 4 odgovaraju mnogim ključnim inicijativama koje je preduzela Nezavisna komisija.

Slika 5: Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije na primjeru Hong Konga

A. Napravite selekciju zaposlenih

1. Isključite one nepoštene (na osnovu evidencije o ranijem ponašanju, testova i podataka na osnovu kojih se može predvidjeti poštenje određene osobe). Nakon pažljive selekcije, samo neki od članova bivše interne službe za

borbu protiv korupcije u policiji imenovani su kao članovi Nezavisne komisije

2. Forsirajte zapošljavanje prema kvaliteti i izbjegavajte nepotizam. Strogo se pridržavajte načela kvalitete pri zapošljavanju financijskih revizora, sistemskih analitičara i drugih stručnjaka.

3. Koristite vanjske „garancije” poštenja. Hong Kong je, kao kolonija, mogao „uvoziti” visoke policijske službenike.

B. Uvedite sistem nagrađivanja i kažnjavanja službenika

1. Promijenite sistem nagrađivanja.

a. Povećajte plaće kako biste smanjili potrebu za korupcijom. Članovi Nezavisne komisije dobili su poseban dodatak od 10% na plaću.

b. Nagradite konkretna djela i službenike koji suzbijaju korupciju.

c. Poboljšajte sistem unapređivanja tako što će unapređenje ovisiti o uspjehu u radu. Pravilnici o unapređivanju u javnim službama nisu vrijedili za Nezavisnu komisiju, tako da su bila moguća brza unapređenja njenih članova.

d. Koristite ugovore sa uvjetnim klauzulama za nagrađivanje na osnovu eventualnog uspjeha u radu (npr. dodatno uplaćivanje u mirovinski fond, izdavanje obveznica za izuzetan doprinos na poslu). Većina zaposlenih u Nezavisnoj komisiji potpisala je dvoipogodišnji ugovor o radu, a njihov rad je pažljivo ocjenjivan prije obnove ugovora.

e. Povežite davanje nenovčanih nagrada sa zalaganjem na radu (edukacije, premještaj, davanje raznih pogodnosti, putovanja, javna promocija, ili pohvala)

2. Kažnjavajte korupciju.

a. Pooštrite formalne kazne. Vlada Hong Konga je odmah na početku ulovila neke „velike ribe” i njihovo hvatanje i kažnjavanje je dobilo veliki publicitet.

b. Povećajte ovlaštenja najviših rukovoditelja da izriču disciplinske mjere. Nezavisna komisija je imala ovlaštenje da u bilo kom trenutku otpusti bilo kojeg službenika.

c. Odmjerite kazne tako da imaju i efekt odvraćanja i razbijaju „kulturu” korupcije.

d. Primijenjujte raznovrsne kazne (edukaciju; premeštaj; javnu osudu; isključenje iz društva; gubitak profesionalnog ugleda, pogodnosti i putnih privilegija);

C. Pribavljajte informacije o njihovom trudu i rezultatima rada.

Ovo je pravilo bilo, možda, najzaslužnije za uspeh Nezavisne komisije.

1. Unaprijedite informacijske sisteme za financijsku reviziju i upravljanje.

a. Prikupljajte dokaze o mogućoj korupciji (uz pomoć signala upozorenja, statističke analize, slučajnog uzorka rada i inspekcije). Nezavisna komisija je

koristila mnoge od ovih tehnika da izmjeri nivo korupcije, uključujući i ljude koji su radili na tajnim zadacima.

b. Provedite „procjenu podložnosti korupciji“. Nezavisna komisija je analizirala mnoge javne institucije, radeći u suradnji sa njima i bez ikakvog neprijateljskog stava prema njima. Čelnicima tih institucija dozvoljeno je da sebi pripišu zasluge za reforme koje su spriječile korupciju i povećale efikasnost rada, a ljudi iz Nezavisne komisije su se tu pojavljili manje-više kao konzultanti za menadžment.

2. Pojačajte sistem za dobivanje informacija.

a. Povećajte broj specijaliziranog osoblja (revizora, računalnih stručnjaka, istražitelja, supervizora i radnika unutrašnje sigurnosti). Nezavisna komisija je insistirala na prevenciji i angažirala veliki broj stručnjaka u toj oblasti u okviru Odjela za sprečavanje korupcije.

b. Stvorite klimu u kojoj će postojati „zviždači“ i ukazivati na nedolične radnje. Otvorene su mnoge mogućnosti, od anonimnih pritužbi do lokalnih ureda u kojima su se građani mogli žaliti. Nezavisna komisija je imala telefonsku liniju koja je bila 24 sata otvorena za pritužbe građana.

c. Oformite nova tijela (ombudsmane, specijalne istražne odbore, antikorupcijske agencije ili anketne odbore). Odjel za odnose sa zajednicom stvoren je djelomično i zbog toga da bi prikupljao informacije od građana. Nadzorni odbori građana koje je organizirala Nezavisna komisija pomogli su u dobijanju informacija i predstavljali neku vrstu pouzdanog osiguranja protiv mogućnosti da Nezavisna komisija zloupotrebi svoja vrlo široka ovlaštenja.

3. Prikupljajte informacije od trećih lica (medija i banaka). Honkoška Nezavisna komisija je primijenjivala propise koji su joj omogućavali da provodi istrage o nezakonito stečenom bogatstvu državnih službenika, uključujući i uvid u njihove bankovne račune.

4. Prikupljajte informacije od stranaka i javnosti (uključujući strukovna udruženja). Odjel za odnose sa zajednicom je upravo od građana dobilo mnogo informacija o korupciji i neefikasnosti. Nadzorni odbori su bili sastavljeni od stručnjaka iz oblasti koje su relevantne za rad Komisije.

5. Izmijenite pravilo o teretu dokazivanja, tako da oni koji su optuženi za korupciju (npr. javni službenici koji posjeduju veliko bogatstvo) moraju dokazati svoju nevinost. Upravo je to Nezavisna komisija provela u djelo.

D. Redefinirajte odnos između glavnih rukovoditelja, službenika i klijenata kako biste oslabili monopolsku vlast, ograničili diskrecijska prava i pojačali javnu odgovornost.

1. Potičite konkurenciju u oblasti roba i usluga (kroz privatizaciju, konkurenciju između javnog i privatnog sektora i konkurenciju između javnih službi).

2. Ograničite diskrecijska prava službenika.

a. Preciznije definirajte ciljeve, pravila i procedure i upoznajte javnost sa njima.

b. Navedite službenike na timski rad te da njihov rad bude podložan ocjeni nadređenih.

c. Velike odluke podijelite na posebne zadatke.

d. Razjasnite i ograničite utjecaj službenika na ključne odluke (promijenite pravila odlučivanja, donositelje odluka i izmijenite sistem nagrađivanja). Nezavisna komisija je uspostavila sistem jake interne kontrole, kojim su, između ostalog, ograničena diskrecijska prava i pojačana javna odgovornost.

3. Rotirajte službenike po funkcijama i geografskim lokacijama.

4. Izmijenite misiju organizacije, proizvod ili način rada kako biste učinili manje podložnim korupciji. Nezavisna komisija je postala mnogo više od istražne agencije. Ona je insistirala na prevenciji i suradnji sa zajednicom kao svojoj ključnoj dugoročnoj strategiji.

5. Organizirajte grupe klijenata kako biste ih učinili manje podložnim nekim oblicima korupcije, potakli protok informacija i stvorili antikorupcijski lobi. Odjel za odnose sa zajednicom osnovao je urede u lokalnoj zajednici, koji su pomagali građanima da se odupru korupciji, prijave pojavu korupcije i lobiraju protiv korupcije.

E. Povećajte „moralnu cijenu” korupcije.

1. Koristite obuke, edukativne programe i osobni primjer. Odjel za odnose sa javnošću uključio se u mnogobrojne programe građanskog odgajanja, od škola, do medija.

2. Proklamirajte etički kodeks (u javnoj službi, profesiji ili agenciji). Nezavisna komisija je uvela strog kodeks ponašanja.

3. Izmijenite kulturu organizacije. Nezavisna komisija je upostavila moralna načela maksimalnog poštenja i kroz transparentnost koja je bila osigurana postojanjem nadzornih odbora građana, formirala strukture koje su osiguravale da to tako i ostane.

Javne nabavke

Na primjeru javnih nabavki, također se može vidjeti koliko ono što je prikazano u prilogu 4 može biti od koristi. Ovo je oblast općinskog rada gdje vjerojatno ima najviše korupcije, u smislu visine novčanih iznosa. Korupcija poprima različite forme u oblasti javnih nabavki, a među najvažnijima su:

1. neprincipijalno udruživanje ponuđača, što vodi do povećanih cijena za grad, a ta razlika se može i ne mora dijeliti sa korumpiranim službenicima;
2. firme podmićuju gradske djelatnike da bi „sredili” konkurenciju;
3. davanje mita gradskim djelatnicima koji reguliraju ponašanje izvođača koji su dobili posao. Ova vrsta korupcije može ohrabriti ponuđače da daju neuobičajeno niske ponude kako bi dobili posao, a da zatim, pošto su troškovi bili niži od objektivno procijenjenih, naknadno „popravljaju” ugovore i prekoračuju ponuđenu cijenu i unose primamljive izmjene u specifikacije navedene u ugovoru, što podmićeni djelatnik koji regulira izvršenje ugovora odobrava.

U prilogu 6 prikazano je kako okvir za analizu politike sprečavanja korupcije nudi korisne sugestije za rješenje svakog od ova tri problema.

U Dodatku se daje detaljniji pregled onoga što je sadržano u dolje datom prilogu, i razmatraju komplikacije do kojih može doći, kao i mogućnosti za smanjenje korupcije putem boljeg i efikasnijeg sistema javnih nabavki.

Prilog 6: Okvir za analizu politike za suzbijanje korupcije na primjeru sprečavanja neprincipijelnog udruživanja ponuđača u postupku javne nabavke

A. Selekcija ponuđača

1. Provjerite poštenje ponuđača (nadzorom se može utvrditi da nisu upleteni u neprincipijelno udruživanje; provjerite profil izvođača kao i to kako su se ponašali na prethodnim poslovima).
2. Potražite garancije o ponuđačima sa strane o njihovom poštenom nadmetanju i korektnom izvršenju ugovora.
3. Ukoliko dozvolite samo jednoj firmi da se nadmeće, žestoko se pogađajte

B. Promijenite sistem nagrađivanja i kažnjavanja ponuđača.

1. Utvrdite sistem plaćanja koji favorizira poštene ponude (plaćanje po obavljenom poslu u zavisnosti o troškovima i kvaliteti; stimulatívni ugovori)

2. Uvedite kazne kako biste destimulirali neprincipijelno udruživanje ponuđača (diskvalificirajte firme koje su se nečasno udružile, posegnite za krivičnim sankcijama, narušite ugled firmi koje se nekorektno ophode, tako što ćete javno navesti njihova imena).

C. Koristite informacijske strategije kako biste olakšali otkrivanje i kažnjavanje neprincipijelnog udruživanja.

1. Koristite sisteme za otkrivanje neprincipijelnog udruživanja.

2. Pojačajte metode za prikupljanje informacija (imenovanje povjerenika, nadzor, analiza tržišta i procjena vrijednosti javnih nabavki).

3. Uključite treća lica kako biste dobili pouzdane informacije (privredni bilteni, konzultanti, nezavisna procjena troškova, revizori)

4. Koristite same ponuđače kao izvor informacija (nezadovoljne radnike, ponuđače koji nisu dobili ugovor, one koji su odlučili da ne učestvuju u javnoj nabavci).

D. Redefinirajte odnos između naručitelja i ponuđača.

1. Potičite konkurenciju među ponuđačima (pozovite nove firme, idite na veći publicitet; snizite kriterije za učešće, koristite ugovore sa klauzulom o podjeli rizika, i izađite u susret zahtjevima za uvid u podatke iz ugovora).

2. Smanjite diskrecijska prava svojih službenika (uvedite pravila o promijeni uvjeta iz ugovora, ugovaranju dodatnih radova/usluga ili isporuke dobara, „hitnim, slučajevima” zapečaćenim ponudama, pravila o izboru ponuđača i hijerarhijski pregled odluka).

3. Rotirajte svoje službenike.

4. Redefinirajte „proizvod/usluge” organizacije; standardizirajte specifikacije u skladu sa ispitivanjem tržišta i načina plaćanja koji svodi korupciju na manju mjeru; pružajte pojedine usluge sami, umjesto da ih nabavljate.

E. Promijenite stavove prema neprincipijelnom udruživanju ponuđača.

1. Razgraničite neprincipijelno udruživanje od prihvatljivih načina udruživanja (kao što su izvozni konzorciji) i ciljeva (kao što je maksimizacija deviznih prihoda).

2. Educirajte izvođače o tome kako nadmetanje funkcionira u drugim sredinama.

3. Potičite ponuđače da se identificiraju sa društvenom ili javnom svrhom posla

za koji konkuriraju.

Poglavlje 4. Procjena korupcije

Ekonomska analiza može biti od pomoći pri utvrđivanju tendencija ka pojavi korupcije i kako se te tendencije mogu smanjiti. Kako se u konkretnoj sredini može koristiti okvir za analizu politike koji smo upravo predstavili?

Participativna dijagnoza

Naše iskustvo pokazuje da će isti oni ljudi koji rade u sistematski korumpiranim institucijama pomoći u analizi toga gdje i kako dolazi do korupcije. To može izgledati čudno, ali je obično točno, sve dok su u središtu pažnje korumpirani sistemi a ne konkretni pojedinci. Na seminarima o korupciji koje je glavni autor ove knjige vodio u desetcima zemalja, ljudi nakon određenog vremena počinju izuzetno otvoreno govoriti o postojećoj korupciji, o tome kako ona funkcionira i kako se može spriječiti, čak i onda kad njihova analiza prikriva neko osobno saznanje koje bi moglo biti prozivajuće .

U sredinama gdje postoji sistemska korupcija, mnogi su političari i zvaničnici složenih i pomiješanih osjećaja kad je u pitanju korupcija. Oni se mogu iskreno gnušati ove pojave i imati iskrenu želju da je iskorjene, a da u isto vrijeme učestvuju u njoj ili dozvoljavaju njenu pojavu. Psiholozi i policija se očito suočavaju sa sličnim fenomenima. Kako iskoristiti te pomiješane osećaje da bi se dijagnosticirali korumpirani sistemi?

Što je participativna dijagnoza

Jednostavan odgovor bi bio: omogućiti ljudima da razgovaraju o takvim sistemima na analitičan način i bez straha od osvete. Mi ponekad koristimo metaforu *terapijskog pristupa bolesnoj instituciji*. Pošto je korupcija koncept koji podrazumijeva jake emocije, sramotu i obrambeni stav, prvi zadatak je da se ona demistificira. Na našim seminarima o korupciji, na početku zamolimo učesnike da se pozabave analizom nekog konkretnog slučaja uspješne antikorupcijske kampanje u nekoj drugoj zemlji. Učesnici na taj način vide da se problemi mogu analizirati hladne glave i da se efikasno mogu riješiti. Iako je situacija u drugoj zemlji neizbježno drugačija od one u njihovoj zemlji, sama činjenica da je moguće napraviti uspješnu analizu i uspješnu akciju već slabi njihovu sumnjičavost i potiče njihovu kreativnost.

Zatim im se predoče **okviri za analizu** koji im pomažu da shvate da korupcija nije (samo ili primarno) problem pokvarenih ljudi već korumpiranih sistema. Predstavlja se formula po kojoj je korupcija monopol plus diskrecijska prava minus odgovornost. Za članove korumpiranih organizacija ovaj uvid često ima terapijski efekt.

Kao i u dobroj psihoterapiji, učesnici zatim prelaze na **samodijagnozu i samoliječenje**. Rezultati mogu biti izvanrdeni. Dijagnosticiraju se korumpirani sistemi što je dobar početak za razmišljanje o tome kako da se stanje popravi.

Dvije stvari mogu proizaći iz ovakve participativne dijagnoze: dublje, zajedničko razumijevanje korumpiranih sistema i plan akcije za njihovu reformu.

Kako se može sprovesti participativna dijagnoza

Slične se radionice mogu organizirati i možda bi ih trebalo organizirati na mnogim nivoima općinske vlasti, ali je bitno da na prvim radionicama učestvuju najviši rukovoditelji. Idealno bi bilo da gradonačelnik ili predsjednik skupštine sazovu radionicu. U nekim slučajevima radi se interno samo sa izvršnim organima općine, a u drugim slučajevima mogu se pozvati i ljudi sa strane, kao što su: direktori, menadžeri, odbornici, policijski djelatnici, vođe sindikata, lideri poslovnih grupacija, organizacija civilnog društva pa čak i poglavari vjerskih organizacija. Idealan broj učesnika je 20-25, a idealan format je jednodnevna ili dvodnevna radionica (na nekom mjestu gdje bi grupa imala privatnost i mir za rad – prim. prev). Druga mogućnost je petodnevna radionica sa radom od po dva sata dnevno.

Na prvoj sesiji analizira se primjer uspješne antikorupcijske borbe u nekoj drugoj zemlji. Taj slučaj se predstavi u dva dijela. Prvo se predstave problemi uz pomoć slajdova. Zatim se učesnici podijele u podgrupe od oko osmero ljudi. Od svake podgrupe se zatraži da opiše vrste korupcije u prikazanom primjeru, prodiskutiraju oko toga koja je vrsta korupcije najozbiljnija a koja najmanje ozbiljna, nabroje alternativne antikorupcijske mjere i njihove pozitivne i negativne strane i izrade okvirne preporuke. Nakon toga, podgrupe predstavljaju svoja razmišljanja svim učesnicima. Nakon plernarne diskusije, predstavlja se drugi dio primjera: što su dotična zemlja ili grad napravili i kakve su rezultate postigli. Učesnici zatim razgovaraju o tome što je urađeno i zašto. Iako se prikazani kontekst nužno razlikuje od njihovog, pažljiva analiza, kao i činjenica da su reforme uspjele poticajno deluju na učesnike.

Nakon pauze, slijedi predavanje o ekonomskom aspektu korupcije, sa naglaskom na podstreke i prilike za korupciju, kao i na jednadžbi $K = M + D - O$. Učesnici se potiču na diskusiju. Predstavlja se okvir za analizu politike iz priloga 4.

Zatim grupa analizira drugi, također uspješan primjer borbe protiv korupcije. Ovaj primjer ne zahtjeva od njih samo ono što bi se moglo nazvati ekonomskom analizom korupcije i metoda za suzbijanje iste, već i političku i administrativnu strategiju. Na osnovu ovog slučaja, mogu se naučiti tri lekcije. Prvo: kako bi se raskinulo sa „kulturom“ korupcije i cinizma, moraju se uhvatiti „velike ribe“, korumpirani visoki djelatnici, uključujući i one iz vladajuće stranke. Drugo: nakon što su ribe uhvaćene, borba protiv korupcije trebala bi se usredotočiti na prevenciju. To obuhvaća selekciju službenika, promjene u sistemu stimulacija, jačanje javne odgovornosti, uvođenje strukturnih promjena kako bi se suzio monopol i jasnije definirala diskrecijska ovlaštenja, nastojanje da se poveća „moralna cijena“ korupcije. Treće: antikorupcijska borba mora uključiti i građane, i to na mnoge načine. Narod zna gdje ima korupcije. Dajte im priliku da to i kažu. To se može učiniti putem posebnih telefonskih brojeva za prijavu korupcije, nadzornih odbora građana, grupa građana i NVO koji bi kontrolirali i nadzirali rad

institucija, organizacija građana po selima ili gradskim naseljima koje bi pomno kontrolirale javne radove, učešće revizorskih i pravničkih grupa, itd.

Pošto se završi analiza drugog slučaja, učesnici se okreću ka situaciji u njihovoj sredini. Moderator seminara, a to je osoba sa strane, onda ih zamoli da se vrate na prethodna pitanja, a to su: koje vrste korupcije postoje, koje od njih su više a koje manje ozbiljne, šta su alternative i koje su njihove dobre i loše strane, i kakve bi provizorne preporuke dali. Podgrupe zatim odlaze da proanaliziraju ova pitanja da bi potom predstavile rezultate do kojih su došle cijeloj grupi. Nakon toga slijedi diskusija, koja rezultira provizornom dijagnozom vrsta korupcije, stupnjeva korupcije i njezine cijene, kao i prijedlozima za rješenje tog problema.

Prije kraja radionice, moderator postavlja pred učesnike posljednji izazov. „Ovo je bila fantastična vježba, ali mi ne želimo da to bude samo još jedan od seminara na kojima ste učestvovali. Što se mora dogoditi u narednih šest mjeseci, koje konkretne korake ova grupa mora poduzeti kako bi se stvari promijenile na bolje?”

Naše iskustvo pokazuje da ovo daje izvanredne rezultate i da se obično dođe do izvrsnih praktičnih planova. Ono što ponekad nedostaje su resursi, stručno znanje, i poluga za provođenje tog plana. Ovdje općinski čelnici, možda uz pomoć sa strane, mogu predložiti poseban projekt koji bi uslijedio nakon tog seminara, ili neki novi seminar na različitim nivoima javnog i privatnog sektora. Ta inicijativa bi trebala iskoristiti neke od preporuka formuliranih na seminaru, da pridobije njegove ključne učesnike kao svoje aktiviste i osobe za nadzor, i da, koristeći princip štapa i mrkve, poboljša izgleda za uspjeh antikorupcijske borbe.

U prilogu 7 sažeto je prikazano ono što možemo nazvati „grubom” analizom raznih vrsta korupcije u La Pazu 1985. godine. Ta analiza je nastala kao rezultat nekoliko seminara za gradske zvaničnike i političare. Ovakav način rada je pomogao da se na otvoren način analiziraju politički osjetljiva pitanja i doveo do predlaganja čitavog niza mjera za rješavanje problema koje nitko sa strane ne bi mogao osmisлити.

Slika 7: Participativna analiza u La Pazu, 1985

Rezultati sastanaka za dijagnozu korupcije krajem 1985. sa zvaničnicima gradske vlade u La Pazu u Boliviji

Vrsta	Šteta	Kome se pomaže	Tko je oštećen	Uzroci	Rješenja
Izbjegavanje plaćanja poreza (sve vrste)	20-30 milijuna USD	Ljudima koji izbjegavaju plaćanje porez	Korisnici gradskih usluga; Uredni platiše; Budući građani La Paza	Nemogućnost plaćanja; Porezi su previsoki; Niske kazne; Nema kontrole	Olakšati plaćanje Niže por. stope ; Povećati kazne i izvršenje kontrola
Porezni "aranžmani" (sve vrste)	5-10 a milijuna USD	Korumpirani porezni i drž.	Korisnici gradskih usluga; Uredni platiše Budući stanovnici La Paza	Sistem nije kompjuteriziran; blage kazne; Nema kontrole; Plaćanje općini Niske plaće;	Kompjuterizacija; Pooštriti kazne; Veća kontrola; Plaćanje preko banaka; veće plaće; Veće stimulacije

					Za prikupljanje
Iznuđivanje	0,5-1 miliun USD	Korumpirani Drž službenici	Neposredne žrtve	Komplicirana pravila, stope, i procedure; Iznuđivanje se Teško prijavljuje Blage kazne; Nema kontrole; Niske plaće	Jednostavnija pravila, stope, i proc- procedure; tel.br, za prijave građana; Pooštriti kazne; Veća kontrola; Plaćanje preko banaka; veće plaće
„Podmazivanje“	0,5-1 miliuna USD	Neki porezni obveznici; kurumpirani služb. grada; Kompenzacija za male plaće	Većina poreznih Obveznika zbog Sporosti Ugled gradske vlade	Komplicirane procedure; Sistem nije kompiuteriziran; Plaćanje se vrši općini; Blage kazne; Nema nadzora; Niske plaće	Jednostavnije procedure; kompiuterizacija; Plaćanje preko banaka; pooštriti; kazne, pojačati nadzor nadzor i prijavljivanje, Veće plaće
Krađa (gradska Rez.dijelovi,	0,5-1 miliun USD	Kradljivci	Korisnici gradskih usluga	Nema popisa imovine; traljava decentralizacija; Blage kazne; Nema kontrole ni nadzora	Kompjuterski Popisi imovine; decentralizacija zaduženja; nenajavljene kontrole i nadzor
Javne nabavke	0,5-1 miliun USD	Korumpirani službenici i dobavljači pobjede na tenderu	Korisnici gradskih usluga	Nema informacija o cenama; nema kontrole Niske kazne; Niske plaće	Proveriti cijene; Predledati odluke Efikasne kazne; Veće plaće za one koji odlučuju
Izostanci i kašnjenja na nosao	0,1-0,2 miliuna USD	Lažni	Radni elan i ugled gradske vlade	Nema nadzora; Blage kazne	Nadzor; Veće kazne i bolje izvršenje

Tehničke studije i eksperimenti

Participativna dijagnoza trebala bi podrazumijevati seminare na kojima će učestvovati ljudi sa raznih nivoa gradske vlasti (i da uključuje različite točke gledišta, klijenata i relevantnih aktera). Razna istraživanja također mogu biti korisna za pokretanje i usmjeravanje reformi. Posebno su zanimljive studije sistema za informiranje i evaluaciju (obujam, kvaliteta, upotreba i zloupotreba), analize postojećih i eksperimentalnih sistema stimulacija i studije relativno nekorumpiranih institucija ili odjel u okviru gradske vlasti, ili možda negdje drugdje u dotičnoj zemlji.

Konzultanti mogu biti od pomoći na nekoliko načina (vidjeti prilog 8). Ipak, često angažiranje skupih stručnjaka često je nepotrebno. Studije o općinskoj vlasti često polaze od tri pretpostavke koje umanjuju njihovu djelotvornost. Prvo, one često polaze od pretpostavke da bi svaka reforma koja zasluđuje da se tako nazove trebalo da podrazumijeva velike promjene u cijelom sistemu javne uprave. Druga pretpostavka je da je za takve reforme neohodno obaviti opsežne studije i napraviti detaljne i sveobuhvatne planove. I kao treće, s obzirom na tehničku kompleksnost takvih studija, općinski zvaničnici smatraju da je za

njihovo obavljanje potrebno angažirati skupe stručnjake, uključujući strane eksperte za tehničku pomoć.

Prilog 8: Neke prednosti angažiranja vanjskih konzultanata

Koristi od angažiranja konzultanata su sljedeće: daje se signal da je rukovodstvo nezadovoljno „uobičajenim“ načinom rada; rasterećenje rukovodstva koje se zatim može posvetiti drugim zadacima; infuzija novih ideja; konzultanti mogu poslužiti kao „gromobran“; rukovoditelji dobivaju osobu od povjerenja van organizacije.

Ostale tri koristi odnose se na prevenciju korupcije.

1. Stručno znanje. Konsultant može ponuditi stručno znanje koje možda ne postoji u gradskoj vlasti i to iz oblasti kao što su, na primjer: računalni sistemi za otkrivanje i prevenciju malverzacija, specijalne istražne tehnike, sistemi upravljanja i proces javnih nabavki.
2. Facilitacija. Participativna dijagnoza je od ključne važnosti. S obzirom na osjetljivost tog pitanja, facilitator iz redova same organizacije nije adekvatno rješenje. Osim što posjeduje stručno znanje potrebno za facilitaciju, vanjskiog se konzultanta ne može optužiti da pokušava prigrabiti veću moć unutar organizacije.
3. Suradnja. U borbi protiv korupcije, potrebno je uspostaviti suradnja između mnogih ogranaka općinske vlasti. Osobu sa strane ljudi će vjerovatno doživjeti kao dovoljno neutralnu, a izabrana osoba treba posjedovati dovoljan stupanj stručnosti za facilitaciju procesa razmjene i suradnje.

Uvjerena smo da je korisniji onaj pristup po kojem bi „studije“ obavljali službenici gradske vlasti zajedno sa klijentima, nakon čega bi uslijedili eksperimenti. Iskustvo nam je pokazalo da službenici gradske vlasti i klijenti dobro razumiju način funkcioniranja korumpiranih sistema. Oni se mogu ohrabriti da podijele svoje znanje sa drugima bez straha od kontraoptužbi, i to putem anonimnih anketa, na primjer, ili kroz grupni rad koji bi uključivao davanje anonimnih komentara u pisanoj formi na temu o kojoj se diskutira. Naša je preporuka da se zaposleni u gradskoj vlasti uključe u sam proces izrade (i kasnije procjene) eksperimenata sa novim sistemima informiranja, nagrađivanja i javne odgovornosti. To predstavlja drastičnu razliku u odnosu na njihovo obično periferno učešće u velikim studijama koje obavljaju eksperti sa strane.

Razmislite, na primjer, o reformiranju sistema nagrađivanja kako bi se riješila dva ključna faktora koja doprinose korupciji, a to su male plaće i nepostojanje urzoko-posljedične veze između nagrađivanja i zalaganja na radu. Općina bi za to mogla izabrati nekoliko ključnih funkcija, kao što je ubiranje prihoda,

financijska revizija i javne nabavke. U svakoj od ovih oblasti od općinskih zvaničnika bi se zatražilo da prorade shematski prikaz dat u prilogu 9.

Rezultati bi se zatim analizirali na radionicama. Zavisno od zaključaka analize, općina bi zatim mogla započeti sa eksperimentima zasnovanim na prijedlogu (prijedlozima) prikazanim u prilogu 9. Stimulacije mogu obuhvatati plaće, ali i obuku, putovanja, profesionalna priznanja, premeštaj, unapređenje, bolje uvjete rada, veću samostalnost u radu, itd. Neke od ovih stimulacija bi se primjenile na pojedince, ali bi se većina vjerovatno odnosila na timove (urede, odjele). Takvi bi radikalni eksperimenti bili potkrepljeni tehničkim studijama, kao što je prikazano u prilogu 10.

Primjer studije koju bi bilo poželjno napraviti je ono što je danas poznato pod imenom „procjena podložnosti korupciji.” Kod ove procjene, sami zaposleni ili eksperti sa strane, ili i jedni i drugi, sistematski prouče neku organizaciju, postupke kao što su javne nabavke ili angažiranje konzultanata, ili aktivnosti kao što su radovi u gradu. Na slici 11 dat je sažet prikaz kako bi takva studija trebala izgledati.

Prilog 9: Model memoranduma za zaposlene, kao osnova za eksperiment sa sistemom nagrađivanja

1. Kvantitativni rezime trenutne nezadovoljavajuće situacije. Zbog nedostataka x, y, z (resursi, stimulacije, osposobljenost), trenutno smo u stanju obraditi samo A% predmeta koje bi trebali obraditi; i zbog toga je samo B% predmeta adekvatno obrađeno. Usljed toga gradska vlast i građani se odriču _____ koristi i ostvaruju _____ troškova.

2. Primjeri. Tri skorašnja primjera onoga što nismo bili u stanju obraditi a što je nedvojbeno dovelo do odricanja od koristi i stvaranja dodatnih troškova za društvo.

3. Mjerila uspjeha. Nakon razmatranja naših ciljeva i glavnih zadataka naše organizacije, predlažemo nekoliko mjerila učinka rada za koje smatramo da će omogućiti pravičnu ocjenu našeg rada. Na primjer:

- kvantitavna mjerila (a) poduzetih aktivnosti i (b) postignutih rezultata;
- procjene kvaliteta uzorka aktivnosti od strane grupa kolega, osoba sa strane ili klijenata, pod uvjetom da ocjene uključuju stvarno gradiranje, a ne da sve osobe i aktivnosti budu po automatizmu ocjenjene „odlično;”
- statističke kontrole pomoću kojih se mjerila učinka rada „korigiraju” tako da uzmu u obzir relativnu težinu ciljne grupe sa kojom osoba radi (na primjer, za osobe koja rade na ubiranju poreza: koji dio grada,

vrsta privredne aktivnosti, vrsta poreza, itd. što sve utječe na visinu zarađenog iznosa);

- natjecanje među zaposlenicima tko će bolje raditi; i
- mjere za podizanje radnog morala i zadržavanje ljudi u organizaciji.

4. Prijedlog. Kad bismo imali x , y , z (dodatne resurse, stimulacije, obuku) u roku od K mogli postigli bismo sljedeće koristi (u kvantitativnom smislu) i smanjenje troškova: 1, 2, 3, 4, itd. Voljni smo uvesti te i te stimulacije koje će biti uvjetovane postizanjem tih i tih ciljeva rada, što će biti nadgledano na sljedeće transparentne načine: I, II, III, IV,, itd.

Prilog 10: Primjeri tehničkih studija koje su korisne u pripremi reforme sistema stimulacija

1. Dajte sažet prikaz podataka o postojećim platnim razredima i uvjetima rada, naročito za ključna stručna i rukovodeća radna mjesta. Primjeri podataka koje bi bilo relativno lako prikupiti: broj ljudi koji napuštaju posao, broj upražnjenih radnih mjesta, broj ljudi koji rade na radnim mjestima za koja nisu dovoljno kvalificirani; usporedite plaće i dodatne povlastice u privatnom i javnom sektoru za ljude približno istih kvalifikacija koji su nedavno zaposleni. Obratite posebnu pažnju na ključna radna mjesta u oblasti ubiranja prihoda, revizije, računovodstva, upravljanja, javnih nabavki i unutrašnje kontrole. Usporedite to sa uslovima zapošljavanja u drugim javnim institucijama i u privatnom sektoru.

2. Analizirajte kontraproductivne efekte do kojih dolazi usljed „mahinacija” sa dnevnica, putnim troškovima i drugim dodacima, recimo za obuku, članstvo u odboru, radnoj grupi i sl. Predložite kako da se tome stane na put. Moguća metoda: razgovor sa 25 najviših rukovoditelja; analiza detaljnih budžeta kako bi se procjenila potrošnja po organizacijskoj jedinici i zaposlenom na ime dnevnica, putnih troškova, obuke, raznih dodataka i sl.

3. Skupite podatke o postojećim ugovorima o radu na nivou grada, i u javnim poduzećima, podatke o visini na taj način utrošenih sredstava, povišicama usljed dobre ocjene rada, kako je izbjegavano zalaganje u ostvarivanju ciljeva, kao i o negativnim reakcijama na političare (uključujući i nezadovoljstvo zbog njihove visoke plaće). Izvucite pouke za eksperimente u vašoj općini.

Slika 11: Sažet prikaz „procjene podložnosti korupciji“

A. Da li sistem kontrole općenito dopušta pojavu korupcije?

1. U kojoj mjeri upravljačka struktura podržava sistem stroge unutrašnje kontrole?

2. Da li postoje odgovarajući odnosi između organizacijskih jedinica u smislu hijerarhijske odgovornosti?

3. Do koje mjere u organizaciji rade stručni ljudi čvrstih moralnih načela?

4. Da li su ovlaštenja pravilno delegirana i – ograničena?

5. Da li su zaposlenima jasna pravila i procedure rada?

6. Da li su budžetski proces i izveštavanje precizno utvrđeni i da li se uspješno provode u praksi?

7. Da li su financijska kontrola i kontrola upravljanja - uključujući i korištenje računala - precizno utvrđene i osigurane?

B. Do koje mjere ta aktivnost po sebi nosi rizik od pojave korupcije?

1. Do koje mjere je opis posla neprecizan ili složen; stupanj uključenosti trećih lica kao korisnika; poslovanje s gotovinom; ili rad sa prijavama, licencama, dozvolama i potvrdama?

2. Koliki je budžet? (Što je veći budžet, to je veći mogući gubitak.)

3. Koliki je financijski efekt van same organizacije? (Što su iznosi «zakupa» veći, to je veći poticaj za korupciju.)

4. Da li je program nov? Da li radi u vremenskoj stisci ili mu rok trajanja odmah ističe? (u tom slučaju, pojava korupcije je vjerojatnija.)

5. Da li je stupanj decentralizacije adekvatan za tu aktivnost?

6. Da li je već ranije bilo dokaza o nezakonitom ponašanju?

C. Nakon preliminarne procjene, u kojoj mjeri postojeći sistem osiguranja i kontrole pogodan za spečavanje korupcije?

*Izvor: Prerađeno iz Office of Management and Budget (OMB), *Internal Control Guidelines* (Washington, D.C.: OMB, December 1982), poglavlje. 4.*

Uključenje privatnog sektora i građana

Privatni sektor ima značajnu, iako često zanemarenu ulogu u suzbijanju korupcije. Na kraju krajeva, „za tango je potrebno dvoje“, na svakog državnog službenika koji prima mito dolazi neko iz privatnog sektora koji taj mito nudi. Privatni sektor i građani mogu pomoći tako što će dati informacije o prekršajima,

dijagnosticirati neefikasne i korumpirane sisteme i biti od pomoći u nadziranju njihovog ponašanja.

Grupe građana su sve aktivnije u borbi protiv korupcije. Primjer za to je „Transparency International” (TI), nevladina organizacija osnovana u Berlinu 1993. godine „da bi na polju korupcije postigla ono što je ‘Amnesty International’ postigao na polju ljudskih prava.” TI je oformio jasan kodeks ponašanja (zabrana mita, poštene ponude itd.), koji se nadovezuje na ono što su prethodno radile Međunarodna privredna komora i Ujedinjeni Narodi. U Ekvadoru su TI i vlada Ekvadora uveli taj kodeks ponašanja kako za državne funkcionere, tako i za privatne firme koje konkuriraju za izvođenje javnih radova. Firme su obećale da neće nuditi mito, a državni službenici su obećali da ga neće tražiti ni primati. Primjetit ćete da je firmama u interesu da neko drugi ne ponudi mito. Dakle, firme koje su potpisale ovaj kodeks ponašanja mogu se udružiti poradi svog vlastitog interesa i normirati svoje ponašanje, a uvođenje kazni i istražnih mehanizama također dolazi u obzir.

Ovo donosi jednu zanimljivu ideju za gradske vlasti. Pretpostavimo da grad zahtjeva od svih firmi sa kojima radi da potpišu takav kodeks ponašanja. U tom slučaju, ako neka firma smatra da je neka druga firma dobila posao uz pomoć mita, ta oštećena firma može da pozove ostale firme potpisnice kodeksa ponašanja i gradsku vlast da istraže taj slučaj. Paralelno sa istragom navodnog prekršaja, može se provesti jedna šira studija o vrsti aktivnosti u kojoj je došlo do prekršaja. Na primjer, ako je do navodnog slučaja primanja mita došlo u procesu javne nabavke, u okviru studije će se obaviti razgovori povjerljive prirode sa čitavim nizom privatnih firmi i na osnovu toga napraviti opis toga kako trenutno funkcionira sistem javnih nabavki i da li tu ima korupcije. Studija će također sadržati preporuke za promjenu stanja. Rezultati oba ova istraživanja bili bi objavljeni, iako ne bi imali snagu zakona.

Usvajanje jednostavnog kodeksa ponašanja, koji će zaista biti razumljiv javnim službenicima, medijima i javnosti, može biti dragocjen element u kampanji protiv korupcije. On može biti naročito koristan ukoliko postoje mehanizmi pomoću kojih će privatni sektor donjeti obavezujuće norme i osigurati njihovo poštovanje.

Konačno, građanstvo može pomoći u borbi protiv korupcije na mnogo načina. Najveći neprijatelj korupcije je – narod. Građani su izvanredan izvor informacija o tome gdje se javlja korupcija. Mehanizmi za prikupljanje tih informacija su ankete sa građanima, fokus grupe, specijalne telefonske linije, kontakt programi, odbori građana u selima i gradskim naseljima, odbori građana za nadzor rada javnih institucija, uključivanje strukovnih organizacija, programi edukacije i tako dalje.

U prilogu 12 prikazan je primjer Bangalora u Indiji. Tamo je jedna nevladina organizacija primjenila niz različitih mehanizama za dobijanje povratne informacije od građana, od anketa i fokus grupa do pravljenja tzv. „izveštaja o radu” općinskih službi. Studija i prateće aktivnosti pomogli su da se poboljša efikasnost rada općine i lociraju legla korupcije.

Slika 12: Ocjena o radu općinskih službi u Bangaloru

Jedna nevladina organizacija u indijskom gradu Bangalor nedavno je sastavila inovativan „izveštaj“ o tome kako građani ocjenjuju rad različitih općinskih službi. Informacije su prikupljane uz pomoć raznih instrumenata, od anketa i razgovora sa odgovarajućim osobama, do studija o objektivnim pokazateljima rezultata rada tih organa. Jedna od tema bila je korupcija. Na primjer, u kom postotku slučajeva su građani morali dati mito za neku općinsku uslugu? Potvrđeno je da postoji raširena korupcija; a godišnji troškovi prouzrokovani korupcijom, koje je doduše teško utvrditi, bili su sedam puta veći od ukupnog godišnjeg budžeta općine.

Iako su rezultati bili kontroverzni, oni su ipak pokrenuli dotične općinske čelnike i službe na akciju. Ono što je možda još važnije je da je ova studija poslužila kao osnov za dalje uključenje građana koji su zatim davali tim službama povratnu informaciju o tome koliki je napredak postignut.

Izvor: a. Samuel Paul., "Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India," New Directions for Evaluation, American Evaluation Association, no. 67, Fall 1995.

Ronald MacLean-Abaroa opisuje primjer kako je učešće naroda dovelo do donošenja boljih odluka i smanjenja korupcije u La Paz:

Svake godine, gradonačelnik je u obavezi da gradskim odbornicima predstavi operativni budžet grada. U budžetu su utvrđeni prioritetni javni radovi za narednu godinu. Svaki od tih radova, naravno, ne samo da donosi dobrobit građanima koji žive u području gdje se gradi, već i podižu cijenu nekretnina i zemljišta u tom naselju.

Ubrzo sam saznao da fondovi kojima grad raspolaže za poboljšanje infrastrukture nikako ne mogu zadovoljiti mnogobrojne potrebe u različitim dijelovima grada. Stoga mi je bila potrebna strategija za utvrđivanje prioriteta među mnogobrojnim zahtjevima. Tokom prvih godina moje uprave, moje tehničko osoblje je napravilo i predstavilo mi svoju selekciju javnih radova i lokacija. Većina građana je bila nezadovoljna tim izborom, naročito oni siromašniji koji su živeli daleko od centra grada i kojima je nedostajalo gotovo sve. Ti ljudi nisu bili spremni da godinama pasivno čekaju na to da im se obećani infrastrukturni radovi izvedu.

U toku prve godine mog mandata, i svake iduće godine, angažirao bih grupu studenata viših godina, uglavnom sa univerziteta Harvard ili Instituta za tehnologiju u Massachusec u Sjedinjenim Državama da dođu u La Paz i rade sa mnom. Predstavio bih im problem i onda bismo zajedno izradili model odluke, koristeći nekoliko provjerenih varijabli kako bismo utvrdili prioritete u oblasti javnih radova koji bi najviše dobrobiti donjeli gradu. Po tom modelu, na primjer,

veći značaj je (u smislu veće težine, analitičkim riječnikom rečeno) dat projektima koji su korisni za veći broj ljudi, siromašne i djecu. Iznenadilo me je to što su projekti koji su bili prilično nisko na listi prioriteta mog tehničkog odjela drastično odskočili po modelu multivarijantne procjene. Činilo se da grad može, bez povećavanja troškova, podmiriti potrebe mnogo većeg broja ljudi, osigurati više pogodnosti i povećati njihovo blagostanje.

Nekoliko mjeseci nakon stupanja na dužnost gradonačelnika otpočeo sam sa ispitivanjem javnog mnijenja širom grada kako bih utvrdio koje su, po mišljenju samih građana, najhitnije potrebe u gradu. Rezultati su, generalno, bili u nekoj korelaciji sa onim što je utvrđeno po modelu harvardskog instituta, ali sam ja i dalje smatrao da mi je potrebno još informacija, prije nego što finalno utvrdim prioritete i odobrim fondove za izgradnju. Stoga smo napravili jedan upitnik u kojem su bili pobrojani svi konkretni javni radovi koje je predložilo općinski tehnički odjel i distribuirali te upitnike po gradskim naseljima, zamolivši njihove stanovnike da označe prioritete po svom nahođenju i daju komentare na te ili druge projekte, za koje smatraju da bi bili značajni za dio grada u kojem žive.

Da bismo osigurali anonimnost, svuda po gradu smo postavili „kutije za prijedloge“. Iako nismo dobili ono što smatram „zadovoljavajućim“ brojem sugestija, ono što smo dobili nije uvijek odgovaralo ni listi prioriteta koju je predložio tehnički odjel općine, ni prioritetima koje smo utvrdili uz pomoć modela «cost-benefit» analize. Mnogi skupi radovi koji su bili na listi tehničkog odjela općine, a kojima je u našem modelu dat manji prioritet, nisu čak ni spomenuti ili su dobili vrlo niske ocjene u upitniku koji su građani anonimno ispunjavali.

Zbog toga sam osobno otišao u inspekciju lokacija na kojima su se odvijali ti sumnjivi radovi. Bio sam nemalo iznenađen kad sam vidio da su oni uglavnom locirani u nekim slabo naseljenim oblastima, a činilo se i da je njihova svrha prije dalje širenje grada, nego pružanje usluga postojećim gradskim naseljima. Štaviše, tokom nekih nenajavljenih inspekcija otkrio sam da općinska građevinska mehanizacija i radnici rade na izgradnji novih ulica koje nisu bile obuhvaćene općinskim programom izgradnje. Tek mi je tada postalo jasno da općinski službenici srednjeg ranga, koji obično imaju neposrednu kontrolu nad građevinskim mašinama i radnicima, imaju neke svoje planove i prioritete i da izvode javne građevinske radove koji od građana nisu bili ocijenjeni kao prioriteti, niti su dobili dobre ocjene po modelu koji rangira projekte u odnosu na troškove i koristi.

Ovi radovi su se izvodili u zamjenu za „usluge”— drugim riječima mito, koji su davale grupe stanovnika nekog dijela grada ili pojedinci koji su špekulirali sa zemljištem i koji bi se udruživali sa službenicima grada i tehničkim licima koje bi isplaćivali davanjem zemljišta u nekom dijelu grada gdje su provedeni projekti unapređenja gradske infrastrukture. U nekim slučajevima su stanovnici siromašnih naselja morali sami skupiti novac za neku investiciju koja je bila hitno potrebna u tom dijelu grada, bez obzira na to što je grad imao formalno odobren budžet za javne radove. Često bi tehnička lica-birokrati srednjeg ranga odlučivali gdje i kada će se obaviti javni radovi, u zamjenu za usluge, mito, ili plaćanje u naturi (najčešće zemljištem). Općinski inženjeri i tehničari upleteni u ovu vrstu

korupcije, ovakve šeme su vidjeli kao kompenzaciju (i to kakvu!) za svoje plaće od kojih su jedva preživljavali (mjesečno 15-30 američkih dolara). A zapravo su, služeći se takvim šemama, postali bogati veleposjednici i špekulanti nekretninama.

Ovaj korumpirani sistem je eliminiran tako što su angažirani izvođači radova sa strane, po sistemu «korak po korak», zasnovanom na stimulaciji - plaćanju po situacijama, odnosno, okončanju ključnih etapa projekta. Upravo je učešće građana, kroz popunjavanje upitnika i neposredne kontakte sa njima na licu mjesta, u naseljima u kojima žive, omogućilo otkrivanje korupcije u formi izvođenja javnih radova u zamjenu za nekretnine ili mito.

Tako je uvođenje pouzdane razmjene informacija, analiza i utvrđivanje pravila rada dobavljača i izvođača radova s jedne strane, i poticanje i ohrabrivanje učešća građana kao primatelja roba i korisnika radova, kako bi se korigirali rezultati rada dobavljača i izvođača radova, s druge strane, dovelo do mnogo boljeg sistema za snabdijevanje dobrima i pružanje javnih usluga.

5. Poglavlje: Provođenje reforme

Organiziranje borbe protiv korupcije

Nakon primjene različitih tehnika procjene izloženih u 4. poglavlju, pretpostavimo da sada jasno razumijemo vrste i nivoe korupcije sa kojom se suočavamo. Zatim ćemo sa svojim osobljem proraditi okvir predstavljen u 3. poglavlju (prilozi 4 i 5) kako bismo stekli ideje o mogućim troškovima i koristima od različitih akcija. Počeli bismo sa lociranjem oblasti gdje su troškovi korupcije veliki, a troškovi mjera za njeno suzbijanje mali, i upravo tu bismo željeli započeti našu akciju.

Ali prije toga moramo proanalizirati i probleme i alternative iz kuta provođenja takvog projekta. Moramo proći kroz političke, birokratske i osobne aspekte borbe protiv korupcije. Kako iskoristiti borbu protiv korupcije kao polugu za transformiranje gradske vlasti, a ne da ona postane generator još veće birokracije i neažurnosti, jedno je od pitanja koja imaju političku dimenziju.

Tko vodi glavnu riječ je iz raznoraznih razloga važno pitanje za vlast. Sprečavanje korupcije zahtijeva zajednički kvalitetan rad mnogih državnih organa. Svaki segment gradske vlasti, naravno, ima svoja vlastita zaduženja u oblasti upravljanja, stimuliranja zaposlenih i kontrole. Ali nekoliko funkcija koje imaju važnu ulogu u suzbijanju korupcije kose se sa svima ostalima. Mnoge od njih nisu u nadležnosti grada (kao što je slučaj sa policijom u mnogim zemljama), ili su, da tako kažemo, iznad nivoa grada, na nivou županije, okruga, pokrajine ili države. Razmislite o tome koje funkcije se moraju dobro obavljati da bi se spriječila korupcija. To su računovodstvo i revizija, za koje je u većini latinoameričkih zemalja zadužena tzv. „Contraloria”. Tome treba dodati policiju (najčešće lokalnu a ponekad i nacionalnu, u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova), tužilaštva, razne sudske instance i ministarstvo zaduženo za javnu upravu. Tom popisu bi se mogla dodati i gradska skupština i možda državna ili savezna skupština. Funkcije ubiranja prihoda su važne kao i organi zaduženi za javne radove kao i razne regulatorne funkcije. Ovaj bi se popis mogao nastaviti, pri čemu između svih ovih oblasti ne postoji jasna granica. Ono što je, međutim, očigledno je da se ne mogu uspješno obaviti istraga i krivično gonjenje i doći do osuđujuće presude ako brojne organizacije ne rade zajedno na ovom poslu. To vrijedi i za mnoge preventivne mjere. Nazovimo to problemom koordinacije.

Iskustvo nam ukazuje na to da je potrebno imati još nešto u antikorupcijskoj kampanji, a to je fokusna točka. Određena osoba ili službeni organ trebali bi voditi antikorupcijsku kampanju; netko tko ima politički autoritet, tko je poznat u javnosti i krase ga velika osobna odgovornost. Ali u isto vrijeme, i s obzirom na to da u borbi protiv korupcije jedan organ nije u stanju samostalno obavljati sav posao, već je potrebno usklađeno djelovanje, taj organ ili lice bi, svrsishodno, koordinirao zajedničke akcije i bio u stanju mobilizirati resurse većeg broja državnih organa. Drugim riječima, ne bi mogao biti šef.

Ključno političko pitanje kad je u pitanju provođenje antikorupcijske strategije je kakvo bi to koordinacijsko tijelo trebalo biti.

Postoji nekoliko odgovora na to pitanje i niti jedan od njih se ne može primjeniti na svaku sredinu. Jedan od prototipa je honkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije, koja je opisana u 2. poglavlju. To je neka vrsta *agencije višeg ranga* za borbu protiv korupcije. Ona spaja funkcije istrage (poput policije), prevencije (recimo, konzultantske agencije za menadžment), i učešća naroda (na primjer, ured za odnose sa zajednicom). Njezina ovlaštenja su ogromna, kao i njezin budžet i mogućnost da zaposli vrlo mnogo kvalitetnog osoblja - ne samo istražitelje i osobe zadužene za provođenje zakona, već i računovođe, ekonomiste, stručnjake za menadžment, analitičare sistema, pravnike i druge.

Postoje i primjeri općinskih tijela koja imaju široka ovlaštenja, doduše ne u toj mjeri kao Nezavisna komisija. U prilogu 13 prikazan je zanimljiv primjer iz New Yorka.

Slika 13: Nezavisan ured za borbu protiv korupcije u oblasti izgradnje škola u New Yorku

1989. godine, novoosnovana njujorška Uprava za izgradnju škola bila je suočena sa sveprisutnom korupcijom u toj oblasti, vrijednosti od više milijardi dolara (nezakonito udruživanje ponuđača, utvrđivanje jedinstvene cijene, nelegalni konzorciji, „reketarenje“, mito, iznuđivanje i malverzacije) u gradskoj građevinskoj industriji. Uprava je reagirala formiranjem Ureda generalnog inspektora. Kroz institucionalnu reformu načina poslovanja Uprave, Ured je „ulovio neke velike ribe“, među kojima su bili i zaposleni u odboru za obrazovanje i samoj Upravi; donjela je zabranu za 180 firmi da učestvuju na tenderima za izgradnju škola; uštedila Upravi milijune dolara i čak pokrenula neke interne reforme kod samih građevinskih firmi.

Njezini glavni organizacijski principi su:

1. Odgovornost za suzbijanje korupcije nije samo na policiji i pravosudnim organima. Menadžeri i službenici zaduženi za javne nabavke moraju postati proaktivni i raditi zajedno sa pravosudnim organima. Nesudske administrativne sankcije bez krivičnog gonjenja jesu djelotvorne.

2. Potrebna je suradnja mnogih profesija da bi se u prvom redu spriječila pojava korupcije, a ako do nje ipak dođe, da bi se korupcija razotkrila, da bi se pokrenuo krivični postupak i počinitelji priveli pravdi, jer se time osigurava kredibilitet. Te profesije obuhvaćaju pravnike, istražitelje, računovođe, analitičare, inženjere i eksperte za teoriju menadžmenta i javnu upravu.

3. Organizacija (u ovom slučaju Ured inspektora) mora biti nezavisna u odnosu na Upravu za izgradnju škola kako bi se osiguralo autonomno i nezavisno djelovanje. Komunikacija sa Upravom bi se odvijala putem neformalne svakodnevne suradnje i formalno, kroz kontakte sa višim djelatnicima Uprave. Važno je reći da se davanjem ovlaštenja za suzbijanje korupcije jednoj organizaciji izbjegava zamka u koju se mnogo puta upadalo prilikom provođenja

akcija za suzbijanje korupcije, a to je uvođenje dodatnih pravila, propisa i nivoa nadzora, što sa svoje strane dovodi do „paralize organizacije i disfunkcionalnog sukoba a, da ironija bude veća, to pruža još veći poticaj korupciji [i pruža više prilika za nju]...”

Onemogućivanje (uključujući i finansijski oporavak) i blokiranje prilika za korupciju predstavljale su glavne metodološke ideje kojima se Komisija rukovodila u svom radu.

1. Onemogućivanje

Krivično gonjenje, uz korištenje tajnih agenata, naloga za pretres, prisluškivanja i uz tajnu prismotru, stroge novčane i zatvorske kazne, kao predvidljive rezultate.

Građanski postupak, uz stroge finansijske kazne (oduzimanje, nadoknada za štetu u trostrukom iznosu, izricanje privremenih mjera).

Administrativne sankcije, prije svega zabrana firmama da učestvuju na tenderima za izgradnju škola i kažnjavanje firmi tamo gdje najviše boli – po džepu. (Na sreću, i druge javne agencije uglavnom poštuju te sankcije i isključuju te kompanije iz tendera).

2. Smanjenje prilika za korupciju

Zabrane, upozorenja, certifikati. Zabranama se firmama onemogućava sudjelovanje na tenderima za građevinske radove. Putem upozorenja projektni menadžeri se upozoravaju na neke nepravilnosti za koje se sumnja da postoje kod ponuđača. Certifikati, koje zahtijevaju rukovoditelji nekih firmi, omogućavaju ništavost ugovora i punu novčanu naknadu ako događaji nakon potpisivanja ugovora pokažu da je dodjela ugovora bila zasnovana na prijeviri.

Nezavisna revizorska firma ili privatni generalni inspektor. Financiraju ih firme u onim slučajevima gdje postoje valjani dokazi za krivično gonjenje ali javno dobro nalaže da se ugovor ne suspendira ili kompaniji zabrani rad; ta nezavisna tijela, odabrana od Komisije, nagdgledaju ponašanje izvođača.

Druge inicijative. One obuhvaćaju: procjenu podložnosti korupciji, kako bi se otkrile slabe točke u načinu rada Uprave i postupku dodjele ugovora; odredba o poštenom i etičnom poslovanju prilikom ugovaranja; privatizacija tijela koja se brinu za poštivanje ugovora o radu, koja bi plaćali oštećeni ponuđači za nadgledanje kršenja važećih propisa o visini dnevnica.

Ono što je najviše doprinjelo uspjehu rada Komisije bio je detaljno utvrđen **proces predkvalifikacije**. Svaki izvođač koji se želi nadmetati za dobivanje ugovora za izgradnju škola dužan je popuniti detaljan upitnik (na 40 stranica), koji sadrži tradicionalna pitanja koja se odnose, na primjer, na finansijsku imovinu i sredstva, kao i najvažnije ljude koji su povezani sa kompanijom ili su na njenom čelu. Putem predkvalifikacije Komisija je dobila pristup informacijama koje tradicionalno nisu dostupne, osim putem mukotrpnih i dugotrajnih procedura preko policije.

Druga ideja odnosi se na *međuagencijsko koordinacijsko tijelo*. Gradovi naravno nisu države, a općinski čelnici nemaju kontrolu nad mnogim agencijama koje su bitne. Ipak, postoji mogućnost da se važne agencije okupe na jednom mjestu kako bi se poboljšala koordinacija njihovog rada.²⁴ Godine 1992. Robert

Klitgaard je proveo neko vrijeme u Veneuzueli radeći sa mnogobrojnim organima za subijanje korupcije na državnom nivou: policijom, agencijom poznatom pod nazivom *Contraloria*, tužilaštvima, vrhovnim sudom (koji upravlja sudskim sistemom), i na kraju kabinetom šefa države. Razni državni organi štitili su svoju autonomiju i nisu željeli sudjelovati na zajedničkim radionicama, već su htjeli da se za svaki organ organizira zaseban seminar. Zaposleni u tim organima iznjeli su na svojim radionicama najnevjerojatnije priče o tome kako su njihovi naponi bili osujećeni nekompetentnošću - i, da - korupcijom u drugim organima. Navodili su kako bi predmeti nestajali u pukotinama na teoretskom putu od prikupljanja informacija, preko istrage i krivičnog gonjenja do sudske presude. Iako su označavali različite krivce, svi su se složili oko dva uzroka tih pojava: raširene korupcije i strašne demoraliziranosti u svakom od tih ograna.

Prije i nakon radionica, Klitgaard se sastajao sa rukovoditeljima tih organa—ministrima, predsjednikom vrhovnog suda i generalnim kontrolorom, a sastao se i sa članovima venecuelanskog kabineta. Oni su se složili sa dijagnozom koju su dali funkcioneri državnih organa. Također su se složili oko toga da se oforme dva tijela za koordinaciju rada različitih organa, jedno na ministarskom nivou i drugo na nivou generalnih direktora ili najviših djelatnika. Jedan od zadataka ovog

²⁴ Koje se aktivnosti moraju koordinirati? Profesor prava Philip Haymann formulirao je idealne preduvjete za kampanju protiv korucije, koji se mogu parafrazirati na sljedeći način:

Specijalizirane policijske jedinice. Uloga policije je od ključne važnosti kako bi gonjenje korupcije imalo snagu, tj. da bi se okončalo sudskom presudom. Zbog dugog trajanja istražnog postupka u slučajevima korupcije, zahtjeva da informacije budu takve da se mogu koristiti u krivičnom postupku intruzivne prirode i osjetljivost istrage u kojoj nema konkretne žrtve, postoji velika potreba za edukacijom i obukom policije o metodama antikorupcijske borbe.

Jaki i čestiti tužitelji. Kao javni predvodnici borbe protiv korupcije tužitelji moraju biti dobro obučeni i objektivni u podizanju optužnica protiv onih koji rade mimo zakona radi osobne dobiti. Kredibilitet i pravičnost cijelog policijskog sistema i očima javnosti često zavise od tužitelja/tužiteljice i njegovog/njezinog tima.

Adekvatan sudski sistem. Pravosudni sistem je finalni arbitar u krivičnim postupcima. Taj sistem mora biti nepristran u svojim presudama, nezavisan od političkih utjecaja i djelotvoran u obradi predmeta u razumnom roku i uz razumne troškove, što je naročito važno u slučajevima suđenja „velikim ribama“. (Izvor: Phillip Heymann “Dealing with Corruption: The United States as an Example,” neobjavljen rad, Pravni fakultet Univerziteta Harvard, 1995.)

Ovome možemo dodati i peti faktor : *Eksternu inspeksijsku jedinicu*. Ona ne mora biti velika, ali je bitno da bude eksterna i nezavisna od agencije, te da je opremljena interdisciplinarnim metodama kako bi djelovala kao kočnica korumpiranom ponašanju.

drugog tijela bilo je praćenje bitnih predmeta kroz sistem. Oba ova odbora su radila i na sistemskim pitanjima: preventivnim mjerama, na primjer, i tjesnoj koordinaciji svojih antikorupcijskih aktivnosti.²⁵

U roku od godine dana, ova koordinacijska tijela postigla su ogroman uspjeh. Pojedinačni državni organi naučili su kroz uzajamnu suradnju ne samo kako unaprijediti koordinaciju već i svoje pojedinačne aktivnosti. Kroz razgovor o svom radu sa drugim organima, bili su primorani suočiti se sa tuđim viđenjem svog rada. Videti sebe očima drugih može predstavljati šok, ali i krajnji motiv da postanemo bolji. Uskoro je bilo još mnogo slučajeva korupcije koji su obrađivani kroz ovaj sistem. Jedan od optuženih je bio zaista vrlo velika riba: i sam predsjednik Carlos Andrés Pérez pozvan je na odgovornost.

Godine 1995. Kolumbija je primijenila neku vrstu koordinacijskog modela, koji je imao neke zanimljive odlike u teoriji. Postojalo je jedno koordinacijsko tijelo u okviru vlade i drugo, koje je podsjećalo na honkonšku ideju nadzornih odbora sastavljenih od građana. U ovom drugom, sedam uglednih građana imalo je funkciju neke vrste posrednika u dijalogu između javnosti i vladinog koordinacijskog tijela. Oni su prenosili žalbe i dijagnostičke studije iz privatnog sektora i civilnog društva vladinom koordinacionom tijelu, a zatim su pratili što se događalo sa tim žalbama. Osim toga, trebalo je vršiti nadzor nad vladinim antikorupcijskim aktivnostima, od strategija pa sve do konkretnih akcija. Rezultati koje su željeli da postignu bili su: veća efikasnost, transparentnost i kredibilitet u borbi protiv korupcije.

Dogodilo se, međutim, da koordinacijsko tijelo nije bilo na visini zadatka. Predsjednik Ernesto Samper osobno bio je izložen optužbama za korupciju, i u tom kaosu koordinacijsko tijelo se pokazalo potpuno neupotrebljivim. Kada je predsjednik Andres Pastrana stupio na dužnost 1998. godine, obećao je da će se boriti protiv korupcije. Ali koordinacijsko tijelo još uvijek ništa nije radilo.

U ljeto 1999. godine, vlada je najavila „predsjednički program za borbu protiv korupcije.”²⁶ Program kojim se rukovodi iz kabineta potpredsjednika države, nastoji koordinirati aktivnosti nekoliko kolumbijskih državnih organa i uspostaviti suradnju sa poslovnim grupacijama i organizacijama civilnog društva. Sam program ima jedinice za uspostavljanje moralnih vrijednosti, za jačanje učešća građana u društvenoj kontroli, za efikasnost i transparentnost, za istragu i sankcije. Nigdje se ne spominje nadzorni odbor građana.

Prvi problem je, dakle, kako organizirati vladinu borbu protiv korupcije. Načela borbe su naoko proturječna: njihov zadatak da istovremeno koordiniraju rad i budu fokusna točka. Naime, netko mora voditi inicijativu za borbu protiv korupcije, ali ta inicijativa će uspjeti samo ako je rad mnogih državnih organa koordiniran.

²⁵ Godine 1995. u Venezueli je oformljen specijalan ured za borbu protiv korupcije koji djeluje nezavisno od koordinacijskog odbora i čija je funkcija očito edukativna.

²⁶ *De Frente Al Pais: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción* (Santafé de Bogotá, Colombia, Presidencia de la República, 1999).

Sljedeće pitanje je kako početi. I gdje bi taj rad trebao početi?

Krenite od lako ostvarivih ciljeva

U odgovoru na ovo pitanje, pretpostavimo da su općinski čelnici pratili korake navedene u 3. i 4. poglavlju. Primjenili su formulu $K = M + D - O$, kao i okvir za analizu politike (prilog 4) da bi potakli razmišljanje o tome kakve bi se antikorupcijske mjere mogle primjeniti na različite vrste korupcije. Obavili su procjenu svoje organizacije i procijenili stupanj i utjecaj različitih vrsta korupcije. Priznali su da nisu svi tipovi korupcije podjednako štetni ili laki za prevenciju. Kombinirali su ekonomsku analizu sa političkom procjenom. Postavili su pitanja: „Koje vrste korupcije nanose najviše štete i kome? Koji su najdjelotvorniji načini za suzbijanje korupcije i koliki su njihovi neposredni i posredni troškovi?”

Takve analize trebale bi se fokusirati na eksterne faktore i stimulacije koje stvaraju razne vrste korumpiranog ponašanja, a ne na količine novca koje su promijenile vlasnika. Kao što se ranije govorilo za vladine zvaničnike u Meksiku, „oni potroše milijun da bi ukrali tisuću.” Od posebnog je značaja ona korupcija koja podriva financijski, bankarski ili pravosudni sistem. Posredni negativni efekti korupcije tu mogu biti ogromni. Isto vrijedi i za korupciju koja dovodi do izvrtanja politike. Značaj osnovnih usluga je takav da one zaslužuju posebno proučavanje, posebno zato što su one pod utjecajem sistema javnih nabavki, kriterija za davanje pogodnosti i raspodjelu.

Nakon cijele te analize, postoji jednostavno pravilo koje kaže gdje treba početi, a koje glasi: „Berite voćke sa niskih grana.” To znači, izaberite onu vrstu korupcije gdje se može brzo doći do vidljivog napretka, a bez prevelikih troškova. Ovaj savjet je protivan instinktivnoj reakciji nekih reformatora da urade sve odjednom, ili da napadnu onu vrstu korupcije koja najviše košta (što može biti najteža i nadugotrajnija bitka, i samim time nije mjesto od kojeg treba početi).

Ponekad će pravilo biti malo drugačije. Iz političkih razloga ili da bi se zadobila podrška, možda ćemo poželjeti da prvo napadnemo one vrste korupcije koje su građanima najočiglednije i koje oni najviše mrze, ili za koje im se čini da ih je neophodno hitno riješiti. Iz političkih razloga, dobro je započeti antikorupcijsku kampanju tamo gdje građani misle da je korupcija najočiglednija i gdje ih najviše iritira, ili u oblasti kojoj je političko rukovodstvo dalo poseban značaj, ili tamo gdje se smatra da korupcija direktno podriva ekonomsku reformu.

Gradonačelnik MacLean-Abaroa opisuje jedan primjer „voćke sa niske grane” u La Pazu 1985. godine.

Možda je najočiglednija i najrasprostranjenija korupcija bila ona koja se odvijala po hodnicima i u glavnom holu općinske zgrade. Stotine građana se tu vrzmalo, pokušavajući završiti neku papirologiju ili platiti porez. Usljed totalne dezorganizacije i neinformiranosti građana, pojavili su se tzv. „tramitadores”, odnosno, ljudi koji su nudili svoje usluge građanima oko „završavanja” papirologije ili problema oko dobijanja dozvola.

Prvi put se građanima iznuđivao novac kad bi predavali svoje dokumente „tramitadorima”. A zatim kad bi posao bio obavljen, najčešće nezakonito, građani su trebali platiti nešto u ime „zahvalnosti”, povrh službene cijene te usluge. Priznanice su rijetko izdavane, čak i za službena plaćanja, i bilo je sasvim jasno da su veliki dio tog novca krali korumpirani službenici. Ono što su građani dobijali zauzvrat bila je zapravo neka vrsta privremene „zaštite” od uznemiravanja raznih inspektora i sl.

Prvi korak koji smo poduzeli bila je izolacija osoba koje rade sa dokumentima građana. Zabranili smo da tramitadori ili bilo tko drugi slobodno šeta od šaltera do šaltera nudeći sređivanje potpisa i pečata. Svi dokumenti su morali biti predani na jednom mjestu, prilikom čega se dobivao kontrolni broj. Nekoliko dana kasnije, građani bi dolazili podignuti gotove dokumente i to na drugom mjestu. Službenici koji su obrađivali zahtjeve građana bili su gotovo sakriveni na drugom katu zgrade gdje nikako nisu mogli „komunicirati” sa strankama.

Kao dopuna ovoj mjeri, otvorili smo račune kod banaka tako da se porez plaćao direktno na te račune i općinski blagajnici nisu više mogli profitirati od spekulacija sa novcem na crnom deviznom tržištu, što je tada bilo uobičajeno.

Ove jednostavne mjere nisu srezale korupciju velikih razmjera, ali su eliminirale jedan značajan izvor zloupotreba i diskrecijskih ovlaštenja koji je pogađao mnoge građane. Nakon nekoliko tjedana mogli ste hodati hodnicima gradske skupštine bez sudaranja sa stotinama zabrinutih i zbunjenih građana, žrtvama iznuđivanja i prijetnji. Građani su lakše mogli pronaći svoj predmet u sistemu uz pomoć kompjuteriziranog centralnog registra predmeta. Mogli su svojim očima vidjeti da su se stvari promijenile na bolje.

Udružite se sa snagama koje vam mogu biti saveznici

Gradski čelnici moraju potražiti saveznike i načine kako da povežu svoje napore za suzbijanje korupcije sa nekim drugim snagama u društvu. Sljedeća tri primjera će poslužiti kao ilustracija.

Prvo, pretpostavimo da vlada neke zemlje forsira tržišne reforme i privatizaciju. U tom slučaju te bi segmente bilo korisno naglasiti u antikorupcijskoj strategiji, kako bi se dobila podrška s vrha vlasti i financijska sredstva. Ili, ako savezna vlada, recimo, inzistira na borbi protiv organiziranog kriminala, općinska vlast bi mogla posebnu pažnju posvetiti onim oblicima korupcije u općini za koje se sumnja da u njima organizirani kriminal igra glavnu ulogu.

Drugo, u privatnom sektoru i među organizacijama civilnog društva možda već postoje gotovi saveznici u antikorupcijskoj brobi. Možda postoji ogranak organizacije „Transparency International” od koga se može zatražiti podrška i stručna pomoć. Možda su lokalna udruženja računovođa, pravnika, ili rukovodećih ljudi poslovne zajednice već pokrenula pitanje korupcije. Možda su se lideri civilnog društva, nevladinih organizacija, studentskih grupa, ili sindikata nedavno žalili na malverzacije ili iznuđivanje novca ili mito, tako da se oni mogu

odmah pozvati da uzmu učešće u kampanji. Možemo odabrati gdje ćemo početi, zavisno od toga koje vrste korupcije su ti saveznici označili kao prioritete u svojim programima i u kom segmentu oni mogu biti od najveće koristi u borbi za smanjenje korupcije.

Treće, međunarodne organizacije mogu igrati važnu ulogu u općinskim radovima ili pokretu za decentralizaciju vlasti. Mnoge od njih su borbi protiv korupcije dale visoko mjesto na svojim listama prioriteta, i možda su ti specijalni izvori podrške dostupni ako ih općinski čelnici potraže. Na primjer, neka agencija za međunarodnu pomoć može biti zainteresirana za financijski menadžment, a naš grad se može ponuditi da volontira u pilot projektu reformi. Agencije za međunarodnu pomoć mogu imati specifična stručna znanja koja bi se mogla usvojiti, npr. iz oblasti javnih nabavki, poreznog sistema ili provođenja sistematskih anketa sa klijentima.

Prekid sa praksom nekažnjavanja

Prekid sa praksom nekažnjavanja, koja dovodi do apatije i defetizma kod građana, predstavlja još jedan aspekt provođenja borbe protiv korupcije. Navodimo primjer iz jednog novinskog članka objavljenog u Guatemali:

Kada u jednom društvu besramnici trijumfiraju; kada su oni koji čine zloupotrebe predmet divljenja; kada nema više principa već postoji samo oportunizam; kada bezobzirni vladaju a narod to tolerira; kada korupcija proдре svuda ali većina šuti ... [Ovaj lament se nastavlja kroz čitav članak, koji završava riječima:] Kada se skupi tako mnogo „kada”, možda je to trenutak da se čovjek sakrije; trenutak da obustavi borbu; trenutak da prestane biti Don Quijote; to je trenutak za preispitivanje naših aktivnosti, ponovnu procjenu onih koji nas okružuju i povratak samima sebi.²⁷

Kad korupcija postane sistemska, moramo napasti štetnu predočbu u javnosti, po kojoj postoji *imunitet od kažnjavanja*. Bez toga, naši naponi za suzbijanje korupcije i unapređenje načina provođenja vlasti možda neće biti ozbiljno shvaćeni. Javnost je postala cinična po pitanju korupcije. I građani i birokrati su već čuli sve te riječi ranije. Čak su bili svjedoci i nekoliko krivičnih gonjenja sitnijih prekršitelja. Uprkos tome, kultura korupcije je opstala, a naročito osjećaj da su ljudi na visokim položajima imuni od kažnjavanja.

²⁷ Marta Altolaguirre, “Cuando Sucede...,” (Kada...) *La Prensa* (Guatemala City), 22. 02. 1990, naš prijevod.

Ulovite velike ribe

Iskustvo govori da je od suštinskog značaja za razbijanje kulture korupcije da se *ulovi velika riba*. Veliki, korumpirani igrači moraju se imenovati i kazniti da bi cinično građanstvo povjerovalo da se ova antikorupcijska inicijativa ne svodi samo na riječi. Bitno je također da se antikorupcijska kampanja ne pobrkava sa političkom kampanjom ili kampanjom protiv opozicije. Stoga je bitno i poželjno da jedna od tih prvih velikih riba bude netko iz političke stranke na vlasti.

Evo nekoliko primjera. U slučaju Hong Konga, nova Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije stekla je kredibilitet kada je bivši šef policije u Hong Kongu bio izručen od strane Britanije, gdje je uživao svoje penzionerske dane, i kažnjen u Hong Kongu. Nezavisna komisija je također uhvatila bivšeg, drugog po rangu, čovjeka policije i još mnogo visokih policijskih djelatnika. Skeptičnoj javnosti i oguglanim državnim službenicima to je poslalo vjerodostojan signal: „Pravila igre su se doista promijenila.” Jedan bivši član komisije je napisao:

Važna stvar koju smo morali (i još uvijek moramo) je imati na umu položaj ljudi koje krivično gonimo. Javnost je sklona da mjeri efikasnost prema položaju! Da li će to sve biti mali, nevažni ljudi, ili će među njima biti razmjerni broj ljudi visokog položaja? Ništa ne ubija povjerenje javnosti brže nego stav da je antikorupcijska borba usmerena samo na one koji se nalaze ispod određenog ranga u društvenoj hijerarhiji.²⁸

Uspjeh bez presedana koji je postigla Italija u borbi protiv korupcije privukao je pažnju cijelog svijeta. Ključni korak u toj borbi bilo je hvatanje jednog čovjeka iz vrha mafije, mnogo direktora kompanija i nekoliko istaknutih političara iz vladajuće stranke. Time se građanima dalo do znanja da ako se odvaži i prijavi korupciju, to će itekako promijent stvari.

U slučaju La Paza, gradonačelnik MacLean-Abaroa brzo je stupio u akciju protiv korumpiranog blagajnika.

U gradskoj vladi 1985. godine taj blagajnik je predstavljao neku vrstu mešavine Robina Hooda i „kuma”. Posuđivao je novac službenicima grada i vjerojatno im pomagao da na nezakonit način dopune svoja oskudna primanja. Čuo sam da je čak „nudio” novac gradonačelniku kad bi, recimo, iskrsnulo neko neogodivo putovanje a uobičajeni postupak za dobivanje sredstava je bio previše spor. Kao što sam već spomenuo, sam blagajnik je živio kao kralj. Mislilo se da je nedodirljiv zbog usluga koje je činio općini i odličnih veza koje je imao u ministarstvu financija.

Shvatio sam da je potrebno poslati vrlo jasan signal da je sa starim poretkom gotovo i da nova, demokratski izabrana vlast nije spremna trpiti korupciju. Najistaknutiji predstavnik starog poretka korupcije bio je taj ozloglašeni blagajnik,

²⁸ Peter Williams, “Concept of an Independent Organization to Tackle Corruption,” (Koncept nezavisne organizacije za borbu protiv korupcije) rad predstavljen na Međunarodnoj konferenciji o korupciji i ekonomiji protiv vlasti, Washington, D.C., listopad 1983., str. 23.

koga smo otpustili po kratkom postupku, na zaprepaštenje i uz ne baš blago protivljenje mnogih djelatnika koji su me uvjeravali da grad nije mogao funkcionirati bez skoro „magične” moći koju je blagajnik imao.

Otpuštanje blagajnika bila je prva u nizu mnogobrojnih mjera koje su uslijedile u borbi protiv korupcije.

Iako je „hvatanje velikih riba” neophodan korak u razbijanju prakse nekažnjavanja, ne bi trebalo previše naglasaka stavljati na pojedinačne počinitelje iz prošlosti. Tu se može napraviti analogija sa zdravstvenom politikom. Pojedinačni slučajevi teških bolesti moraju biti liječeni, ali dugoročno gledano, ono što zaslužuje prioritet je preventiva. Stoga, nakon hvatanja velikih riba, gradski zvaničnici se moraju okrenuti prevenciji i institucionalnoj reformi.

Privucite pažnju javnosti

Antikorupcijska borba može i na mnoge druge načine dobiti na kredibilitetu i publicitetu. Gradonačelnik može sazvati „sastanak na vrhu ” o sprečavanju korupcije. Uz brižljive pripreme, on zatim može najaviti sistematski program koji će obuhvatati ubiranje prihoda, javne radove, beneficije, izdavanje licenci i dozvola i policiju. Može pozvati građane da prijavljuju slučajeve korupcije i ponuditi im različite načine kako da to naprave. A u tjednima i mjesecima nakon toga, opet uz brižljivu prethodnu pripremu, može se najaviti uhićenje „velikih riba”.

Evo i nekoliko drugih primjera koji ilustriraju privlačenje pažnje u cilju stjecanja kredibiliteta. Svi oni se zasnivaju na stvarnim primjerima aktivnosti na državnom nivou, koji se ovdje razlažu na nivo lokane samouprave:

1. Gradonačelnik organizira uvodni seminar za gradske zvaničnike najvišeg ranga i vodeće ljude privatnog sektora i civilnog društva na temu korupcije i kako se boriti protiv nje. Ovi skupovi urodit će neke ideje, kao i šestomjesečni akcijski plan. Nakon toga se mogu organizirati drugi seminari za najvažnije odjele, organe zadužene za javne radove i policiju.
2. Gradonačelnik najavljuje da će svi javni službenici potpisati standarde ponašanja koji isključuju primanje mita. Tom prilikom on kaže da nitko tko nije potpisao slične standarde ponašanja koji zabranjuju nuđenje mita neće moći sudjelovati na tenderima za javne radove. Privatni sektor će biti uključen u formiranje nezavisnog tijela za ispitivanje žalbi.

Trebalo bi zatražiti podršku i od organizacija kao što je „Transparency International”.

3. Gradonačelnik najavljuje eksperimentalni program u gradskim upravama prihoda, po kome će njihovi službenici dobiti bonus na ime dodatnih prihoda ostvarenih od taksi u naredne dve godine. Bonus će se kretati u iznosu od 25-50 posto trenutne plaće i dobiti će se jedino ako prihodi premaše određeni projektirani rast (od, recimo, 25 posto). U isto vrijeme, napraviti će se sistem za ocjenu učinka rada, po kojem će projektirani prihodi uzeti u obzir regiju i djelatnost, i koji će uključivati i pokazatelje koji se ne odnose na prihod, već na uspjeh rada i nepostojanje zloupotreba.
4. Gradonačelnik najavljuje formiranje jedinice za sprečavanje korupcije. Uz pomoć stranih konzultanata, ova jedinica će preispitati sve administrativne procedure u cilju smanjenja prilika za korupciju i zloupotrebe. To je zapravo ono što hongkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije naziva „procjenom podložnosti korupciji.” Najprije će biti analiziran rad onih organa u kojima po mišljenju javnosti postoji sistemska korupcija—na primjer, organa zaduženih za izdavanje dozvola i licenci, porezne uprave, službe za javne nabavke, itd.
5. Gradonačelnik traži načine kako da uključi javnost u borbu za dobru vlast, uz pomoć gorenavedenih metoda.
6. Gradonačelnik imenuje tim sastavljen od poštenih javnih službenika višeg ranga i mladih odličnih studenata sa zadatkom da ispita prijavljene slučajeve korupcije kao i da izvrši procenu nekih nasumice odabranih važnijih poreznih predmeta i izuzimanja od plaćanja poreza, javnih nabavki itd.

7. Pružaocima usluga na nivou grada se daje zadatak da definiraju mjerila za ocjenjivanje uspjeha koja će služiti za mjerenje učinka, a zatim da naprave eksperimentalni program po kojem će povećana naknada za rad zavisiti od učinka. Takvo stimuliranje bi se provodilo po grupama, i kretalo bi se negdje između 25-50 posto od plaće - za izuzetan učinak. Održivost ovog eksperimenta bi zavisila od stupnja naplate od korisnika usluga.
8. Gradonačelnik javno izjavljuje da će grad provesti jedan broj akcija postavljanja „klopki” u oblasti javnih nabavki tokom sljedeće godine. Čak i ako se provede samo nekoliko takvih akcija, ova mjera, kao dio paketa destimulirajućih mjera, može odvratiti potencijalno podmitljive službenike od uzimanja mita.

Prilog 14: Neki novi propisi koji bi mogli pomoći u smanjenju korupcije

Bolji zakoni imaju značajan utjecaj. Ovdje dajemo četiri primjera, koji izlaze iz okvira nadležnosti lokalne samouprave ali mogu biti poticajni za lokalne kampanje za smanjenje korupcije.

1. Financiranje političkih stranaka i kampanja

U mnogim zemljama financiranje kampanja podrazumijeva i iznuđivanje novca pa čak i čisto mito. Kada to postane sistematska pojava, čak i neka „poštena” politička stranka može se osjetiti primoranom da iznuđuje novac od firmi uz implicitna obećanja ili prijetnje zbog korumpiranosti svojih protivnika. Stranke mogu uz pomoć svojih predstavnika u općinama usmjeravati javna sredstva u svoje političke crne fondove. U nekim zemljama stranke i političari sa lokalnog nivoa formiraju „fondacije” i nevladine organizacije u koje se mogu slijevati fondovi za „lokalni razvoj” bez uobičajene državne revizorske kontrole.

Pritisci za pojavu ove vrste korupcije mogu se smanjiti postavljanjem strogih ograničenja za aktivnosti u okviru kampanja i financiranje političkih stranaka, uz eksternu reviziju, javno financiranje kampanja, i obavezu da se strankama da podjednaka satnica na televiziji i radiju. Sve fondacije koje primaju novac iz javnih fondova moraju biti podvrgnute financijskoj reviziji.

2. Nezakonito bogaćenje

U nekim zemljama javni službenici mogu doći pod istragu ne samo onda kad postoje neposredni dokazi za to da su primili mito - dokazi koji se uvijek teško

pribavljaju, već i ako posедуju imovinu za koju se ne može dokazati da je stečena na zakonit način. Neke države su izmijenile pravilo o teretu dokazivanja: od državnog službenika se može zahtijevati da dokaže da je njegovo bogatstvo, a možda i bogatstvo njegove najuže porodice, stečeno na zakonit način. U nekim državama nije potrebno da se dokaže da je ta osoba počinila krivično djelo.²⁹

Zakoni koji se odnose na nezakonito bogaćenje nose svoj rizik. Zahtjev za dokazivanjem porijekla bogatstva može biti zloupotrebljen. Eventualna obaveza javnog otkrivanja podataka o imovinskom stanju i imovinskom stanju svoje obitelji može odvratiti neke potencijalne, kvalitetne kandidate od obavljanja javne funkcije. Tamo gdje postoji raširena korupcija takav zakon može nagnati korumpirane djelatnike da kriju svoje bogatstvo na sigurnom, van zemlje. Uprkos tome, promjena propisa koji se odnose na nezakonito bogaćenje u Hong Kongu poslužila je kao temelj koji je preokrenuo tok borbe protiv korupcije, kao dio jednog šireg paketa mjera koji je obuhvaćao prevenciju i učešće javnosti.

3. Otkrivanje

Sankcije od strane administrativnih organa ne samo da mogu nositi prijetnju krivičnim gonjenjem, već i one same mogu predstavljati ozbiljniju prijetnju. Na primjer, ako se uvede obaveza za regulatorne i porezne organe da prijavljuju pokušaje davanja mita, izgledi za uspjeh se mijenjaju. U usporedbi sa policijom, ovi organi često imaju pristup važnijim informacijama i veću stručnost. Njima je razmjerno lakše provesti sankcije. Ti organi mogu igrati i na kartu razilaženja interesa unutar korporativnih struktura (na primjer, revizori i članovi odbora koji mogu biti reformski orijentirani ili samo štititi sebe).

4. Struktuiranje antikorupcijske borbe

Neke općine i ministarstva formirali su jedinice za suzbijanje korupcije; takve jedinice na nivou države mogu biti podrška aktivnostima samih gradova. U manjem obujmu i uz manje troškove, antikorupcijska regulativa može u isto vrijeme da (1) definira tko će koordinirati aktivnosti različitih postojećih jedinica (2) omogućiti i naložiti različite mehanizme za koordinaciju i nadzor kako bi se artikulirali različiti aspekti tih aktivnosti i kako bi javnost imala mogućnost praćenja toga što se radi na suzbijanju korupcije.

Postoje i mnogi drugi primjeri za to kako bolji zakoni mogu da pomognu u kontroli korupcije, kao što je, recimo, paušalna porezna stopa ili kako jednostavniji zakon o licencama mogu smanjiti obujam nezakonitih aktivnosti.

²⁹ Koristan međunarodni presedan je Konvencija Ujedinjenih naroda protiv nedozvoljene trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama (The United Nations, E/CONF.82/15 and Corr. 1 and 2., vidjeti, posebno, članak, odjeljak 7. Na optužene se primijenjuje načelo konfiskacije imovine i tereta dokazivanja. Zbog mogućih zloupotreba optužbi za korupciju, ovo promijenjeno načelo tereta dokazivanja bi vjerojatno trebalo ograničiti samo na dokaze, i da ono bude neosporivo.

Izmijenite sisteme

Korupcija sama po sebi podrazumijeva neizvjesnost. „Da bi se upustili u korupciju,” primjećuje Pilip Haymann, „i javni službenik i privatna stranka moraju se uzajamno prepoznavati kao potencijalni partneri za korupciju i pronađu način da se dogovore a zatim isporuče ono što je svako od njih obećao, a da pritom ne budu otkriveni. Svaki ovaj korak može biti izuzetno kompliciran, jer u svakom postoji opasnost od otkrivanja.”³⁰

Korupcija podrazumijeva:

- 1. pronalaženje korumpiranih partnera**
- 2. plaćanje**
- 3. isporuku predmeta „kupovine“**
- 4. skrivene radnje**

Kad korupcija postane sistemska, znači da su prilike već prepoznate, odnosi uspostavljeni, da postoje mehanizmi za plaćanje i da se isporuka obavlja rutinski. Tu rutinu je teško uspostaviti. Udruživanje ponuđača u koaliciju također zahtjeva mnoge preduvjete, kao što ova analiza javnog nadmetanja pokazuje:

*Kako članovi takve koalicije znaju za koji predmet da se nadmeću na glavnom javnom nadmetanju? Koliko visoke ponude trebaju dati? Ako jedan član koalicije dobije taj predmet, da li je to njihovo zajedničko vlasništvo? Da li moraju prebaciti novac članovima koalicije? Ako je neki predmet koji je kupio član koalicije pripada cjeloj koaliciji, kako se utvrđuje krajnje vlasništvo? Kako se dobit ostvarena kroz udruživanje dijeli među članovima neprincipijalne koalicije? Koji su motivi za varanje u koalicionim sporazumima? Kako koalicija može odvratiti i/ili nadzirati članove kako bi spriječila varanje?*³¹

Jedna taktika za suzbijanje korupcije podrazumijeva analizu ovih korupcijskih ponašanja i njihovo razbijanje. Korupciji više pogoduje stabilno, tajnovito okruženje. Stvaranjem diskontinuiteta, neizvjesnosti i nepovjerenja, korupcija se, nadamo se, može smanjiti.

³⁰ Heymann, “Dealing with Corruption: The United States as an Example”, 1995, str. 14.

³¹ Robert C. Marshall and Michael J. Meurer, “Should Bid Rigging Always Be an Antitrust Violation?” (Da li udruživanje ponuđača uvijek predstavlja kršenje zakona koji štite konkurenciju?) neobjavljeni rukopis, lipanj 1995. str. 59.

Što je potrebno za razbiljanje takvog ponašanja? Neki bi automatski odgovorili: „novi zakoni.” A zapravo, sistemska korupcija često postoji paralelno sa veoma dobrim zakonima. Ponekad dodatna pravila i propisi ne samo da guše efikasnost već i sami stvaraju prilike za korupciju. Novi zakoni i pravila su više nego dobrodošli kada mogu dovesti do promjene sistema stimulacija i destimulacija, suze monopolska ovlaštenja, jasnije definiraju ili ograniče diskrecijska ovlaštenja i poboljšaju informiranost i dovedu do većeg stupnja javne odgovornosti. Neki primjeri korisnih novih zakona prikazani su na slici 14, ali mi, općenito, smatramo da novi zakoni nisu automatsko rješenje.

Pristup koji ima više izgleda za uspjeh je prevencija korupcije promjenom uvjeta na kojima se baziraju nadmetanje, diskrecijsko odlučivanje, javna odgovornost i stimulacije. To podrazumijeva pažljivo razmatranje faktora kao što su:

1. Privatiziranje radova ili angažiranje nekog van gradske vlasti za obavljanje radova, a oskudni općinski resursi bi se onda usmjerili na inspekciju i nadzor nad ostvarivanjem dogovorenih, mjerljivih rezultata.
2. Usvajanje pravila i propisa o postupanju sa „drugima na listi”, koji možda teoretski nisu optimalni, ali mogu poslužiti za ograničavanje diskrecijskih prava i učine pravila igre razumljivim. Upoznavanje građana sa pravilima igre tu može biti najvažniji korak (pogledati prilog 15).
3. Novi izvori informacija o rezultatima, uključujući uzajamnu ocjenu rada među kolegama, ocjene građana, objektivne pokazatelje i pažljivu ocjenu uzoraka rada. Kultura nerada vodi do niskih, nepromjenljivih plaća, koje onda rađaju korupciju i neefikasnost.
4. Inovativno korištenje računala da bi se otkrile zlouporabe beneficija, nezakonito udruživanje ponuđača, premali iznosi obračunatog poreza na imovinu i sumnjivo visoki troškovi ili predugo trajanje javnih radova.
5. Primjena mehanizama samonadzora u privatnom sektoru, kao što je opisano ranije u tekstu.
6. Radikalni eksperimenti sa stimulacijama, također opisani ranije.

Prilog 15: Priručnik za građane pomaže u prevenciji korupcije

Gradska vlast u La Pazu bila je preplavljena korupcijom djelomično i zbog izuzetno kompliciranih i građanima nerazumljivih općinskih normi i propisa. Bilo je doslovno nemoguće saznati što vam je potrebno za dobivanje određene dozvole. Rutinske nabavke vrijednosti do 2000 dolara podrazumijevale su dvadeset šest koraka koji su se morali obaviti u općini. Općinski službenici su mogli iskoristiti kako odugovlačenje tako i netransparentnost procedura da bi tražili „podmazanje” ili bi iznuđivali novac od građana lažno se izgovarajući na propise.

Od općinskih službenika je zatraženo da precizno opišu što svaki postupak uključuje. Oni su se tome žestoko opirali i rad na dokumentiranju svih općinskih metoda trajao je više od godinu dana. Onda su dvije mjere sve drastično promijenile. Najprije su postupci bili pojednostavljeni. Dvadeset šest koraka je svedeno na šest. A umjesto navodne kontrole i pregleda svakog predmeta ponaosob (koji su nužno bili površni ili ih uopće nije ni bilo) uveden je pažljiv pregled nasumično odabranih predmeta.

Drugo, grad je objavio priručnik za građane u kojem su opisane sve općinske procedure. Za mnoge građane to je bila prva prilika da dobiju jasne, objektivne informacije o općinskim procedurama i propisima.

La Paz je uveo plaćanje poreza i taksi preko privatnih banaka umjesto blagajnika. Drastično je smanjen broj službenika da bi oni koji su ostali mogli dobivati vrlo velike povišice. Da bi se radikalno srezale malverzacije oko obračuna poreza na imovinu, razvijen je jednostavan model koji se temeljio na tržišnim cijenama nekretnina. Građani su zatim morali sami izvršiti procjenu vrijednosti vlastite imovine, uz indirektnu prijetnju da bi njihove kuće mogla otkupiti država ako bi prikazana vrijednost bila preniska. Građani su dobili uputstva kako obaviti te procedure, s obzirom na karakteristike njihove kuće i lokacije na kojoj se nalaze. I građani su surađivali: prihodi od poreza u La Pazu su skočili upravo u trenutku kad su dogovori putem korupcije doslovno eliminirani.

Drugi primjer je angažiranje privatnih agencija od strane bolivijske vlade za procjenu ponuđača na tenderima za javne radove. I sam taj proces se zapleo u optužbe o korupciji. Ali argument za to je da međunarodne firme, koje paze na svoju reputaciju, možda imaju veću motivaciju kontrolirati potencijalno korumpiran odnos između naručitelja i ponuđača nego nedovoljno razvijene državne agencije.

Radite zajedno sa birokracijom a ne protiv nje

Da bi došlo do systemske promene, općinska birokracija mora biti uključena u proces, mobilizirana i nadzirana.

Počnite s nečim pozitivnim

Iskustvo nas uči da nije pametno da općinski čelnici krenu s napadom na svoje vlastite službenike i organe, čak i ako se zna da su oni iskvareni. Po riječima suca vrhovnog suda Efrena Plane, koji je uspješno suzbio sistemsku korupciju u okviru svoje dalekosežne reforme filipinske Uprave prihoda: „Ne možete se pojaviti u nekoj organizaciji kao kralj i reći da su svi loši i da ćete im zavrnuti vratom.” On je poduzeo neke pozitivne mjere da prvo pomogne svom osoblju—usput razvijajući nova mjerila rezultata rada.

Ako se oni ne zalažu na svom poslu ili stavljaju u džep novac koj bi trebao ići državi, nećete imati efikasnost. Tako da nam je bio potreban sistem za nagrađivanje efikasnosti... Stoga sam uveo nov sistem za ocjenjivanje rezultata rada. Uključio sam te ljude u osmišljavanje tog sistema, one koji su direktno radili na procjeni i naplati poreza i nekoliko supervizora/ ispitivača.

Prije toga zaposleno osobnje je ocjenjivano od strane supevizora, prije svega one osobe koja je zapravo odlučivala o unapređenjima. Umesto toga, sada sam uveo sistem koji se zasniva na stupnju procjena koje je jedan ispitivač napravio, koliko njih je bilo potvrđeno, realnim prikupljenim iznosima – sve to zavisii od obujma i vrste nadležnosti ispitivača.³²

Stavite naglasak na informacije i stimulacije

Ključni faktori za pokretanje birokracije na akciju su osiguravanje novih informacija i nove stimulacije koje će biti povezane sa tim informacijama.

Previše menadžera usredočuje se na administrativne reforme u smislu (a) reorganizacije ili (b) novih nadležnosti. Mi osporavamo taj pristup jer kada već postoji sistemska korupcija, nijedan od tih koraka nema velike šanse za uspjeh, osim ako se radikalno ne izmijeni ono što nazivamo informacijsko okruženje i transformira sistem stimulacija i destimulacija. Po našem mišljenju, i kao što smo već napomenuli, najbolji način za postizanje tih ciljeva je putem eksperimentalnog pristupa, koji uključuje i učešće zaposlenih kojih se sve to tiče kao i povratne informacije od klijenata i građana.

Izgradnja bolje vlasti jačanjem birokracije u zapadnjačkom stilu nije uspjela u mnogim zemljama u razvoju. Upravo *kontekst* u mnogim zemljama u razvoju ne pogoduje stvaranju uspješnih državnih institucija. Na primjer:

1. Informacije i sistem evaluacije su oskudni i mnogo koštaju, što onemogućava internu i eksternu kontrolu.

³² Fragmenti iz Klitgaardovog razgovora sa Planom 1982. godine

2. Nedovoljna osposobljenost za obradu informacija, kako na individualnom, tako i na institucionalnom nivou, zbog nedovoljne obučenosti i malog broja računala, kao i zbog relativno malog broja stručnjaka kao što su računovođe, revizori, statističari, itd.
3. Slabo stimuliranje, u smislu da je dobar rad relativno nepriznat, a loš rad prolazi relativno nekažnjeno. U prilogu 16 dati su neki praktični savjeti za reformiranje sistema nagrađivanja.
4. Politički monopoli dominiraju, ponekad praćeni nasiljem i zastrašivanjem.
5. Institucije protuteže su slabe, djelomično i zbog problema sa informacijama i evaluacijom, ali i zbog neprijateljskih akcija države.
6. Prema tome, valjani ekonomski razlozi objašnjavaju zašto državne institucije ne rade uspješno svoj posao. Ne treba odmah navoditi kulturne ili političke faktore, i tu posezati za rješenjima.

U skladu sa tim, reforma korumpirane birokracije bazirat će se na sljedećim načelima:

1. Unapredite sistem informiranja i ocjenjivanja. Neka to bude posao za klijente, zakonodavce i osobe koje vrše zvaničnu nadzornu funkciju (regulatorni organi, revizori, sudije itd.).
2. Poboljšajte sistem stimulacija. Povežite stimulaciju sa informacijama o postizanju dogovorenih ciljeva.
3. Forsirajte konkurenciju i sile protuteže —uključujući civilno društvo, medije, parlament, sudove i političke stranke—i procedure koje će omogućiti da ti različiti interesi i mišljenja daju svoj doprinos u politici i upravljanju.

Ovakav pristup suprotan je pristupu koji se zasniva na pojmu „više”: više obuke, više sredstava, više zgrada, više koordinacije, više centralnog planiranja i više tehničke pomoći. Argument za to je da bez sistemskih refomi „više” neće riješiti problem neefikasne, korumpirane javne uprave u okolnostima kakve se mogu naći u mnogim zemljama u razvoju. U tom smislu, borba protiv korupcije može postati prethodnica u revolucioniranju rada gradske vlasti.

Prilog 16: Neki praktični savjeti za reformu sistema nagrađivanja

Prvo pitanje je: gdje naći novac za povišice plaća? Gradonačelnik MacLean-Abaroa drastično je smanjio broj zaposlenih; mnogi gradonačelnici neće imati toliku krizu koja bi opravdala ovakav korak. Eksperimenti koji počinju sa porastom prihoda i uštedom na troškovima u općini mogu se sami financirati, i čak stvoriti prihode koji se zatim mogu koristiti za financiranje druge runde eksperimenta sa stimulacijama u drugim segmentima gradske vlasti. Prihodi od taksi mogu se podijeliti sa zaposlenima. Novac od strane pomoći može se ponekad koristiti za povećanje plaća ključnom osoblju.

Reforme sistema stimulacije zahtijevaju učešće samih zaposlenih u definiranju ciljeva svakog pojedinačnog organa, definiranju mjerila rezultata rada i strukture nagrađivanja.

Mogu se koristiti kvantitavna i kvalitativna mjerila, kao i međusobno ocjenjivanje kolega, pod uvjetom da ocjene moraju biti „na krivulji” (odnosno da svi ne budu ocjenjeni ocjenom „odlično”).

Timske stimulacije su obično lakše izvedive i poželjnije od individualnih stimulacija.

U utvrđivanju mjerila učinka, korisno je definirati „ključne zadatke”—drugim riječima, bolje proanalizirati „proizvodnu funkciju” organizacije.

Uzmite u obzir i informacije dobivene od klijenata.

Dajte klijentima veću ulogu. Potražite analogije sa tržišnom moći ili zajedničkim upravljanjem. U provođenju ovakvih reformi, stalno mislite na „informacije i stimulacije.”

Eksperimentirajte sa prihodima od taksi i sličnim izvorima prihoda koji se mogu iskoristiti za povećanje plaća i nagrada za zaposlene.

Ne zaboravite na načelo uzorka: stimulacije se mogu zasnivati na uzorku rezultata rada. U eksperimentu, naročito, nema potrebe za sveobuhvatnim mjerenjem rezultata svakog pojedinačnog rezultata pojedinačnih akcija.

Izbjegavajte pravljenje nekog glavnog plana koji bi vrijedio za sve organe u svakom trenutku. Učite kroz rad. Obavezno uključite u evaluaciju eksperimenata sa nagrađivanjem i one na koje se taj eksperiment odnosi.

Počnite sa najlakšim slučajevima. Posebno je važno da pokušate sa reformama tamo gdje se učinak relativno lako i objektivno može izmjeriti i gdje povećani prihodi ili uštede na troškovima mogu osigurati samofinanciranje

eksperimenta.

Stimulacije obuhvaćaju novac ali i druge stvari, kao što su: unapređenje, obuka, putovanja, davanje specijalnih zadataka, premještaj, nagrade, priznanja ili jednostavno pohvale. Čak i informacija o tome kako neko dobro radi može ponekad funkcionirati kao stimulacija.

Njegujte atmosferu političke podrške, prije svega sa sindikatima i stranim donatorima. Sama ideja provođenja ovog eksperimenta smanjuje njihovu zabrinutost i dovodi do njihovog uključenja u izradu i evaluaciju.

Usprotivite se učešću stranaca u tehničkoj pomoći. Iskoristite, na primjer, fondove iz tehničke pomoći za financiranje eksperimenata u okviru kojih će lokalni eksperti ili, čak, državni službenici obavljati neophodne „studije”, koje se zasnivaju na participativnoj dijagnozi onoga što se već zna o problemima i mogućim rješenjima.

Budite kreativni u privatizaciji. To može značiti eksperimentiranje sa hibridnim formama javnog i privatnog sektora koji zajedno rade na pružanju usluga.

6. Zaključci i dodaci

U ovom, posljednjem, poglavlju naći ćete pregled najbitnijih tema kojima smo se bavili u knjizi, kao i prijedloge koje općinski rukovodioci mogu razmotriti u smislu smanjenja korupcije. Zatim ćemo se ponovo vratiti na primjer La Paza kako bi saznali šta se dogodilo do 1996. godine. Korupcija koju smo oštro sasjekli sredinom osamdesetih, ponovo je počela cvjetati. Što nam ovo govori o održivosti inicijativa koje se tiču korupcije?

Razotkrivanje korupcije

Korupcija je zloupotreba javnih sredstava u privatne svrhe. Katalog korupcije obuhvaća mito, iznuđivanje, prisilu, nepotizam, prijevaru, „podmazivanje”, pronevjeru, itd. Iako je najčešće vidimo kao „griješ” javnih institucija, naravno, ona postoji i u privatnom sektoru. Zapravo, privatni sektor je, najčešće, suučesnik vlasti u korupciji. U tome smo svi zajedno i moramo naći zajednički izlaz.

Različiti oblici korupcije nisu podjednako štetni. Korupcija koja propisuje pravila igre – npr., pravosuđe, ili imovinska prava, ili bankarstvo i kreditni sistem – pustoše ekonomiju i sprečavaju politički razvoj. Korupcija koja dozvoljava zagađivanje rijeka ili ucenjivanje bolesnika od strane liječnika može imati poguban učinak na okolinu i društvo. U usporedbi sa tim, „kupovina” usluga i blaži oblici korupcije tokom financiranja kampanja imaju manje štetan učinak.

Naravno, mora se uzeti u obzir i koliko je korupcija uzela maha. Većina sistema može opstati uz određenu količinu korupcije, a moguće je da ona i pozitivno utječe na neke zaista loše sisteme. Ali, kada korupcija postane norma - njeni efekti su pogubni.

U tom smislu, iako sve općine i sve zemlje imaju iskustva sa korupcijom, njeni oblici i njen stupanj se razlikuju. Sistemska korupcija koja diktira pravila igre je ubitačna. To je jedan od razloga što nerazvijene zemlje ostaju takve.

Što možemo učiniti sa sistemskom korupcijom? Participativna demokratija i reforme u pravcu slobodnog tržišta biti će od velike pomoći. I jedno, i drugo povećavaju konkurenciju i javnu odgovornost, a ove dvije stvari, za uzvrat, smanjuju korupciju. Ali demokratija i slobodno tržište svakako nisu dovoljni. Korupcija se rukovodi sljedećom formulom: $K = M + D - O$. Korupcija je jednaka kombinaciji monopola i diskrecije, uz odsustvo javne odgovornosti. Bez obzira na to da li se ova aktivnost odvija u javnom, privatnom ili neprofitnom sektoru, bili mi u La Pazu, Lilongveu ili Los Angelesu, kad god netko ima monopol na vlast, robu ili uslugu, diskreciju u odlučivanju da li će nešto nekome biti omogućeno i u kojoj mjeri, a nema odgovornost prema javnosti - naići ćemo na korupciju.

Korupcija je zločin iz računa, a ne strasti. Točno je da postoje „sveti” koji se mogu oduprijeti svim iskušenjima, kao i poštenu službenici koji joj se, uglavnom

odupiru. Ali, ako su mogućnosti podmićivanja velike, šanse da vas uhvate male, a kazne blage, mnogi će podleći iskušenju.

Rješenje je, dakle, da počnemo od sistema. Monopol se mora smanjiti ili nemogućiti. Diskrecijska prava se moraju jasno definirati. Javna odgovornost se mora povećati. Mora se povećati mogućnost da počinitelji budu uhvaćeni, kao i kazne za sve učesnike u korupciji (kako za one koji daju, tako i za one koji je primaju). Sistem nagrađivanja se mora povezati sa kvalitetom obavljanja posla.

Sve gore ponuđene mogućnosti mogu biti predmet beskrajnog razmatranja, ali obratite pažnju da se nijedna od njih ne zasniva na onome što će svako od nas prvo pomisliti pri spomenu korupcije – novi zakoni, povećana kontrola, promjena mentaliteta, etička revolucija. Zakoni i kontrola nisu dovoljni, ako nemate izgrađen sistem unutar kojeg ćete ih primijenjivati. Moralno prosvjetljenje je moguće, ali rijetko kada na inicijativu rukovodstva u javnom sektoru.

Čak iako nismo u stanju „proizvesti” službenike i građane koji ne podliježu korupciji, ono što možemo učiniti je njegovati konkurenciju, promijeniti sistem nagrađivanja, povećati javnu odgovornost: ukratko, možemo popraviti sisteme koji omogućavaju korupciju.

Ne kažemo da će to biti lako. Ali, potrebno je istaknuti tri stvari. Prvo, postoje primjeri o uspješnom smanjenju korupcije na nivou firmi, gradova, projekata, ministarstava i čitavih zemalja. Drugo, mnoge od ovih priča o uspjehu sadrže zajedničke teme, kojima ćemo se ovdje pozabaviti. Treće, borba protiv korupcije može biti temelj za mnogo šire i dublje reforme lokalne samouprave. I, na kraju ovog poglavlja, želimo vam ukazati da će se korupcija, ukoliko ne dođe do ovih širih i dubljih reformi, ponovo javiti.

Jedan uspješan primjer odigrao se u La Pazu, Bolivija, početkom 1985. godine.

Prva bitka iz La Paza

Većina promatrača će se složiti da je situacija u La Pazu bila vrlo teška. Grad samo što je obavio prve demokratske izbore poslje 40 godina, a Ronald MacLean Abaroa postao je gradonačelnik. Hiperinflacija u Boliviji je zaustavljena jednim izuzetnim, veoma rigoroznim programom. Ali, ove dugo očekivane promjene dogodile su se u isto vrijeme sa krizom u samom gradu. Kada je Roland MacLean Abaroa došao na vlast, plaće službenika činile su 120 % gradskog prihoda. Uprkos tome, plaće su bile mizerne i izjedala ih je inflacija: gradski inženjer je mogao zaraditi najviše 30 dolara, a gradonačelnik je zarađivao bijednih 100 dolara. Prethodni gradonačelnici su zapošljavali sve više i više ljudi iz političkih razloga. 1985. godine, grad je zapošljavao 5700 osoba, od toga 4000 radnika.

U gradskoj upravi, korupcija je cvjetala. Javni radovi, koje je uglavnom izvodio grad, obuhvaćali su sve i svašta, od krađe dijelova i goriva, do raznih prijevara kojima su zanemarivani standardi kvaliteta, uz totalnu neefikasnost u radu. Proces prikupljanja gradskih taksi obilovao je “muvanjem” (manja procjenjena

vrijednost kuće, u zamjenu za mito) i “podmazivanjem” da bi se stvari ubrzale (grad je sam prikupljao takse, pa se ponekad moralo čekati u dugim redovima. Rješavanje zahtjeva za dozvole i licence često se odugovlačio, ukoliko se to ne bi ubrzalo novcem, a konačno dobijanje dozvole često je podrazumijevalo i dodatno podmićivanje. Javne nabavke podrazumijevale su mnoge “mutne” radnje i nedovoljno transparentnosti, mito i iznuđivanje bili su neophodni da bi se dobio ugovor, a zatim novim podmićivanjem, da bi se izvršeni ugovor platio. Osobni sistemi često su se zasnivali na prijateljskim odnosima ili političkom utjecaju, sa malo tradicije profesionalizma. Revizije i istrage su bile slabe i, kao takve, i same podložne korupciji. Konačno, visoki rukovodioci su koristili svoj položaj da “proguraju” svoje favorizirane ponude i dobavljače kroz sistem, u zamjenu za novac ili neku drugu prigodnu naknadu.

Nepotrebno je reći da je pod ovakvim uvjetima grad doživljavao neuspjehe na svim poljima. Kada se suoče sa sistematskom korupcijom, u većini slučajeva, ljudi jednostavno odustaju. Ili se pribjegava institucionalnom jačanju, onome što mi zovemo “traženju pomoći sa strane” — drugim riječima, uvodi se *pojačanje*: više obuke, više stranih eksperata, više računala, više pisanih pravila — i, naravno, kodeks etike i preispitivanje stavova.

Strategija Ronalda MacLean-Abaroe bila je drugačija, iako je podrazumijevala i uvođenje pomoćnih elemenata sa strane. On je razumio da je srž institucionalnog propadanja bila u nefunkcionalnim sistemima informiranja i nagrađivanja. On je doslovno prihvatio formulu $K = M + D - O$.

Dijagnoza

Njegov prvi korak bio je da se pozabavi dijagnozom. Gdje je bilo korupcije, koliko je ona bila prisutna, koji su bili njeni uzroci i moguća rješenja? Seminari koje je održao sa rukovodiocima, koje smo ranije nazvali “participativna dijagnoza” nisu mu samo omogućile da dođe do korisnih informacija (Prilog 12), već su i motivirale ove službenike da i sami razmišljaju o strategijama reforme. Pomogle su i posebne studije, koje su se kretale od onih neformalnih (intervju sa tajnicama, pretraga institucionalne evidencije o počinjenim prekršajima), do sistemskih analiza u domenu javnih nabavki.

Strategija

Budući da je odlučio da se usredotoči na ove zastrašujuće probleme, gradonačelnik MacLean-Abaroa primjenio je ranu verziju okvira za analizu politike (Prilog 4), na sve ključne aktivnosti grada (na primjer, radove, prikupljanje prihoda, izdavanje dozvola i licenci, javne nabavke, reviziju i računovodstvo, evaluaciju) Gradska vlada poduzela je nekoliko impresivnih koraka ka poboljšanjima.

Javni radovi. Gradonačelnik je iskoristio finansijsku krizu grada da otpusti veliki broj zaposlenih, naročito fizičkih radnika u oblasti izvođenja radova. Iskoristio je ovu priliku da redefinira misiju grada u smislu izvođenja hitnih popravaka, bez provođenja krupnih projekata. U ovom drugom slučaju, uloga

grada je izmijenjena tako da vrši nadzor nad radovima, ali ih sam ne izvodi. Gradonačelnik MacLean Abaroa posegnuo je za međunarodnom pomoći u izvođenju radova i reformi gradske uprave. Iskoristio je nešto od tog novca da podigne plaće ključnih gradskih rukovoditelja. To je omogućilo dovoljno visoke plaće da bi se privukli zaista talentirani ljudi na važna radna mjesta kao što je planiranje i nadgledanje javnih radova.

Kojih radova? Gradonačelnik je uveo niz tehnika za utvrđivanje vrijednosti različitih vrsta radova u prigradskim naseljima i samom gradu. Ove tehnike sastojale su se od anketa koje su provedene među lokalnim grupama, do proučavanja cijene u odnosu na koristi (cost-benefit), uz pomoć kompetentnih vanjskih savjetnika.

Prikupljanje prihoda. Prikupljanje prihoda povjereno je bankama, a ne gradskim službenicima kao do tada, što je smanjilo mogućnost podmićivanja i iznuđivanja od strane gradskih službenika. Kompliciran sistem procjene vrijednosti imovine zamjenjen je samoprocjenjivanjem, tako da su građani mogli sami prijaviti vrijednost svoje imovine, rukovođeni prikrivenom prijetnjom da bi grad mogao otkupiti njihovu imovinu po cijeni koju su prijavili. Kao rezultat, došlo je do primjetnog porasta gradskih prihoda.

Dozvole i licence. Gradonačelnik je prekinuo neke aktivnosti koje su predstavljale prethodnu praksu, tako da za neke stvari dozvole nisu bile potrebne, pa tako nije bilo ni potrebe za mitom. Ukinuo je službu kontrole cijena.

Uveo je jedinstveni registar svih zahtjeva za izdavanjem dozvola i licenci. Podnosioci zahtjeva bi došli na šalter na kome su radili službenici registra, a ne osobe koje su direktno zadužene za ocjenu zahtjeva i izdavanje dozvola i licenci. Svaki zahtjev unosio se u sistem koji je omogućavao njegovo praćenje i kretanje. Sužena je mogućnost za primanje mita, a informacije koje su se prikupljale putem tog sistema mogle su se koristiti za ocjenu rada službi i pojedinačnih službenika. Taj sistem nikada nije u potpunosti zaživio, ali je uveo drugačiji pristup.

Učinio je veliki napor da pojednostavi proceduru izdavanja dozvola i licenci. Zatim je objavio Pravilnik o radu (Manual de Papeños) koji je opisao postupak do detalja, tako da su se građani mogli upoznati sa onim što mogu očekivati i da ne daju mito zbog neobaviještenosti.

Glede građevinskih dozvola, osmislio je plan koji uključuje arhitekte kao privatne osobe pod okriljem Arhitektonskog fakulteta. Oni bi preuzeli dio odgovornosti za stručnu ocjenu, davanje garancije kvaliteta i legalnost projektne dokumentacije. Uključivanje preko 100 arhitekata kao privatnih osoba ubrzalo bi davanje suglasnosti i poboljšalo kvalitetu stručne ocjene.

Javne nabavke. Sistemi koji su se ranije sastojali od velikog broja koraka koje je bilo teško pratiti, pojednostavljeni su kroz manji broj koraka, a uložen je veći napor da se oni pažljivije prate.

Ljudski resursi. Krenulo se ka tome da se gradski službenici profesionalizuju kroz zapošljavanje i napredovanje prema zasluži i učinku. Dovedeni su mladi

ljudi, pod kapom plana nazvanog “Mladi Bolivije” (Bolivia Jóven). Zahvaljujući smanjenju broja zaposlenih, povećanju prihoda i stranoj pomoći, omogućeno je povećanje plaća, tako da su se one u roku od dvije godine mogle usporediti sa plaćama u privatnom sektoru. Radikalno je povećan broj obuka, a poseban program koji je omogućila Svjetska banka usredotočio se naročito na unapređenje kapaciteta zaposlenih u gradskoj upravi. Otvoren je novi Institut za obuku općinskih službenika.

Revizija i računovodstvo. U suradnji sa jednom ozbiljnom konzultantskom kućom osmišljen je i primijenjen sveobuhvatan sistem financijskog upravljanja, koji je obuhvaćao sve od zahtjeva za materijalnim dobrima i radovima, do njihove nabavke, magazinskog poslovanja i nadzora. Nažalost, ovaj sistem nije u potpunosti uveden do kraja mandata MacLean-Abaroe.

Primjena strategije

Gradonačelnik MacLean-Abaroa se, također, čvrsto držao unaprijed definirane strategije primjene. Napravio je savezništvo sa poželjnim domaćim i međunarodnim snagama. Na početku je “uhvatio neke velike ribe”, a zatim se služio tim primjerima da bi svima prenio poruku da je sa starim, korumpiranim sistemima gotovo. Odlučio se da ne napada svoju birokraciju, već da joj prvo pomogne, a zatim je krenuo napadati korupciju koristeći se preventivnom strategijom, koja se zasnivala na reformi informacijskih sistema, sistema nagrađivanja i povećanju konkurentnosti. Svom gradu je povratio pamćenje. Na primjer, ponovo je iznio na svjetlost dana jednu veliku, prethodno pripremljenu studiju dugoročnih potreba u oblasti infrastrukture. Ovaj plan koji je bio financiran sredstvima francuske vlade, stajao je u zapečku osam godina. Plan je sadržao sveobuhvatne studije koje su mogle biti od velike pomoći u odlučivanju o neophodnim radovima i uslugama.

Rezultati su bili izvanredni. Za samo tri godine, ulaganja u infrastrukturu su povećana deset puta. Prihodi su vrtoglavo rasli. Za dvije godine plaće gradskih službenike mogle su se usporediti sa plaćama u privatnom sektoru. Svi izvještaji su ukazivali na smanjenje korupcije. A gradonačelnik MacLean Abaroa je jos dva puta dobio izbore.

Kratak pregled koraka koje treba sprovesti u borbi protiv korupcije

U Prilogu 17 dat je kratak pregled koraka koje treba provesti u cilju sprečavanja korupcije. Ne postoji nikakav striktan recept – ovo je više skup prijedloga koji bi mogli pobuditi nova razmišljanja kod općinskih rukovoditelja.

Prilog 17: Prijedlog koraka koje treba provesti u borbi protiv korupcije

1. Utvrdite dijagnozu – odredite sve vrste korupcije i njihovu
--

rasprostranjenost.

- a. Participativna dijagnoza: radionice za sve one koji su dio korumpiranog sistema.
 - b. Sistematsko anonimno anketiranje zaposlenih i klijenata.
 - c. Posebne studije, posebno one koje se tiču „podložnosti korupciji”.
2. Pripremite strategiju uz fokusiranje na sistem. Koristite okvir za analizu politike (Prilog 4) da razmotrite sve mogućnosti, njihov efekt, kao i direktne i indirektne troškove. Možete se široko rukovoditi slijedećim:
- a. Izbor zaposlenih.
 - b. Uspostavljanje sistema nagrađivanja i kažnjavanja.
 - c. Dobar protok informacija o rezultatima.
 - d. Redefinirajte odnos između rukovodilaca-zaposlenih-klijenata: smanjite monopol, pojasnite i ograničite diskrecijska prava i pojačajte javnu odgovornost.
 - e. Povećajte „moralnu cijenu“ korupcije.
3. Usvojite strategiju primjene.
- a. Organizirajte se u okviru lokalne samouprave: odredite koordinate i centralnu točku.
 - b. „Uberite prvo plodove koji su najlakše dostupni“: Pozabavite se prvo relativno lakim problemima.
 - c. Udružite se sa poželjnim snagama (državnim, međunarodnim, privatnim sektorom, nevladinim organizacijama).
 - d. Razbijte kulturu „nedodirljivosti“ tako što ćete upecati „nekoliko velikih riba“.

- e. Podignite borbu protiv korupcije na visoki nivo, tako što ćete redovito obavještavati javnost putem medija.
- f. Učinite neko dobro za općinske službenike, da ne izgleda da ih direktno napadate.
- g. Jačajte snagu institucije ne samo kroz „dodatne mjere sa strane“ (više obuka, više eksperata ili više računala) već, naročito, kroz izmijenjene sisteme razmjene informacija i poticaja.
- h. Razmotrite kako kampanja protiv korupcije može izazvati veće i dublje promjene u općinskoj upravi (kao što su, na primjer, općinske usluge , plaćanje prema zaslugama ili privatizacija sa kvalitetnom regulativom).

Kako održati reforme

Pošto je pripremio prvu verziju ove knjige, u kolovozu 1995. godine, Ronald MacLean -Abaroa je odlučio ponovo se kandidirati za Gradonačelnika La Paza – u ovom slučaju, kao i drugdje, između ova dva događaja nije postojala uzročno-posljedična veza. Na izborima u studenom niti jedan kandidat nije imao većinu. U drugom krugu, MacLean-Abaroa pobjedio je kandidata koji je bio gradonačelnik u prethodnom sazivu, i dobio najviše glasova od jedanaest izabranih gradskih vijećnika. Kada je službeno uspostavio vlast 1996. godine, pozvao je Roberta Klitgarda da dođe i obavi procjenu financijske situacije La Paza i da se pozabavi cjelokupnom strategijom grada. (Lindsey Parris nije mogao prisustvovati.) Prošle su četiri godine od kako je MacLean Abaroa izašao iz gradonačelničkog kabineta, a u međuvremenu su dva gradonačelnika odslužila mandate. Bilo je nevjerovatno koliko je korupcija ponovo procvjetala.

Jedan stariji član Gradonačelnikovog tima je rekao: “Znam koliko su veliki bili problemi koje ste zatekli 1985. godine, stvari su tada bile veoma loše, ali mislim da sada trebamo ponovo početi od nule. Situacija je toliko loša.”

“Evo jednog primjera. Pretpostavljam da 95 posto automobila gradske uprave ima tahografe i brzinomjere, ali su starteri pokvareni. Zašto? Da bi se mogao krasti benzin. Trošimo čitavo bogatstvo na gorivo. Ponekad su odobrene sume toliko velike, da je smiješno. Na primjer, za potrebe obavljanja mog posla, imao sam pravo na 600 litara mjesečno. Smanjili smo količinu na 200 litara, ali je i to previše. Pravi se privid da se gradska vozila neprestano koriste. Svi traže da im se plati prekovremeni rad, kao i obroci, jer, navodno, toliko rade.”

Bilo je, čak, i gorih primjera institucionalnog propadanja.

Javni radovi. Građevinska komora, grupa privatnih firmi, uložila je javni protest zbog iznuđivanja od strane prethodne gradske uprave. Nitko se nije obazirao na to. Neki ljudi iz gradske uprave su otvoreno govorili da mito za dodjelu ugovora iznosi 10 do 15 posto. Kada se radovi obave i dođe vrijeme za plaćanje, traži se dodatnih 10 posto “za stranku”. Ukoliko se to ne učini, postojala je realna opasnost da izvođači radova ostanu bez uplate, s obzirom da su dugovanja grada prema njima znatno narasla u posljednje dvije godine. Do 1996. godine, grad je imao manjak od oko 20 milijuna dolara .

Ubiranje gradskih taksi. Sistem “samoprocjene” se urušio onog trenutka kada je postalo jasno da grad nema mehanizme kažnjavanja u slučaju da se navede niža vrijednost imovine od realne. (Opasnost od otkupa imovine po nekoliko puta većoj vrijednosti od procjenjene se pokazala nelegalnom i poslje nekoliko godina, to više niko nije uzimao za ozbiljno.) Godine 1995., ustanovljen je novi sistem koji je omogućavao “automatsku” procjenu, u zavisnosti od karakteristika nekretnine, koje bi vlasnici sami navodili. Kao rezultat, takse su procjenjivane u znatno uvećanom iznosu za siromašne slojeve i pripadnike niže srednje klase. Uslijedili su veliki protesti, pa je trebalo odgovoriti na tisuće žalbi pojedinaca, obično tako što bi se takse poslje toga umanjile. Javnost je nastavila negodovati, a jedan od pripadnika prethodne gradske vlade istakao je da smatra da je upravo to razlog poraza prethodnog Gradonačelnika na sljedećim izborima. U svakom slučaju, takva vrsta izbjegavanja plaćanja taksi putem nerealne procjene umanjila je prihod grada od taksi na imovinu gotovo stopostotno.

Izdavanje dozvola i licenci. Objedinjeni registar zahtjeva za izdavanje dozvola i drugih transakcija u potpunosti je prestao funkcionirati. Zaduženi službenik je u jednom dopisu iz veljače 1996. godine naveo “beskrajnu listu” razloga, koji su se uglavnom svodili na kruženje službenika kako bi se našao način da se zaštite stranački interesi i omogući primanje mita. Da bi se “dokumenti revidirali”, sada je podmazivanje od oko B.200 (oko 40 dolara) bilo “svakodnevna rutina”.

Sistem koji je podrazumijevao da arhitekti pregledaju građevinske planove konačno je zaživio, poslje četvorogodišnje pripreme. Arhitekti su još uvijek dobivali svoj dio od uplate uz podnošenje zahteva za izdavanje dozvola, ali se njihov posao, očigledno, svodio na provjeru da li je točno naveden broj kvadrata (i da li je uz zahtjev uplaćen odgovarajući iznos). Kada je od njih zatraženo da postupaju prema prvobitnom dogovoru i vrše kontrolu kvaliteta i legalnosti planova, Koledž arhitekata se pobunio, uz obrazloženje da ne žele da se korupcija prisutna u gradskoj upravi preseli kod njih. (Međutim, i dalje nisu imali ništa protiv da dobijaju svoj dio.)

Javne nabavke. Neprincipijelno udruživanje ponuđača bilo je sasvim uobičajeno. Korumpirani općinski službenici su odbijali “autsajdere” koji su nudili niže cijene, rukovodeći se loše definiranim standardima kvaliteta. Kao što je ranije spomenuto, namještanje ponuda je i dalje bilo prisutno, uz obavezno davanje mita prilikom dodjele ugovora i plaćanja.

Ljudski resursi. Plaće su ostale relativno visoke, ali nagrađivanje i unapređenja se nisu zasnivala na kvalitetnom obavljanju posla. Umjesto toga, politička postavljanja bila su tako uobičajena da je prethodna uprava zamijenila oko 40 % rukovodećeg i stručnog kadra, a ona prije nje je zamijenila čak 70 % osoblja iz vremena kada je Abaroa bio gradonačelnik. Čak i sekretarice su dobile poruku da neće dobiti povećanje plaće ukoliko se ne učlane u gradonačelnikovu političku stranku. Zašto se nitko nije usudio javno reagirati? Jednostavno, zato što bi to ugrozilo svako napredovanje u karijeri. Jedna tajnica je to ovako opisala: “Četiri godine smo živjeli sa kontroliranim umovima i zatvorenim ustima. Ako bi se itko pobunio [zbog nezakonitih radnji], izgubio bi posao. Ali, u tajnosti, svi su komentirali to što se dešavalo.”

Štoviše, unutrašnji sistemi za razmatranje žalbi i kontrolu i sami su postali žrtve utjecaja i neznanja. Računi i podaci iz integriranog sistema financijskog upravljanja na kome je radio tim eksperata, su postali potpuno besmisleni. Ni poslje četiri godine, taj sistem nije zaživio. Iako taj sistem nije bio u potpunosti završen, još jedan razlog što nije primijenjivan (po riječima menadžera programa) nađen je u “otporu gradskih službenika koji imaju svoje vlastite razloge zašto ne žele biti dio sistema financijskog upravljanja”.

Centralizirana korupcija je, takođe, bila prisutna. “Prethodni gradonačelnik uspostavio je Službu za planiranje, koordinaciju i kontrolu”, objasnio nam je njen novi direktor. „Služba je centralizirala sve, svaku odluku. Na kraju, svaka dozvola, licenca i svaki ugovor su se ovdje morali odobriti. Tu je bilo mnogo prostora za zloupotrebu. Mi smo tu službu podrugljivo nazivali Služba za planiranje i ubiranje mita.”³³

Na neki način, situacija je bila puno bolja nego 1985. godine. Neke od tadašnjih reformi su ukočene. Deregulacija nekih oblasti gradske ekonomije je trajno uklonila korupciju, koja je ranije pratila izvršenje te regulative. Ukidanje nadležnosti gradskih vlasti u nekim drugim oblastima također je pomoglo. Grad se, na primjer, nije vratio ranije ustaljenoj praksi da obavlja ulogu glavne građevinske firme, iako je njegova oprema unapređena putem jednog projekta strane pomoći. Ali, nažalost, proces provjeravanja i nadgledanja radova se pogoršao, tako da su se bitni vidovi korupcije ponovo pojavili.

U jednoj anketi iz 1996., 50 % građana La Paza se izjasnilo da je “nivo korupcije porastao u odnosu na prethodni period”, 43 % ispitanih građana je smatralo da je nivo korupcije ostao nepromenjen. Niko nije smatrao da je situacija bolja – preostalih 7 posto je odgovorilo da „ne zna”. (Anketa se odnosila na sve nivoe vlasti, ne samo na grad). Da su bolivijski političari manje pošteniji od političara u drugim zemljama Latinske Amerike vjerovalo je 74 % ispitanika. Na

³³ Prim. prev.: Ovdje je prisutna igra reči: Služba za planiranje, koordinaciju i kontrolu na engleskom jeziku je Office of Planning, Coordination, and Control - skraćeno OPCC. Podrugljivo ime koje je bilo dato ovoj službi, Office of Planning and Collection of *Coimas* [mito, na španjolskom] ima istu skraćenicu – OPCC.

pitanje što smatraju osnovnim motivom za takvo ponašanje političara: javni položaj, "ekonomsku potrebu" ili "potrebu za vlašću", 84 % muških ispitanika i 52 % žena je smatralo da su se rukovodili isključivo "ekonomskim motivima". Samo 9 % od ukupnog broja ispitanika je smatralo da je u pitanju javni položaj."³⁴

Nije iznenađujuće bilo ni saznanje da su nezakonito ponašanje i korupcija u La Pazu bili praćeni i alarmantnim trendovima u oblasti gradskih financija. Posljednja cijela godina kada je Gradonačelnik Abaroa bio na vlasti bila je 1990. (prema bolivijskim zakonima, morao je napustiti položaj do polovine 1991. godine, da bi mogao biti kandidat na ponovnim izborima krajem tekuće godine). Od 1990. do 1995. godine deficit troškova u odnosu na tekući prihod (bez kapitalnih transfera i strane pomoći) narastao je od oko 1,2 milijuna dolara (4% tekućeg dohotka) do oko 40,7 milijuna (87% tekućeg dohotka). U toku istog perioda, opet iskazano u dolarima, ukupne investicije narasle su od 10,4 milijuna do 14,6 milijuna, dok je rast tekućih troškova bio mnogo brži – od 8,5 milijuna do 32,0 milijuna u 1995.

Što je to pošlo naopako? I što je bilo moguće učiniti kako bi se riješili problemi?

Informacije i poticaji

Slučaj La Paza ukazuje nam na dvije stvari. Prvo, sistemska korupcija može nanijeti veliku štetu. Drugo, tokom vremena, sa novim ljudima na vlasti, pojedine antikorupcijske mjere se mogu izokrenuti i, zapravo, pretvoriti u nove izvore ili oblike korupcije. Ovo nas tjera da postavimo mnoga pitanja. Što je to što nas unazađuje? Što je to što nam može pomoći u procesu kreiranja antikorupcijskih strategija i politika?

Prije svega, moramo imati na umu da La Paz nije usamljeni slučaj. Drugi gradovi i druge zemlje su, također, imali problema da ustraju u antikorupcijskim inicijativama. Poučan je primjer Hong Konga. Pretpostavka iz 1997. godine imala je dosta utjecaja. Po riječima jednog izveštaja: "Neizvjesnost budućnosti Hong Konga, pošto ga Kina preuzme sledećeg srpnja, izaziva potrebu za brzim obogaćivanjem."³⁵ Honkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije istakla je da izveštaji o korupciji u javnom i privatnom sektoru ukazuju na porast od 58% od 1992. do 1994. godine (prema izveštajima o korupciji, u 1995. dolazi do pada za 10%). Agenti vodeće međunarodne konzultantske kuće Kroll Associates (Azija), navode da su se slučajevi korupcije među javnim službenicima udvostručili u periodu od siječnja 1995. do lipnja 1996. godine. Direktor te firme, Steven Wickers, naveo je da ni policija, ni Nezavisna komisija nisu provele nijednu bitnu istragu u korporativnom sektoru tokom dvije posljednje navedene godine.

³⁴ "Los paceños ya no creen en nadie," *Ultima Hora* specijalni izveštaj, 18. veljača 1996., str. 18-19. Anketa je rađena na slučajnom starosno strateškom uzorku odraslih osoba od 18-65 godina iz četiri gradske zone i pripadnika srednje klase. Veličina uzorka nam nije poznata.

³⁵ *The Asian Wall Street Journal*, 11. jun 1996., citat iz *Business Day*, 12. jun 1996., str. 12.

Problem je u tome što se Kina, generalno, smatra zemljom sa najvećim stupnjem korupcije u Aziji. Dobila je takvo nezahvalno "počasno" mjesto na rang listi koju je objavila organizacija Transparency International u svibnju 1996. godine, na osnovu niza istraživanih parametara u ekonomskom sektoru. Hong Kong je danas na suprotnom kraju te skale. Postoji zabrinutost zbog toga što kineske kompanije sa jakim vezama u Hong Kongu uvode loše, korumpirane navike, a da će se pravila igre naredne godine promijeniti na ovaj ili onaj način.

Osiguravanje održivosti politika uopće, ne samo onih koje se tiču borbe protiv korupcije, u različitim upravama, jedan je od najvećih izazova za gradske vlasti. Prema jednom nedavno objavljenom izvještaju, pisanom prilično pesimističkim tonom, vrlo mali broj gradova u razvijenim zemljama je u stanju da na duže staze održi kratkoročne uspjehe, u bilo kojoj dimenziji. Priče o posebnim dostignućima i uspjesima, kao što je "bangalorški grad Kuritiba u Indiji, kao i nekoliko drugih primjera, mogu ukazati da pravi problem sa kojim se suočavaju siromašniji gradovi nije rast populacije ili baza resursa, već nepostojanje sposobnih rukovoditelja i dobre regulative i politike, koja će opstati i kada dođe do promjena u upravi."³⁶ Osim nedostatka dobrog rukovođenja, Linden smatra da su, općenito govoreći, prisutni i drugi problemi sa kojima se suočavaju gradovi u zemljama u razvoju – migracija, siromaštvo, ekološki problemi, visoko mobilna strana ulaganja, stagniranje u proizvodnji hrane, porast stope zločina i građanski razdori.

Da li ovo vrijedi i za korupciju? Da li je, jednostavno, previše teško da se ona prevaziđe na održivi način?

Prvo treba razumjeti da će učešće u gradskoj vlasti zauvijek biti relativno privlačna i osjetljiva meta za beskrupulozne. U usporedbi sa državnim vlastima, sistemi na kojima se zasnivaju jedinice lokalne samouprave su obično osjetljiviji. Platne skale za profesionalno osoblje su niže, a samim time se i zapošljava osoblje slabije kvalitete. Zbog takvog efekta, lokalne elite ili lokalni populistici imaju mnogo više mogućnosti da jedni drugima čine ustupke. Kako god bilo, u mnogim zemljama gradovi su najpogodnije tlo za jačanje državne vlasti i bogaćenje. Ako se nađu u rukama beskrupuloznih oportunisti ili idealisti koji nemaju menadžerske sposobnosti, gradske uprave mogu lako postati mjesta u kojima se javljaju blaži oblici tiranije ili sistematska korupcija, ili oboje istovremeno. Takve prijetnje su pojave endemskog tipa.

Ekonomski pristup korupciji zahtjeva da se usredotočimo na aktivnosti koje beskrupuloznima omogućavaju monopolističko ponašanje, korištenje diskrecije koja im je zvanično data u privatne svrhe i izbjegavanje javne odgovornosti. Jedna od korisnih ideja za sprečavanje monopolskog pristupa u obavljanju posla je uvođenje kompetitivnih procedura i angažiranje firmi sa strane. Ukoliko bi se mogućnost pojave korupcije uzimala u obzir u odnosu na cjelokupnu regulaciju, to bi moglo dovesti do deregulacije, do te mjere da to više ne bi bilo optimalno za

³⁶ Eugene Linden, "The Exploding Cities of the Developing World," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No.1 (sije.-velj. 1996): 63

jednu savršeno funkcionalnu državu. S druge strane, privatiziranje usluga i deregulacija nose vlastite rizike od korupcije, neefikasnosti i nepravde. Sam čin privatizacije može biti korumpiran, kao što to, nažalost, i pokazuje novije iskustvo mnogih zemalja. Deregulacija može biti dobro rješenje ukoliko regulacija nije društveno korisna, ali u sredinama koje karakterizira slabo tržište, kartelizacija, nedovoljna dostupnost informacija i visoka neizvjesnost, samo deregulirano tržište može dovesti do ogromne neefikasnosti i nepravednih postupaka.

Već smo se susreli sa inspiriranim gradskim rukovoditeljima koji znaju kreirati efektivne strategije protiv sistematske korupcije, koje daju kratkoročne rezultate. Na primjer, oni mogu promijeniti način informiranja i stimuliranja na takav način da se umani monopol. Ali, dugoročno, kada dođe do promjene vlasti, uvijek je moguće da će ti antikorupcijski naponi propasti. Objedinjeni registar svih transakcija je uništen u La Pazu, a planovi o integriranom sistemu financijskog upravljanja još uvijek nisu zaživjeli. Porezni obveznici su urušili sistem "samoevaluacije" imovine, a nedostatak sistematskog čuvanja podataka onemogućio je vlastima da dugoročno prate i proveravaju njihovu vjerodostojnost. (Moguće je da su porezni službenici namjerno radili na neorganiziran način, da bi mogli iznuđivati mito od građana, u zamjenu za rješenja o plaćanju niže takse). Zapošljavanje i unapređivanje radnika prema zaslugama nije opstalo zahvaljujući gradonačelnicima koji su željeli na najvišim gradskim pozicijama postaviti njihove ljude.

Ne samo da su propale antikorupcijske mjere, već su i one same postale korumpirane. U La Pazu je porast plaća gradskih službenika koji su držali ključne tehničke položaje bio važan korak u funkcioniranju grada. Ali, do 1991. godine, to je uveliko bio predmet političkih kontroverzi i problem oko kojeg su se vodile kampanje (kao i u drugim slučajevima kada javna uprava omogućava dobre plaće), a zatim su, sa promjenom gradonačelnika ti stručnjaci zamjenjeni njegovim prijateljima i političkim istomišljenicima – pripadnicima stranke na vlasti – koji su bili potpuno nestručni. Ideja o kombiniranju privatizacije sa striktnom regulativom može biti predmet korupcije, prvo kroz namještanje javnih nabavki i postupke dodjele ugovora, a zatim zanemarivanjem nadzornih i kontrolnih funkcija vlasti. Centralizirani sistem javnih nabavki može i sam, naravno, postati korumpirana monopolska institucija.

Snaga demokratskih izbora i ekonomske konkurencije donekle kontrolire korupciju. Moć lokalnih tirana može se ograničiti putem demokratskih procesa, čak i u situacijama kada populistički problemi i pitanja premještanja dobiju centralno mjesto. Ekonomija koja potiče konkurenciju će biti usmjerena ka onemogućavanju kartelizacije i neprincipijalnog udruživanja ponuđača, čak i sa minimalnim naporima da odnosi javnog i privatnog sektora budu transparentni. Pa ipak, kako su to i antički, i suvremeni filozofi opisali, demokracija ne daje garancije da korupcije neće biti.³⁷

³⁷ Bernardino Bravo, "Democracia: Antídoto frente a la corrupción" *Estudios Políticos*, No. 52 (Primavera 1993): 299-308.

Čini se da dugoročna rješenja za njeno smanjenje leže u stvaranju struktura na bazi osobnog interesa, koje se zasnivaju na principima demokracije i slobodnog tržišta. Ukoliko se poveća mogućnost da žrtve korupcije imaju bolji pristup, kontrolu i povratne informacije o korumpiranim sistemima, i same nezakonite aktivnosti će postati uočljivije, a šanse za održive reforme će biti veće. Efikasno pružanje usluga i konkurentne nabavke dobara i usluga su u interesu poslovne zajednice u najširem smislu. Naravno, uvijek će biti slobodnih strijelaca koji će pokušavati zaraditi kroz pružanje loših usluga, izbjegavanje plaćanja taksi i monopola, služeći se mitom. Ali, ukoliko se potiče kolektivno djelovanje poslovnog sektora, uz angažiranje javnog sektora na provođenju zakonskih odredbi o objavljivanju poziva za dostavljanje ponuda, ili ustanovljavanju standarda kvaliteta, ili jačanju konkurencije, njihovi kolektivni interesi će na duge staze imati bolju kontrolu nad korupcijom.

Sistem stimuliranja javnih službenika je također od ključnog značaja. Krucijalne su također i poticajne strukture unutar gradskog poglavarstva. Nije nerealno očekivati da će rukovoditelji korumpiranog gradskog poglavarstva i, uopće, korumpiranih firmi, nevladinih organizacija i univerziteta, imati više interesa da se smanji korupcija u oblasti ubiranja gradskih prihoda, ali i drugdje. Čini se da je to, zaista, bio slučaj u La Pazu. Gradski prihodi su se uvećali, naročito u dijelu izvornih prihoda (nasuprot državnim transferima koji su se odnosili na dio taksi koje su se ubirale u La Pazu i na nacionalnom nivou), kao što je porez na imovinu (uveden 1993. godine) i porez na vozila. Ovdje će čak i spora i korumpirana administracija imati uspjeha, ako postavi sposobnog direktora i osigura mu potrebne resurse i podršku.

Poticaji koji se pružaju birokratima su također značajna odrednica korupcije. Gradonačelnik Meklin-Abaroa proveo je neke eksperimente koji su se zasnivali na nagrađivanju prema učinku, ali njegovi naponi nisu bili ni na koji način institucionalizirani. Nisu uvedeni nikakvi opće prihvaćeni sistemi povećanja plata u zavisnosti od kvaliteta rada i učinka, niti unapređenja prema zaslugama. Taj sistem je bio laka meta za uništenje za administracije koje su uslijedile. Ovo ukazuje na potrebu da se usvoji održiva strategija, koja će jasno definirati sistem nagrađivanja prema učinku i zaslugi, sa čime će javnost biti mnogo bolje upoznata i imat će mnogo više interesa da održi kvalitetu rada i izbjegavanje korupcije. Naplaćivanje usluga i ideja izdavanja vaučera su interesantne mogućnosti, u uvjetima veće decentralizacije. Sve u svemu, što je javnost više uključena u mjerenje učinka i praćenje kvaliteta rada gradske uprave, i što se više rezultati takve ocjene ogledaju u materijalnom nagrađivanju dobrog rada, gradska uprava će biti otpornija na korupciju i zloupotrebu. Ovakvo učešće javnosti zahteva reforme kako u oblasti informiranja, tako i u oblasti stimuliranja.

1. Neophodne **informacije** podrazumijevaju obavješćavanje javnosti o rezultatima gradskih aktivnosti i uloženim naporima gradskih

službenika, bilo da su oni pozitivni, ili negativni – kao kada je, na primjer, u pitanju prisustvo korupcije.

2. **Stimuliranje** podrazumijeva kako nagrađivanje, tako i kažnjavanje, ali i njihovu povezanost sa informacijama o rezultatima rada koje se javno prikazuju.

U La Pazu ne postoje skoro nikakve pouzdane informacije o javnim radovima, naplati taksi, izdavanju dozvola i licenci, efikasnosti u provođenju javnih nabavki i zloupotrebi državnog položaja. Sistem stimuliranja je, stoga, lako podložan favoriziranju pojedinaca. U tom smislu, strategija koja može dati rezultate, mora sistematski sagledati postojeće nedostatke.

Kako se povratne informacije i indikatori učinka mogu bolje iskoristiti? Mnogi značajni faktori će biti posuđeni iz oblasti izvan domena gradske uprave. Može se napraviti analogija sa cijenama transakcija i cijenama informacija, koje se mogu umanjiti putem boljeg sistema obrazovanja, slobodnijeg tiska, boljeg pravnog sistema, bolje komunikacijske infrastrukture, i slično. Na isti način, sa poboljšanjem tih mehanizama, možemo očekivati i bolje povratne informacije od klijenata.³⁸

U tom smislu, moguće je sagledati korupciju iz jedne ekonomske perspektive i, na taj način, objasniti nazadne pojave kao što je moć monopola, slabi sistemi informiranja i sistemi stimuliranja koje beskrupulozni mogu lako urušiti. Iz određenih razloga, koje ekonomisti dobro razumiju, gramziva strana ljudske prirode naročito dolazi do izražaja u okruženjima koje karakterizira siromaštvo, nestabilnost i društveno propadanje.

Ova cijela priča nije isključivo zasnovana na ekonomiji. Dobro rukovodstvo i kompetentno osoblje imaju veliku ulogu. Drugim riječima, čak i dobri sistemi mogu biti potkopani. Mnogi građani Hong Konga gaje sumnju da bi Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije mogla biti zlouporabljena sa prelaskom na kinesku suverenost. Kako pokazuje iskustvo iz mnogih zemalja, čak i najbolje organizirani, pravno riješeni sistemi mogu se urušiti, ukoliko su zaposleni nekompetentni i nemotivirani.

³⁸ Vidjeti Robert Klitgaard, "Information and Incentives in Institutional Reform," in Christopher Clague, ed., *Institutions and Economic Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997) i Robert Klitgaard, "Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions," Discussion Paper No. 303 (Washington, D.C.: The World Bank, Sept. 1995). Materijalno nagrađivanje i unapređenje prema učinku i zaslugi također se oslanja na stupanj napora koji se ulaže na državnom nivou da se uvedu odgovarajuće mjere i zaštite, kao što na to ukazuju nedavni napredni koraci učinjeni u Sjedinjenim Američkim Državama i zemljama OECD-a- Ponekad je potrebno izmijeniti regulativu koja se odnosi na javne službenike ili da se vješto zaobiđu prepreke koje se tiču nagrađivanja prema kvaliteti rada.

Lideri se mijenjaju, na bolje ili na gore, a političke i druge snage mogu zamjeniti sposobne ljude onima koji, i pored najbolje volje ne znaju upravljati sistemima informacija, kontrole i stimulacija. Ne postoji način da se korupcija izliječi jednom zauvijek. Ali, možemo utjecati na to da antikorupcijski napori budu održivi tako što ćemo:

- Njegovati konkurenciju prilikom javnih nabavki dobara i usluga;
- Pojednostaviti regulativu i olakšati postupak dobijanja dozvola;
- Efikasnije dobivati i koristiti povratne informacije od građana o dobrim i lošim postupcima lokalne samouprave;
- Koristiti takve informacije da bismo javne službenike materijalno ili nematerijalno nagrađivali za dobar rad; i
- Potruditi se da rad lokalne samouprave bude transparentniji.

Na kraju ove knjige, neće nas više iznenaditi saznanje da su ovo istovremeno i uputstva za rad efikasne i pravedne lokalne samouprave.

DODATAK O KORUPCIJI U JAVNIM NABAVKAMA

Uvod

Kada su jednoj lokalnoj samoupravi potrebna određena dobra ili usluge, ona ima dva izbora: da ih sama *osigura* ili da *plati* nekom drugom da to učini za nju: to znači, da će se za to pobrinuti netko iz njenih redova, ili će po provedenoj javnoj nabavci, ugovor dodjeliti nekome iz privatnog sektora. Korupcija je jedna od dimenzija, bez obzira na izbor. Veliki dio ove knjige govori o problemu korupcije u slučajevima kada lokalna samouprava *sama obavlja* određene usluge. U ovom dodatku bavit ćemo se slučajevima kada se općina odluči provesti *javnu nabavku* i angažirati privatni sektor te ćemo se baviti različitim vidovima korupcije koja se može javiti, kao i mjerama antikorupcije. Ovdje, vjerojatno, dolazi do pojave korupcije, jer se tu vrti najviše novca. Javne nabavke su oblast u kojoj je korupcija oduvijek predstavljala veliku prijetnju jer tamo gdje se dodjeljuju ugovori “ima najviše novca”, kao što reče Willie Sutton, kada su ga upitali zašto je pljačkao banke.

Najčešći vidovi korupcije obuhvaćaju neprincipijelno udruživanje ponuđača (što povećava troškove/cijene za lokalnu samoupravu, jer je potrebno dodatno “plaćanje”, koje se dijeli ili ne dijeli sa javnim službenicima); postotak koji firme plaćaju da se namjesti javna nabavka; kao i mito koji se daje službenicima koji reguliraju postupke ponuđača kome je dodjeljen ugovor (što može dovesti do ponuda sa neuobičajeno niskim cijenama, a samim time i do kašnjenja i nepotrebnih izmjena u ugovorenim specifikacijama).

Kod dodjele ugovora o javnim nabavkama često se radi o ogromnim sumama novca, a učesnici mogu biti dobro poznati akteri iz redova moćnika, unutar ili izvan lokalne samouprave. Stoga je ova vrsta korupcije pogubna za lokalnu samoupravu, jer dovodi do prihvaćanja pogrešnih načina stimuliranja kao uobičajenog ponašanja i time dovodi do podrivanja povjerenja javnosti i nejednake raspodjele bogatstva i moći.

Formula $K = M + D - O$ daje jasnu osnovu za razumjevanje podložnosti korupciji u svakoj fazi javne nabavke. Idealno “nizak” M, “nizak” D, a “visoka” vrijednost O pomaže nam da razjasnimo sve korake i shvatimo da u pojedinim okolnostima troškovi njegovanja ovog ideala mogu biti previsoki, u smislu kašnjenja u izvršenju ugovora, lošijeg kvaliteta, administrativnih troškova i gubitka zbog propuštenih prilika. Prilikom svake javne nabavke, naprimjer, suočeni smo sa izborom – odlukom da li je potreban proizvod prilagođen našim potrebama ili već postojeći, gotov proizvod. Ako se odlučimo za proizvod krojen po mjeri, dobit ćemo na efikasnosti, ali ako se odlučimo za standardni proizvode, platit ćemo ga manje i izbjeći ćemo skrivene troškove korupcije (koji mogu biti vrlo veliki)

Nedavne ekonomske analize i analize javne politike ukazuju nam na zaokret analiza efikasnosti i korupcije u javnim nabavkama. Na primjer, jasno je da neki važan posao zahtjeva više diskrecije od službenika koji se bave javnim nabavkama, od nekog drugog. U nekim drugim okolnostima, mala doza udruživanja ponuđača može biti korisna, jer se time otklanjaju ponekad velike nedoumice oko stvarnih troškova projekta, pa se time izbjegavaju ubitačno niske cijene u ponudama. Jedna od kvalitativnih lekcija koju ne možemo zanemariti, je da u javnim nabavkama postoji neizbježna doza kalkulacije, pa ovdje, kao i u nekim drugim oblastima javne uprave, borba protiv korupcije ne mora biti jedini cilj.

Skraćeni prikaz postupka javne nabavke u četiri koraka

Javna nabavka počinje onog trenutka kada se ustanovi potreba za dobrima ili uslugama i kada je potrebno ugovoriti isporuku tih dobara ili usluga sa dobavljačem. Korak u kome se iskazuje potreba naručioca, naziva se Zahtjev za podnošenjem prijedloga ponude ili Javni poziv za podnošenje ponuda. U drugoj fazi, zainteresirani ponuđači podnose ponude. Naručitelj ili treće lice koje je ovlašteno od strane naručitelja, zatim, u trećoj fazi, vrši stručnu ocjenu ponuda, bira najpovoljniju ponudu i dodjeljuje ugovor. U četvrtoj fazi, izvršava se ugovor. Tabela A1 prikazuje ove korake, a kosa slova sa brojem označavaju svaku kolonu (od A1 do D4).

Tabela A1: Javne nabavke i korupcija: Okvir za analizu politike			
Skraćeni prikaz faza javne nabavke	A. VRSTE KORUPCIJE I PROBLEMI	B. UVIJETI KOJI OMOGUĆAVAJU KORUPCIJU	C. POKAZATELJI MOGUĆEG PRISUSTVA KORUPCIJE
KORAK 1 Objavljivanje javnog poziva za dostavljanje ponuda za dobra ili usluge	A1 - Pretjerano detaljna specifikacija, koju je teško zadovoljiti - Isključive specifikacije – očigledno pisane za konkretnog ponuđača	B1 - Nesposobnost da se pripremi adekvatna specifikacija - high-tech, komplicirani projekti - loši službenici koji se bave javnim nabavkama (nedovoljno znanja o javnim nabavkama) - Slabo napredovanje službenika, neadekvatno plaćeni	C1 - Specifikacije su nejasne ili ne postoje - Zahtjev za određenom robnom markom ili vrstom opreme - “Hitnost” u dodjeli ugovora - Izabrani ponuđač je učestvovao u pripremi specifikacija

		za rad	
KORAK 2 Podnošenje ponuda	A2 -Udruživanje ponuđača/namještena javna nabavka - Podnošenje ponuda pro-forme - Ponuđači se ne javljaju na tender da bi omogućili određenom ponuđaču da dobije posao - Ponuđači sa sličnom djelatnošću se stalno smjenjuju - Podjela tržišta među ponuđačima (na primjer, regionalno)	B2 -Nadmetanje samo na bazi cijene ili kvaliteta -Nefleksibilni zahtjevi -Otkrivanje identiteta ponuđača, iznošenje detalja iz ponude u toku dostavljanja ponuda -Homogenost firmi, mogućnost komuniciranja među ponuđačima -Velika diskrecijska prava službenika koji se bave javnim nabavkama.	C2 -Mali broj firmi ili konstantna podjela tržišta u vremenu -Uočljivi obrasci ponašanja su se razvili tokom vremena -Postojanje dokaza da su cijene u ponudama veće od uobičajenih tržišnih cijena -Znakovi koji ukazuju da se više ponuđača dogovaralo prilikom pripreme ponude
KORAK 3 Otvaranje i stručna ocijena (evaluacija) ponuda	A3 -Birokratska korupcija - Mito - "Podmazivanje" - Umještanost politike (dodjela ugovora financijerima političke stranke na vlasti) - Loš odnos naručitelja prema ponuđačima - Fokusiranje na cijenu ili kvalitet - Favoriziranje određene firme - Neusklađenost između stimulacije i rizika (nedovoljan poticaj za adekvatan rad)	B3 -Veliki ugovori (relativnost tržišta) -Previše regulative i rigidnost u primjeni procedura javnih nabavki -Kvaliteta (ili cijena) kao jedini kriterij za dodjelu ugovora	C3 -Ugovor nije dodjeljen ponuđaču koji je dao najpovoljniju ponudu -Ugovor dodjeljen ponuđaču bez adekvatne referenc-liste -Ugovor dodjeljen bez provođenja postupka javne nabavke -Ponovljen postupak javne nabavke -Ugovaranje dodatnih usluga, nakon dodjele ugovora (proširenje zahtjeva naručitelja poslje dodjele ugovora) -Fakturirana veća cijena nego što je propisano ugovorom
KORAK 4 Izvršenje ugovora	A4 - Naknadna korupcija	B4 -Ugovor dodjeljen bez	C4 -Zahtjev za naplatom iznad dogovorenih

	(pretjerano veliki zakup) - Lažno financijsko izvještavanje (sa „napuhanim” troškovima) - Neadekvatno prikazivanje administrativnih troškova	provođenja postupka javne nabavke - Ponuđač prisutan na mnogim tržištima, u javnom i privatnom sektoru	troškova -Proširenje ugovora dodjeljenih bez nadmetanja -Raskid ugovora -Loša kvaliteta -Česte izmjene u zahtjevima -Odložena isporuka, odugovlačenje ili kašnjenje
--	--	---	--

Da krenemo redom kroz ovu pomalo zbunjujuću kolonu. U nastavku smo svaku kolonu označili podebljanim kosim slovima u zagradama (npr., **[Polje A1]** se odnosi na kvadrat A1 u tabeli. Cilj nam je da bolje shvatimo kakve se sve vrste korupcije mogu javiti i svakom koraku, kao i da razmotrimo mjere za njeno sprečavanje.

Vrste korupcije koje karakteriziraju svaki korak

[Polje A1] Od samog početka, ponuđaču je u interesu da utječe na sadržaj specifikacija i da se na taj način istaknu njegove prednosti, prikriju mane i smanji konkurencija. Ovo je moguće tako što se prije objavljivanja poziva razmjenjuju informacije sa naručiteljem, naročito kada se radi o usko tehničkim specifikacijama, koje potencijalni ponuđač razumije bolje od naručitelja. Također, ako su korumpirani, službenici koji rade javne nabavke mogu unaprijed podijeliti informacije sa potencijalnim ponuđačima, što im daje nekorektnu prednost. Druga mogućnost je priprema pretjerano detaljnih specifikacija, gdje dotični ponuđač - vjerojatno putem mita – isključuje ostale ponuđače jer se u specifikacijama, jednostavno, traži ono što oni ne mogu ponuditi. Takva specifikacija se naziva “isključujućom”, jer je pripremljena za samo jednog ponuđača i isključuje sve ostale.

[Polje A2] U drugoj fazi, kartel ponuđača se može udružiti i zajednički pripremiti ponudu za jednog od njih, na taj način osiguravajući da jedan od njih dobije ponudu. Kanadski Biro za provođenje politike konkurencije (Bureau of Competition Policy) navodi četiri vrste “namještanja” ponuda:.

1. **Ponude sa pokrićem:** Firme podnose ponude pro-forme, obično sa previsokim cijenama, koje su napravili samo da bi dogovoreni član kartela pobedio.

2. **Nepodnošenje ponuda:** Firme se ne jave na tender, eliminirajući same sebe i time smanjuju konkurenciju i omogućavaju odabranom ponuđaču da pobjedi.
3. **Rotacija ponuda:** Firme se međusobno smjenjuju na tenderima, a kroz plaćanja “ispod žita” omogućavaju da svako dobije “svoj dio” posla tokom vremena
4. **Podjela tržišta:** Firme dijele tržište na regionalnoj osnovi, prema vrsti proizvoda koje nude, kao i po drugim osnovama i suzdržavaju se od nadmetanja izvan dogovorenih granica.

Udruživanje ponuđača ne mora obavezno podrazumijevati i podmićivanje javnog službenika. Može to biti oblik kartelizacije i nekompetitivna aktivnost koja je ilegalna, ali se ne može striktno svesti pod pojam korupcije. S druge strane, namještene ponude često imaju resurse, a katkad i moć da zaplaše javne službenike, ukoliko bi riješili da ih prijave.

[Polje A3] Evaluacija ili stručna ocjena ponuda je treći korak, u kome može doći do davanja mita ili “podmazivanja” da bi se favorizirala ponuda određenog dobavljača, a to može biti i firma koja financijski podržava stramku na vlasti. Što je to što nazivamo neslaganjem između naručitelja i ponuđača³⁹, a također može dovesti do neefikasnosti i stvaranja neprincipijalnih koalicija? Mnogi od indikatora mogu biti isti, a povremeno je, čak, teško napraviti jasnu razliku među njima. Lideri lokalne samouprave moraju biti svjesni i jednog, i drugog.

[Polje A4] Korupcija se ovdje ogleda u lažnom financijskom izvještavanju (prikazivanje većih troškova od stvarnih), odstupanju od specifikacija ili

³⁹Prvi niz problematičnih odnosa veže se za javne službenike – javnu instituciju, ukoliko je javni službenik u prilici da donosi odluke koje su protivne javnom interesu, bilo zato što ga nagoni sistem ili iz osobnih razloga. Ako se ugovor dodijeli ponuđaču na osnovu samo jednog kriterija, kao što je, recimo, najniža cijena (naročito, ako kvaliteta nije dobro definirana) ili samo po osnovu kvalitete (izbor najkvalitetnije ponude, gdje se cijena ne uzima u obzir ili nije najbitnija – što je ponekad slučaj sa oružjem u obrambene svrhe), to može favorizirati određene ponuđače. I sami službenici naručitelja mogu biti međusobno polarizirani – pravnici se mogu fokusirati na cijenu, a tehnički stručnjaci na kvalitetu. Ponekad, službenici mogu favorizirati određenog ponuđača iz drugih razloga, a ne zato što su primili mito, ili je to neko iznudio od njih (na primjer, zbog mogućnosti dobivanja novog zaposlenja). Konačno, zbog takozvanog “ponašanja u interesu općine” - ponekad postoji nesklad između rizika koji prijeti, s jedne strane, i nagrade koja ih može čekati, s druge strane, jer su proveli efikasnu, efektivnu i maksimalno korisnu nabavu. Ovo može zahtijevati neznatan napor od javnog službenika, ali može otvoriti mnoga vrata i biti iskušenje za pribjegavanje korupciji.

predstavljanju lažnih administrativnih troškova. Ovo može biti lakše izvedivo za veće kompanije koje se sastoje iz više dijelova, čiji se djelokrug rada preklapa da bi se lakše pribjeglo korupciji. Mogućnosti korupcije u ovoj fazi utječu na sklonosti ka korumpiranom ponašanju u prethodne dvije faze. Na primjer, korumpirani ponuđači mogu smanjiti početnu ponudu, ukoliko postoje dokazi da su tokom izvršenja prethodnog ugovora troškovi bili smanjeni ili su unaprijed bile date niže cijene. Drugi oblik korupcije je kada se isporučuju dobra ili usluge lošije kvalitete, ali su inspektori ili nadzorni organi podmićeni da to ne bi primjetili.

Uvjeti koji najčešće pogoduju korupciji

[Polje B1] Općine nekad nisu u stanju specificirati svoje potrebe. Naročito, kada se radi o najnovijim tehnologijama, nije neuobičajeno da se umjesto javnih službenika angažiraju potencijalni ponuđači koji imaju bolje znanje i razumijevanje njihovih potreba. Osrednji javni službenici nisu u stanju da na odogovarajući način ustanove potrebe. U svakom slučaju, vrata su otvorena za ugovarače poslova, uz moguće prisustvo korupcije, što praktično predodređuje kome će biti dodjeljen ugovor.

Da li specifikacije trebaju biti usko definirane ili mogu biti fleksibilne? Ne postoji pravi odgovor, jer problemi mogu nastati u oba slučaja. S jedne strane, ako nisu dovoljno određene, mogu se javiti ponuđači koji nisu u stanju obaviti posao. S druge strane, detaljne i usko definirane specifikacije će ograničiti broj ponuđača koji mogu dostaviti realistične ponude. U prvom slučaju, administrativni troškovi mogu biti previsoki tokom postupka ojcene ponuda, a proizvodi ili usluge mogu biti nezadovoljavajući. U drugom slučaju, konkurencija se ograničava. U oba slučaja, prisutna je mogućnost korupcije. Detaljne specifikacije ograničavaju diskreciju, ali mogu uvjetovati monopolско ponašanje ponuđača. Suštinski efekti na efikasnost će varirati, u zavisnosti od slučaja.

[Polje B2] U drugoj fazi, možemo se rukovoditi formulom $K = M + O - A$. Sve što daje monopolску prednost, daje prostora za korupciju. Na sličan način, korupcija je vjerojatnija ukoliko postoji velika diskrecija, a malo odgovornosti prema javnosti, kao što je slučaj sa javnim nabavkama koja se provodi na bazi subjektivnih mjerila kvalitete. U nekim su slučajevima, monopolizam i visoka diskrecija zagantirani, kao što ćemo to uskoro vidjeti. Ali, rizici od pojave korupcije moraju se imati na umu.

[Polje B3] U fazi evaluiranja ponuda, veliki ugovori (u smislu vrijednosti nabavke) u odnosu na veličinu tržišta, omogućavaju dodatan prostor da se provuku nezakonite sume novca. Ovdje treba napraviti kompromis između davanja velike diskrecije službenicima koji se bave javnim nabavkama, prilikom pisanja specifikacija, s jedne strane – što daje prostora za korupciju – i pretjeranog ograničavanja diskrecije, kada se svaka odluka strogo zasniva na pravilima i procedurama. (Vratit ćemo se ovom kompromisu, koji zavisi od vrste dobra ili usluge koja se nabavlja, kao i od okruženja u kojem se provodi javna nabavka).

[Polje B4] U situacijama kada se ugovori dodjeljuju bez javnih nabavki, ne postoji konkurencija i vremenom se razvijaju odnosi jedan-na-jedan između javnih službenika i ponuđača. Ugovori kod kojih se cijena može fleksibilno povećavati predstavljaju veliko iskušenje za ponuđača, u smislu „dotjerivanja“ proizvoda, dodavanja luksuznih karakteristika i kvaliteta koji je veći od prvobitno ugovorenog. Kada je ponuđač velika firma koja ima mnogo poslova, može doći do nekorektnog dupliranja naplate od više naručitelja istovremeno. Općenito govoreći, što su kriteriji više neodređeni, a što je manja javna odgovornost, postojati će više prostora za podmićivanje.

Pokazatelji potencijalne korupcije

Otkrivanje korupcije u javnim nabavkama je ponekad teško, jer se nemarnost u radu i korupcija često ne mogu razlikovati. Nijedan pokazatelj sam za sebe nije siguran znak korupcije u nekom konkretnom slučaju. Stoga pokazatelje treba posmatrati samo kao nešto što ukazuje na potrebu detaljnije istrage.

[Polje C1] U fazi utvrđivanja potreba, svaka radnja koja odstupa od uobičajene prakse u javnim nabavkama može ukazivati na nezakonite aktivnosti. Mogući indikatori obuhvaćaju: nejasne ili nepostojeće specifikacije, zahtjeve za određenom robnom markom ili opremom koja je usko definirana (pretjerano restriktivne specifikacije); hitnost –obavljanje nabavke u posljednji tren; ili, dokazi da je ponuđač učestvovao u pripremi specifikacija.

[Polje C2] Postoji nekoliko indikatora koji ukazuju na nekorektno udruživanje ponuđača. Recimo, pojava neobjašnjivih obrazaca u nadmetanju ponuđača. Na primjer, određen, ograničeni broj firmi koji se stalno natječe za dodjelu ugovora određenog tipa u jednoj regiji, iako postoji dovoljan broj potencijalnih ponuđača. Ili, stalno isti ponuđači ili firme obavljaju posao, iako postoji veliki broj ponuđača. Revizija i kontrola ukazuju da su cijene u ponudama veće od tržišnih. Prepoznatljiv stil jednog ponuđača prisutan je u svim ponudama. Sve ovo može ukazivati na namještanje nabavke. Ukoliko se više od ovih pokazatelja javi istovremeno, potrebna je detaljnija istraga.

[Polje C3] Ima mnogo situacija koje mogu ukazivati na korupciju u fazi izbora ponuđača. Ugovor se dodjeljuje ponuđaču čija ponuda nije najpovoljnija u smislu cijene, ili ponuđaču bez dovoljnog iskustva u poslu. Ugovor se dodjeljuje u ponovljenom postupku i bez provođenja nabavke. Naručitelj mijenja zahtjeve, što zahtjeva ponavljanje nabavke. Opet naglašavamo, niti jedan od ovih znakova ne mora odmah ukazivati na korupciju. Međutim, ukoliko se obrasci ovakvog ponašanja ponavljaju, to znači da se nabavka ne obavlja dovoljno efikasno.

[Polje C4] U fazi dodjele ugovora, postoji nekoliko pokazatelja koji se dovode u vezu sa korupcijom i neefikasnošću, iako nijedan od njih ne mora biti dovoljan i siguran znak korupcije. Na primjer, cijene iz ugovora se povećavaju, iako ne postoji objašnjivi razlog za to – nema inflacije, niti je promjenama u specifikacijama ugovoren dodatni posao. Tokom izvršenja ugovora, aneksiraju se česti dodatni zahtjevi. Ugovor se produžava bez nadmetanja. Dodjela ugovora se otkazuje. Proizvodi i usluge nisu zadovoljavajuće kvalitete. Kasni se sa izvršenjem ugovora. Troškovi koji su veći od uobičajenih, u usporebi sa drugim sličnim troškovima u zemlji ili u inozemstvu, također mogu ukazivati na nezakonite radnje.

Reforma politike javnih nabavki

Postoji veliki broj načina da se u javnim nabavkama suzbije sisemska korupcija. Da bi se korupcija suzbila ili spriječila, prije svega, lokalni rukovodioci moraju čvrsto odlučiti prekinuti sa postojećom praksom, promijeniti način razmišljanja i izdvojiti sredstva za borbu protiv korupcije. Ovdje moramo spomenuti i to da cijena uvođenja antikorupcijskih mjera nije mala.

Prije konkretnih koraka, treba ispuniti dva važna uvjeta koja će nam pomoći da se izborimo u areni javnih nabavki. Prije svega, uspostavljanje dobre javne službe od ključnog je značaja. Općinski rukovoditelji moraju osigurati pristojne plaće za njihove službenike, na bazi zasluga, kao i jasno definiranu mogućnost napredovanja u karijeri. Drugo, ključne greške će se izbjeći na samom početku, ako se na vrijeme otkrivanju informacije koje ukazuju na prevaru ili udruživanje ponuđača. Naravno, ako su službenici koji se bave javnim nabavkama sposobni i pošteni, korupcija će se lakše suzbiti.

Postoji i niz drugih uvjeta koji pomažu u borbi protiv korupcije, kao što je postojanje demokratskih institucija, slobodnog tiska i društvene norme koje njeguju poštenje. Statistika ukazuje da ako je zemlja visoko na ljestvici korupcije, ta zemlja ima i loše ekonomske i političke uvjete, postoji veliki stupanj centraliziranosti ekonomije na državnom nivou, politička nestabilnost i nizak ekonomski napredak.⁴⁰

Većina ovih uvjeta je izvan moći lidera lokalne samouprave. Ipak, ukoliko se rukovode logikom formule $K = M + D - O$, stopa korupcije u javnim nabavkama se može smanjiti. Na primjer:

Njeguajte konkurenciju kad god je to moguće. Dobra konkurencija u oblastima gdje može doći do monopola ograničava korumpirano ponašanje. Na taj način, mnogim kvalifikiranim ponuđačima će biti omogućeno da se nadmeću za dodjelu ugovora, što će omogućiti da ugovor dobije najefikasniji dobavljač, a

⁴⁰ Vidjeti, na primjer., Johannes Fedderke and Robert Klitgaard, "Growth and Social Indicators: An Exploratory Analysis," (Napredak i društveni pokazatelji: eksplorativna analiza) *Economic Development and Cultural Change*, u pripremi, pogledati i referentnu literaturu.

samim time će se dobiti i najbolja cijena i kvaliteta za javni novac. Naručitelj (lokalna samouprava) može zaprijetiti da će uzeti drugog dobavljača. I teorija, i praksa, pokazuju da konkurentna, neintegrirana industrija omogućava transparentne javne nabavke i jasno definirane ugovore.⁴¹

Jedna od metoda njegovanja konkurencije je i podjela jednog projekta na više malih, čime se povećava broj ponuđača, a javna nabavka ne ograničava samo na velike dobavljače. Ova taktika je naročito korisna kod nabavki velike vrijednosti, kada su cijena i kvaliteta jasno definirane i dobro poznate.

Kao što ćemo u nastavku vidjeti ovaj konkurentni model može zakazati na nekoliko poznatih načina, zbog prikrivanja informacija, visoko diferenciranih ili suptilnih tehničkih zahtjeva, odnosa rukovoditelja prema zaposlenima i dr. (vidjeti prilog A2). Ali, za početak, svaka lokalna samouprava treba težiti efikasnosti i ekonomičnosti, kao i boriti se protiv korupcije, njegujući konkurenciju kad god je to moguće.

Prilog A2: Kada konkurentan model ne funkcionira

Konkurentan model predstavlja situaciju u kojoj će veliki broj kvalificiranih ponuđača odgovoriti na poziv javnog (ili privatnog) sektora da zadovolji njegove potrebe, a naručitelj će putem diskriminacije, sa ciljem da dobije maksimalnu vrijednost, izabrati ponuđača koji može isporučiti dobra i usluge po najnižoj cijeni, čineći to na dobrobit javnosti. U smislu klasičnog ekonomskog modela, cijene dobara su prilagođene marginalnoj cijeni njihove proizvodnje. Nažalost, realnost često znatno odstupa od idealne situacije i čistog konkurentnog modela, koji garantira jednakost, poštenje i efikasnost, i to na nekoliko slijedećih načina:

1. Nepouzdanost informacija dostupnih službenicima koji se bave javnim nabavkama ponekad može konkurentan model učiniti neefektivnom zaštitom od korupcije.
2. Naručioци ponekad nisu sasvim sigurni što žele, naročito kada su u pitanju projekti tehničkog tipa, za koje je potrebno usko specijalizirano znanje (na primjer, u oblasti informacijskih tehnologija).
3. Javne nabavke u kojima se zahtijevaju specifična dobra, sa jedinstvenim karakteristikama, ili se radi o uvođenju novih tehnologija, gdje nije moguće omogućiti dovoljan broj ponuđača – u mnogim slučajevima samo jednog

⁴¹ Vidjeti John McLaren, "Supplier Relations and the Market Context: A Theory of Handshakes," (Odnosi između ponuđača u kontekstu tržišta: teorija dogovora) Center Discussion Paper No. 766. New Haven: Economic Growth Center, Yale University, October 1996, i reference.

ili, najviše, dva.

4. Ponuđači se mogu bojati rizika, zahtjevajući od naručioca da ga podjeli sa njim, kao i da uzme u obzir moralnu štetu koja im može biti nanjeta tokom postupka javne nabavke.
5. Troškovi propuštenih prilika mogu biti veliki - inzistiranje na konkurenciji po svaku cijenu može dovesti do toga da ponuđači ne investiraju dovoljno u predmet ugovora, zbog toga što se u kriterijima nije obratila dovoljna pažnja zahtjevima vezanim za njihovo prethodno iskustvo a, samim time, nisu potaknuti da podjele svoje znanje, iskustvo i ekspertizu tokom provođenja ugovora (Kelman ovo dobro opisuje^a).
6. Definiranje "javnog interesa" i njegovo takvo formuliranje u ugovoru, da ga je teško izvršiti. Osim toga, službenici koji se bave javnim nabavka ponekad su toliko opterećeni time da moraju nabavljati po društveno prihvatljivim cijenama, da se ne odluče uvijek za ono što je javnosti potrebno i ne prave kompromise (problem odnosa odgovorne osobe sa izvršiteljima).

Ovi i drugi problemi su uočeni kao prepreke u "fer i otvorenom" modelu i predloženim alternativama. U tom smislu, traže se načini da se odnosi sagledaju dugoročnije, izvan provođenja javnih nabavki "po strogim pravilima", kao i da se dodatno potaknu ponuđači sa velikim prethodnim iskustvom. Između ostalog, Kelman preporučuje više diskrecije za službenike koji se bave javnim nabavkama, kao i bolje sagledavanje značaja referentne liste u toku procesa selekcije ponuđača.^b

^aKelman: *Javne nabavke i javna uprava*

^b^aKelman: *Javne nabavke i javna uprava*

Pojednostavite i pojasnite pravila i procedure. Kada korupcija postane problem, prvo za čime se poseže su nova pravila i zakoni. Ideja je da se smanji subjektivna diskrecija, njeguje konkurencija, korektnost u odnosima i efikasnost, kroz standardiziranje procedura i, tako, poveća transparentnost, a lakše uoče odstupanja od propisanih normi.

Ova strategija često ne upali. Točno je da se početni troškovi mogu činiti malim. Političari mogu vjerovati da ovakvo pooštavanje zahtjeva donosi političke bodove. Uvođenje novih pravila i nivoa kontrole za političare može biti dobar način sprečavanja budućih skandala povezanih sa korupcijom. Ali u mnogim slučajevima, uvođenje pravila i procedura donosi velike troškove. Administrativni zahtjevi mogu biti veliki. Štoviše, uvođenje novih pravila, bez pažljive analize može, u stvari, ograničiti konkurenciju i dovesti do pojave novih monopolskih snaga, koje će uvjetovati davanje mita.

Uvođenje nekog pravila može stvoriti ili ukloniti mogućnosti za korupciju. Dobar savijet je sljedeći: ako neko pravilo stvara novi monopol, kao na primjer uvođenje novog regulatora; ako daje više diskrecije u njegovoj primjeni, određivanju rokova ili efekata; ako otežava građanima, ponuđačima ili drugim predstavnicima vlasti da se informiraju o tome što se događa, takvo pravilo će dati više prostora za korupciju, umjesto da je uguši.

Ali, ako pravilo pospješuje konkurenciju među ponuđačima; ako pojašnjava stvar i ograničava subjektivne sudove; ako povećava javnu odgovornost i omogućava definiranje novih pokazatelja neželjenog ponašanja, doći će i do smanjenja korupcije. I, da kratko, dodamo, povećat će se ukupna efikasnost lokalne samouprave.

Jačanje javne odgovornosti i transparentnosti kroz tri mehanizma kontrole: revizija, inspekcija i istraga. Moderni sistemi revizije i računovodstva, samoregulatora u privatnom sektoru, inspekcijske i istražne tehnike i kompjuterizirane analize (na primjer, povjerljiva dijagnostika) mogu utjecati na institucionalne promjene, jer se tako jasno definiraju odgovornosti, obrasci nezakonitog ponašanja rano uočavaju, a uvodi se transparentnost u radu. Takav proces smanjuje korupciju.

Pronalaženje odgovarajuće ravnoteže između pravila i procedure s jedne strane i diskrecije, s druge strane, preporučuje se u situacijama gdje je korupcija prisutna, ali ne u endemskoj razmeri. Ovo prvo, omogućava predvidljivost i zakonitost u okviru sistema javnih nabavki; ovo drugo pruža dobre mogućnosti poštenim, poduzetnim službenicima koji se bave javnim nabavkama da postanu još bolji. Izmjene u načinu informiranja, stimuliranja i uvođenje konkurencije, što često podrazumijeva sistem u kome se nagrađuje prema zaslugi je srž naših uputstava, o čemu se više govori u tekstu dolje, u dijelu o najnovijim inicijativama.

U svakoj fazi postupka javne nabavke mogu se dati prijedlozi za poboljšanje procesa, što će, u principu, utjecati na smanjenje korupcije. Lideri lokalne samouprave mogu iskoristiti okvir iznjet u prilogu kao početnu pomoć u kreiranju politike. Pošto se utvrde vrste, uvjeti i pokazatelji potencijalne korupcije na nivou lokalne samouprave, kolona D se može upotrebiti kao meni za inicijativu za kreiranje politike, koja se kasnije može detaljnije razmotriti.

[Polje D1] Da bi se spriječila korupcija u prvoj fazi, lokalna samouprava treba omogućiti najkvalitetnije ljude za poslove javnih nabavki. Jedan od mogućih pristupa je da se autoritet za poslove javnih nabavki podigne na dovoljno visok

nivo na skali menadžmenta, tako da iskusni i poštenu službenici imaju kontrolu nad javnim nabavkama. Ali, na nivou svakodnevnog provođenja aktivnosti vezanih za javne nabavke, potrebni su sposobni javni službenici i na nižim nivoima, koji će se brinuti za funkcioniranje cjelokupnog sistema i osloboditi ove na višem nivou od poslova koji se tiču samih detalja ugovora o javnim nabavkama. U Sjedinjenim Američkim Državama, reforme u oblasti javnih nabavki koje je uveo Odjel za obranu tokom prošlog desetljeća obuhvaćaju striktno obrazovanje u ovoj oblasti, kao i standarde iskustva za sve službenike koji se bave javnim nabavkama. Ali, u mnogim lokalnim samoupravama širom svijeta, službenici koji se bave javnim nabavkama nisu dovoljno obučeni i slabo su plaćeni. Ponekad se postavljaju i iz političkih razloga, da bi ubirali korist za političku stranku na vlasti. Bez obzira da li se radi o lošoj strukturi i stimulaciji ili političkim aktivnostima, neprofesionalno i slabo motivirano osoblje koje se bavi javnim nabavkama predstavlja srž mnogih korumpiranih gradova.

Drugi pristup bi bio da se angažiraju eksperti sa strane da pomognu u uspostavljanju neophodnih zahtjeva i donesu potrebno tehničko znanje, bez kojeg bi ponuđači mogli imati prostora za neetičko ponašanje. Ovakav pristup može obuhvatiti neko zajedničko tijelo za općine ili privatiziranje usluga u oblasti javnih nabavki. Specijalizirane agencije, kao što je Societe Generale de Surveillance ili Crown Agents imaju iskustva u pripremi i provođenju kompliciranih javnih nabavki. Korištenje takvih agencija neće u potpunosti eliminirati iskušenje udruživanja, ali ovakav širi okvir i potreba da se sačuva reputacija, u sistemu gdje je način stimuliranja zaposlenih jasno definiran, dati će više šanse za pošteno djelovanje.

[Polje D2] Borba protiv udruživanja ponuđača je mnogo razmatrana, ali i dalje je teško uočiti i spriječiti takvo ponašanje. Prilog 6 detaljnije govori o ovom važnom aspektu.

Metode izbora ponuđača obuhvaćaju razmatranje prethodnih aktivnosti ponuđača,⁴² njihovog poštenja i financijskog kapaciteta; traženje vanjskih garancija o njihovom poštenom nadmetanju i dobrom prethodnom poslovanju, a u slučajevima kada nema dovoljno konkurencije, direktno dodeljivanje ugovora mora biti na bazi "tvrđog" pogađanja, sa velikom transparentnošću.⁴³ Zapamtite da što ranije u postupku javnih nabavki započnete proces borbe protiv korumpiranih ponuđača, bit će manje potrebe za diskvalificiranjem u kasnijem dijelu. Kada se prekasno djeluje, to dovodi do dodatnih troškova u smislu vremena i novca, jer će na lokalnu samoupravu pasti i troškovi istrage i tereta dokazivanja. Ex ante lokalna samouprava može, u principu, biti žustrija, ali uvijek postoji mogućnost za arbitrarno ili, čak, korumpirano ponašanje. Kada je diskrecija veća, moguće je raditi brže, ali su i veće mogućnosti da se ta moć

⁴² Vidjeti prilog 12: Nezavisna služba za bobu protiv korupcije new Yorka u građevinskim radovima i naša diskusija daju dobar primjer efektivnog korištenja postupka pretkvalifikacije ponuđača, kako bi se stekao uvid u njihovo prethodno poslovanje.

⁴³ Vidjeti Klitgaard, *Controlling Corruption*, (Kontroliranje korupcije), poglavlje 7, o ugovaranju između vojske SAD i koreanskih firmi.

koristi na nezakonit način — u nastavku je dat primjer kako mogućnost pretkvalifikacije može i sama biti iskorištena na korumpiran način.

Izmijenjene nagrade i kazne će utjecati i na ponuđače da promjene način kalkuliranja. Na primjer, stimulativni ugovori mogu doprinjeti etičkom i (efikasnom) ponašanju ponuđača, tako što će se novčano nagrađivanje vezati za ugovorenu cijenu i kvalitet. Jačanje kazni, stavljanje na crnu listu, kriminalne sankcije i objavljivanje identiteta nekorektnih firmi će biti prijetnja za reputaciju za nekorektnog ponuđača i stoga smanjiti namještanje ponuda.

Informacijske strategije povećavaju mogućnost otkrivanja udruživanja i, zajedno sa kaznama, predstavljaju moćnu prepreku. Četiri konkretna pristupa obuhvaćaju: korištenje kompjuteriziranih sistema za otkrivanje udruživanja, putem nalaženja obrazaca koji se ponavljaju, ubacivanje agenata u redove ponuđača, nadzor, procjena vrijednosti nabavke, analiza tržišta; korištenje trećih osoba za dobivanje informacije “iznutra” (npr., bilteni, konzultanti, revizori); korištenje samih ponuđača kao izvora informacija (nezadovoljne zaposlene, ponuđače koji su izgubili na tenderu, dobavljače koji se nisu javili na tender).

Restruktuiranje odnosa između naručitelja i ponuđača može poboljšati konkurenciju, kroz agresivno javno pozivanje ponuđača da učestvuju u postupcima javnih nabavki, podjelu rizika, smanjenje diskrecijskih prava službenika za javne nabavke da mijenjaju zahtjeve u ponudi, prave anekse ugovora koji su direktno dodijeljeni bez provedenog postupka i provode “hitne” nabavke; rotiranje službenika koji se bave javnim nabavkama da bi se spriječilo familiziranje sa ponuđačima; redefiniranje organizacijskih potreba da bi se omogućila nabavka standardiziranih proizvoda po utvrđenim tržišnim cijenama; vertikalno integriranje da bi se dobra proizvodila i dostavljala na javan način; uzimanje kriterija “podložnosti korupciji” u obzir kada se razmatra prethodno poslovanje firme. Od temeljnog značaja je da se struktura odnosa između naručitelja i ponuđača promijeni tako da nestane mogućnosti za korupciju, kroz skup mjera koje kažnjavaju loše ponašanje, ali nagrađuju i javne službenike i ponuđače koji donose koristi lokalnoj samoupravi.

Konačno, naručitelj može početi sa uvođenjem novih kulturnih obrazaca koji se tiču neprincipijelnog udruživanja ponuđača, tako što će takvo ponašanje i ciljeve učiniti neprihvatljivim, kroz obuku ponuđača, pošteno nadmetanje i razvijanje društvene odgovornosti za dobro izvršenje ugovora kod ponuđača.

[Polje D3] Borba protiv korupcije u trećoj fazi postupka javne nabavke može imati više različitih oblika. Odgovornost za donošenje odluka se može prebaciti na viši nivo i, na taj način, omogućiti hijerarhijski uvid u postupke, korištenje mudrosti osoblja na višim pozicijama, a stoga i transparentnost postupaka, u kojem će službenici moći izgubiti mnogo više, nego što bi dobili, ukoliko bi se odlučili za favoriziranje ponuđača. Strože i veće kazne za javne službenike (i privatni sektor sa kojim surađuju) koji budu uhvaćeni u nezakonitim radnjama, smanjiti će mogućnost njihovog ponavljanja. Transparentnost u evaluaciji ponuda može se povećati na nekoliko načina: (1) uvođenjem odobrenja u pisanoj formi

od odgovorne osobe naručitelja prije nego što dodjeli ugovor ponuđaču koji nije dao najpovoljniju cijenu ili kod neuobičajenih radnji, kao što su ponovljeni postupci javnih nabavki, dodjela ugovora putem direktnog pogađanja, bez provođenja postupka, ili izmjene zahtjeva za isporukom dobara ili usluga; (2) javno otvaranje ponuda; (3) vanjskim nadzorom nad odlukama o dodjeli ugovora o javnim nabavka, putem redovnih ili povremenih nenajavljenih kontrola.

Iz preventivnih razloga, općinski rukovodioci mogu najaviti određen broj kontrola u nekom fiksiranom periodu tokom godine. Iako su potpisnici ugovora svjesni da nadzor konstantno postoji iza scene, ako se jasno najavi malo intenzivnija i otvorenija kontrola, to daje i dodatnu važnost i vidljivost ovoj temi. Ovo će pomoći da ponuđači ili javni službenici koji se ne ponašaju u skladu sa etikom da dva puta razmisle prije nego što se neprincipijelno udruže ili će, makar, cijena takvog postupka, u smislu mogućnosti da budu otkriveni, biti veća.

[Polje D4] U četvrtom koraku, u borbi protiv korupcije, od pomoći su dvije standardne tehnike – rotiranje službenika i izdvajanje dodatnih sredstava za istragu i nadzor. Kod rutinskih javnih nabavki standardiziranih dobara, ugovori se mogu obnavljati u redovitim vremenskim intervalima. Istraživanje tržišta i cijena je korisno kada se ugovori direktno dodjeljuju ponuđačima (recimo, na godišnjoj osnovi), bez provođenja postupka.

Novije aktivnosti u oblasti javnih nabavki

Izabrane osobe, vladini stručnjaci za reformu politike i akademska javnost se neprestano bave načinima za unapređenje procesa javnih nabavki, sa ciljem da on postane efikasniji i manje podložan korupciji. U literaturi o reformi politike i akademskim spisima, često se govori o odnosu između rukovoditelja i onih koji provode aktivnosti, kao i o ugovorima o radu sa naglaskom na adekvatno stimuliranje zaposlenih. Moderni pristup podrazumijeva sagledavanje svih faza u postupku javne nabavke, a on se, generalno, bolje može primjeniti u lokalnim samoupravama koje imaju bolje obučeno osoblje, razvijenije demokratske procese (naročito, koherentan pravni sistem, koji se zasniva na dobroj suradnji sa sudovima) i koje su odlučile prekinuti sa “kulturom nekažnjavanja”, u kojoj cvjeta korupcija.

Ključno je prepoznati da je model koji je čisto zasnovan na konkurentnosti, koliko god da jasno razdvaja granice u okruženju u kome se provode javne nabavke, i koliko god da je poželjan, u realnim okolnostima ne mora uvijek biti i adekvatan. Loša informiranost, nepredviđeni napredak tehnologije, jedinstvene inovacije, kao i neki drugi, teško mjerljivi aspekti kvalitete, ponekad ne idu u prilog stavu da su konkurencija, skrivanje informacija i točne specifikacije uvijek moguće ili poželjne.

Jedan od dobro poznatih primjera je “propast pobjednika,” gdje pobjednička firma gubi novac zbog loše procenjenih troškova – a zbog čega, može loše

izvršavati ugovor ili ga ne ispoštovati.⁴⁴ Pod nekim okolnostima, razmjena informacija o cijenama između ponuđača može dovesti do optimalnijih ponuda ali to, istovremeno, posjpešuje i udruživanje ponuđača. Zaista, pojedini ekonomisti tvrde da u nekim, kako priznaju, veoma ekstremnim okolnostima, udruživanje ponuđača može biti korisnije od nezavisnih ponuda.⁴⁵

Drugi primjer je takozvani “problem stečenih informacija”. Pošto mu se dodjeli ugovor, ponuđač dolazi u posjed korisnih informacija koje iz njega proističu, što mu daje značajnu prednost u narednim nadmetanjima. Sa ovakvim informacijama sa kojima samo on raspolaže, potiče se monopolska moć (pošto je već dobio ugovor) i povećanje cijena. Isporuka dobara ili usluga od strane više ugovarača i podjela troškova može biti učinkovit način da se ovo premosti, ali s druge strane, žrtvuje se ekspertiza i prioritet u poslu.

Ovdje bismo mogli razmotriti druge primjere i neka nova saznanja u vezi sa efikasnošću javnih nabavki i korupcijom prisutnom u ovoj oblasti.

Jedan od mehanizama koji je široko primjenljiv, naročito u drugoj i trećoj fazi javne nabavke, je mehanizam podnošenja zahtjeva za zaštitu prava ponuđača. Firme mogu uložiti takav zahtjev ukoliko vjeruju da su zbog sadržaja konkursne dokumentacije nekorektno isključeni ili, ukoliko je postupak evaluacije ponuda bio pristran i time neodgovarajući. Ova inicijativa omogućava da se komisijski ponovo pregleda dokumentacija, da se povede disciplinski postupak protiv javnih službenika i ponovo razmotre i preispitaju odluke o dodjeli ugovora. Zahtjevi za zaštitu prava mogu odložiti izvršenje ugovora i uvećati administrativne troškove vođenja postupka i uključivanja suda. Kao takvi, oni utječu na dodatne troškove kako za naručitelja i ponuđača, tako i za javnost. S druge strane, oni su dobar poticaj za pošteno ponašanje vlasti i ponuđača. Osim toga, naručitelj će iskoristiti ponuđače koji su se žalili, a koji se ne udružuju i posluju pošteno, za otkrivanje i kontroliranje korupcije. Postupak podnošenja zahtjeva za zaštitu ponuđača jedna je od ključnih odredbi Akta o konkurenciji kod ugovaranja, kojeg je donio Kongres SAD-a 1984. godine, za potrebe javne nabavke automatske obrade podataka i telekomunikacijsku opremu.⁴⁶

⁴⁴ Nedavno iskustvo mornarice SAD-a sa borbenim avionom A-12 Stealth Fighter, najveći ikada poznati raskid ugovora o kupovini oružja od strane Ministarstva obrane SAD dogodio se upravo zbog ovakvog fenomena. Slučaj je u parničnom postupku.

⁴⁵ Ukoliko ponuđači imaju informacije o “stvarnim” cijenama i barataju različitim podacima, tada će razmjena ovakvih informacija omogućiti podnošenje društveno korisnijih ponuda. Loša strana je, naravno, to što ovakva razmjena može dovesti do udruživanja, koje je rijetko kada društveno povoljno. Cilj je da se uzme u obzir i mogućnost kompromisa i ne odluči uvijek u korist čuvanja informacija za sebe.

⁴⁶ Evo jednog dobrog razmatranja ovog problema: Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, “Incentive-Based Procurement Oversight by Protest,” (Kontrola javnih nabavki putem uvođenja stimulacija) in Litzel, J., i J. Tirole, eds., *Incentives in Procurement Contracting* (Načini stimuliranja zaposlenih u oblasti javnih nabavki) (Boulder, CO: Westview Press, 1993). Vidjeti, također: Steven Kelman, *Procurement and Public Management* (Javne nabavke i javno upravljanje) (Washington, D.C.: AEI Press, 1990), naročito str. 23-24.

Druga validna inicijativa je motiviranje službenika koji se bave javnim nabavkama kroz razne načine stimuliranja njihovog rada. Iako ova ideja nije nova, plaćanje prema učinku i zaslugama je prilično zapostavljeno u eri mentaliteta da vas kad se jednom zaposlite, ništa ne može ugroziti, bez obzira kako radili. Ova ideja oživljava sa praksom novih menadžera u javnom i privatnom sektoru da prate rad svojih zaposlenih i otpuštaju radnike, njegujući natjecateljski duh, nagrađivanje za izuzetan rad i odgovornost u radu – a sve ovo ovisi o detaljnijem i boljem prikupljanju informacija.⁴⁷ Njegovanje ovakvog principa stimuliranja u odnosu rukovoditelja i zaposlenih može pomoći liderima lokalne samouprave i njihovim timovima da motiviraju one koji se bave javnim nabavkama u njihovim institucijama i smanje potrebu za korumpiranim ponašanjem u svim fazama provođenja postupka javne nabavke, a naročito u prvoj, drugoj i četvrtoj fazi. Princip intenziteta stimulacije nam govori da je to u funkciji povećanja “margine”, bolje mjerljivosti učinka i kvaliteta rada zaposlenih, stupanj poboljšanja koji donosi takvo stimuliranje, kao i stupanj tolerancije rizika kod zaposlenih.⁴⁸ Uz institucionalnu reformu koja obuhvaća bolje sisteme informiranja i participativno angažiranje radnika, stimulacija u zavisnosti od učinka je potencijalno moćno oruđe za lidera lokalne samouprave.⁴⁹

Ideja o pretkvalifikaciji ponuđača se, također, dalje razvija posljednjih godina. Ova inicijativa zasniva se na uobičajenoj ideji o prethodnoj provjeri ili preliminarnoj selekciji ponuđača, koja je dalje unapređena kroz formalnost i javnost ovog procesa, često putem upitnika. Da bi se otkrile moguće nepravilnosti, vrši se detaljan uvid u ključno osoblje dobavljača (reputacija, rad u drugim firmama unutar postojeće ili drugih industrija), suradnju sa drugim kompanijama (npr., sastav Upravnog odbora), financijski i pravni kapacitet i prethodno iskustvo.

Pretkvalifikacija je ključno administrativno oruđe – koje se koristi u kombinaciji sa drugim zakonskim sistemima – u njujorškoj borbi protiv korupcije u

⁴⁷ Princip potiče od: Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization and Management* (Ekonomija, organizacija i upravljanje) (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992). Empirijski dokazi o plaćama na bazi efektivnosti u radu, naročito u privatnom sektoru, dati su u: Alan S. Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence* (Nagrada za produktivnost: razmatranje primjera) (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990).

⁴⁸ Klitgaard, “Information and Incentives in Institutional Reform,” (Informacije i poticaji u procesu institucionalne reforme) pokazuje da kada se poboljša mjerenje učinka, paket plaća djeluje poticajno i smanjuje rizik od korupcije. Također, on naglašava nedostatke teorije optimalnih poticaja u praksi. U svojoj sjajnoj teoretskoj raspravi, Jean-Jacques Laffont i Jean Tirole naglašavaju da optimalne linearne poticajne sheme “više nisu bile tako dinamične kada su se pomješale sa političkom ekonomijom ili drugim višeznačnim parametrima.” *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Teorija poticaja u javnim nabavkama i regulaciji) (Cambridge: MIT Press, 1993), p. 663.

⁴⁹ Robert Klitgaard, “Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions.” (Institucionalno prilagođavanje i prilagođavanje institucijama)

građevinskim radovima u oblasti školstva. Da bi se pomoglo sprečavanju korupcije u ovoj oblasti, gradska Ured glavnog inspektora sada vrši pretkvalifikaciju, koristeći upitnik od 40 strana za sve firme koje su zainteresirane za obavljanje građevinskih radova. Efikasnost tog postupka se ogleda u komentaru da je "Nekoliko firmi jasno pokazalo da se plaše administrativnih sankcija u vidu stavljanja na crnu listu, mnogo više od krivičnog gonjenja." Tokom poslednjih pet godina, ovaj proces odlično funkcioniše i uspješno se bori sa korupcijom.⁵⁰

Mnogobrojne javne nabavke na svim nivoima, zajedno sa cijenama nadzora, onemogućavaju detaljnu istragu moguće pojave korupcije u okviru svakog projekta. Ali, napredak u informacijskim tehnologijama danas omogućava automatiziranu reviziju i ekonometrijske analize, što ranije nije bilo moguće. Sa pravilima odlučivanja zasnovanim na informacijama dobivenim na osnovu istrage o korupciji tokom vremena, postoje prilično upotrebljivi modeli koji mogu ukazati na potencijalne nepravilnosti. Namještanje ponuda u cestogradnji, na primjer, bilo je signalizirano pomoću jednog ekonometrijskog modela koji upoređuje obrasce nadmetanja ponuđača u kartelskom i nekartelskom smislu.⁵¹

Naročito u fazi evaluacije i izbora ponuda, primjenljivi su gore spomenuti mehanizmi zaštite prava ponuđača, kriteriji roka trajanja ponuđenih dobara/usluga, nezavisne evaluacije (zasnovane na konvencionalnim idejama), zakonska zabrana angažiranja ili zapošljavanja javnih službenika od strane ponuđača sa kojima su surađivali i način stimuliranja zaposlenih. Da bi se izbjegle ponude sa neuobičajeno niskim cijenama, neke javne nabavke mogu uzeti kriterij ukupnog roka trajanja proizvoda, od nastanka do isteka. Postupanje Komisije za evaluaciju ponuda po jasno definiranim pravilima može onemogućiti individualne pokušaje da se podlegne primanju mita ili ga učiniti manje efektivnim, ako do njega dođe. Vanjski konzultanti sa dokazanim integritetom mogu vršiti ocjenu ponuda i izbor ponuđača, tako onemogućavajući korupciju od strane naručitelja (iako, to otvara nove kanale za sličnu vrstu korupcije na drugom mjestu). Neke međunarodne organizacije, kao što su švicarski Société Générale de Surveillance i britanski Crown Agents provode javne nabavke za kompanije širom svijeta. Zabrana zapošljavanja javnih službenika od strane ponuđača sa kojima su komunicirali tokom jedne ili više nabavki onemogućava profitiranje od kontakata sa ponuđačima u toku javne službe. Konačno, adekvatno stimuliranje zaposlenih poboljšava efikasnost i potrebu za korupcijom.

⁵⁰ Thomas D. Thacher, II., "The New York City Construction Authority's..."

⁵¹ Robert H. Porter and Douglas J. Zona, "Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions," *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No 3 (1993). Iako je model koristio *ex post* informacije da pokaže da je pojava kartelskih ponuda bila niža u individualnim ugovorima nego "konkurentne" ponude, modificirani model je pružao mogućnost provjere odabranih kombinacija firmi za koje se sumnjalo da su se udružile, ili provjere samih kombinacija. Kao što autori naglašavaju, ponekad je teško napraviti razliku između situacija ravnoteže između udruženih i konkurentnih ponuda, jer one zavise od pravila javnih nabavki i ekonomskog okruženja.

Nekoliko novih pristupa djeluje obećavajuće u smislu poboljšanja procesa javnih nabavki u fazi isporuke. Visoke informacijske tehnologije, kao što su računala ili krivulja učenja mogu brzo umanjiti troškove, a državna uprava može imati koristi od dodavanja novih odredbi koje se tiču obaveze unapređenja IT tehnologija. Ove odredbe mogu biti usmjerene ka zastari tehnologija i time spriječiti ponuđače da isključe troškove koji se odnose na tehnološki napredak ili efekt krivulje učenja. U stvari, ponuđač ima pravo ponuditi opremu starije generacije ukoliko ona odgovara ili je bolja od onoga što se traži u specifikacijama, po cijenama koje nisu veće od prvobitno ponuđene opreme.

Nabavljanje od više različitih dobavljača je nešto što Ministarstvo obrane SAD ponekad korisni u nabavkama oružja visoke tehnologije, a usmjereno je ka sprečavanju monopola ili *ex post* sklapanje ugovora sa jednim dobavljačem, kroz inicijalnu "edukativnu" kupovinu, koja se kasnije može prenjeti na drugog dobavljača u konkurentnom postupku. Ako se ugovor dodjeljuje jednom ponuđaču, bez provođenja postupka javne nabavke, istraživanje tržišta ili detaljan opis cijena od strane firme, može pomoći u formiranju cijena za kasnije. Američka mornarica i zrakoplovstvo koriste ovu posljednju spomenutu tehniku za kupovinu motora za avione visoke performance od dva različita dobavljača, General Electric-a i Pratt and Whitney-ja. Općinski rukovoditelji trebju se odlučiti za nabavku iz dvostrukog izvora kada su dobra relativno otporna na zastaru, kada su proizvodi iz poznate tehnološke domene, kao i kada se radi o višegodišnjim ugovorima.⁵²

Druga ideja – koja se, zapravo, zasniva na jednoj starijoj ideji – od značaja za sve korake u javnoj nabavci, je korištenje eksterne revizije/kontrole. Jednostavnije rečeno, u mnogim situacijama, interni revizori nemaju kredibilnost ili agresivnost onih koji dolaze sa strane. Vanjska kontrola je bila ključna preporuka odbora koji je nedavno ispitivao korupciju u redovima policije New Yorka, a može se primjeniti i na javne nabavke na nivoima uprave nižim od državnog. Kao što se već prakticira u nekim zemljama na državnom nivou (SAD i Velika Britanija, na primjer, već dugo koriste nezavisna istražna i kontrolna tijela), ideja je da kontrola bude nezavisna od funkcionalnog dijela i da se time osigura javna odgovornost.⁵³

Kao što se u tekstu razmatra, grupe građana i privatni sektor mogu omogućiti neku vrstu eksterne kontrole, prepoznajući značaj fer utakmice u javnim nabavkama i čestitosti u poslovnim sektorima (Transparency International je jedan

⁵² Riordan and Sappington teoretski dokazuju da zaključivanje jednog ugovora bez nabavke ima prednost u odnosu na više ugovora *ex ante* iz više razloga. Njihove simulacije pokazuju da je ovo bolje ukoliko: (a) prototip brzo zastarjeva (npr., oružani sistem); (b) je razvoj spor; (c) što su manje buduće koristi; i (d) što je veća vjerojatnost da će cijena biti probijena." Vidjeti Michael H. Riordan and David E. M. Sappington, "Second Sourcing," (Ugovori sa više dobavljača) *RAND Journal of Economics*, Vol. 20, No 1, Spring 1989, p. 42. Za sličnu diskusiju, vidjeti Michael H. Riordan, "Incentives for Cost Reduction in Defense Procurement," (Poticaji za smanjenje cijene u javnim nabavkama u oblasti odbrane) in J. Leitzel and J. Tirole, eds., *Incentives in Procurement Contracting* (Boulder, CO: Westview Press, 1993).

⁵³ Mollen Commission Report.

od primjera). Gradonačelnici bi mogli uzeti u obzir različite načine na koje se i sami ponuđači mogu uključiti u razotkrivanje korupcije, kroz neku vrstu samonadzora.

Sekundarni efekti

Mnoge od ovih mjera protiv korupcije stvarju direktne troškove, ali i sekundarne efekte: promjene do kojih dolazi usljed ovih mjera ili dinamičnih posljedica djelovanja "beskrupuloznih igrača" u javnim nabavkama nalaze nove načine da zaobiđu pravila pri vođenju svojih poslova. Neki od tih efekata otvaraju vrata korupciji, a neki samo doprinose da proces javnih nabavki bude neefikasan i da više košta građane. Čak i najbolji alat, primjena pravila i procedura, može izazvati korupciju i troškove.

Prvo, pravila mogu stvoriti mogućnost za pojavu novih vidova korupcije. Na primjer, Gyawali smatra da je tipičan obrazac korupcije prisutan u nepalskom sistemu za provođenje projekata iz oblasti irigacije, kanalizacije i cestogradnje i "javlja se unutar jedne čvrste strukture postojećih pravila i regulative, ponekad toliko čvrste da to postaje idealno pokriće za mutne radnje. Korupcija se provodi upravo kroz pažljivo proučavanje pravila koja su nametnuta da bi se ona suzbila."⁵⁴

Zatim, administrativni troškovi uvođenja novih pravila mogu biti vrlo veliki, zbog čega se može ugroziti efikasnost. Pored toga, eliminiranje svake odgovornosti, osim one trivijalne, iz ruku službe za javne nabavke, također ih sprečava da budu izuzetni u poslu da napreduju u smislu stručnosti, zdravorazumskog zaključivanja i znanja iz oblasti upravljanja ugovorima o javnim nabavkama. Ovo je glavni argument Stevena Kelmana, koji se zalaže za diskrecijska prava u oblasti nabavke računalnih sistema u SAD.⁵⁵

Uvođenje dodatnih pravila i procedura, stoga, ne smije biti automatska reakcija na korupciju. Kada pravila pomažu? Formula $K = M + D - O$ pomaže. Pravila teže smanjenju korupcije kada se smanjuje monopol, razjašnjavaju i ograničavaju diskrecijska prava, a javna odgovornost postoji. Ona stimuliraju korupciju kada postoji monopolska moć, nedefinirana diskrecija i malo transparentnosti.

Mnoge antikorupcijske inicijative mogu osjetiti ove sekundarne efekte. Korištenje vanjskih konzultanata, na primjer, uklanja sumnje od prisustva udruživanja ponuđača i javnih službenika, ali stvara mogućnost za povezivanje konzultanta i službenika. Vertikalna integracija, koja je možda neizbježna u slučajevima kada je korupcija prihvaćena kao kulturna norma, stavlja lokalnu samoupravu u kompetitivni položaj u odnosu na poslovni sektor, u oblastima gdje

⁵⁴ Gyawali, "Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works."

⁵⁵ Kelman, *Procurement and Public Management*.

i sama može stvarati produkte — što je antiteza konkurencije; taj standardni problem “proizvesti sam ili kupiti” je nešto sa čime se javni službenici često suočavaju. Ako lokalna samouprava provodi nadzor nad firmama koje se, na kraju pokazuju “čistim”, to može urušiti njen ugled u javnosti. Ugovori koji predviđaju podjelu rizika povećavaju mogućnost moralne štete – manja ulaganja od strane ugovarača, jer je jedan dio rizika “pokriven”.⁵⁶ Rotiranje službenika koji se bave javnim nabavkama unutar lokalne samouprave, u okviru njihovih funkcionalnih oblasti ima troškove od izgubljenih mogućnosti, a naročito u smislu usavršavanja u oblasti javnih nabavki. Ispitivanje cijena, da bi se isplanirao budžet može utjecati na ponuđače da smanje cijene ili da kasnije koriste metode povećanja cijena, da bi više zaradili.

Ni najnoviji “ljekovi” protiv korupcije nisu bez sekundarnih efekata. Ovdje ćemo razmotriti dva primjera potpisivanja ugovora sa dva ponuđača, a drugim primjerom ćemo se pozabaviti malo detaljnije.

Potpisivanje ugovora sa više ponuđača

Iako potpisivanje ugovora sa više ponuđača ponekad može biti korisno, ono može izazvati velike sekundarne probleme. Prvo, zato što je očekivani profit manji nego što se mislilo na početku, neke firme, čak i one najpoželjnije mogu odustati od ponude, što omogućava skupljim ponuđačima da se nadmeću i pobjede. Drugo, u slučaju intelektualnih usluga, ugovarač će imati manji poticaj za ulaganje u istraživanje i razvoj, jer će i zarada biti manja. Iako se ovi sekundarni efekti tiču ekonomske efikasnosti, više nego korupcije same po sebi, smanjenje konkurentnosti može dovesti do udruživanja ponuđača u ranijim fazama, tako da ponuđač u prvoj fazi osigura prihode, koji će, možda biti manji nego da su sami pobjedili, ali će biti razlog za udruživanje sa dobavljačima koji su podnjeli ponudu.

Slično tome, postupak pretkvalifikacije može eliminirati mnoge potencijalne ponuđače, koji bi se inače udruživali. Međutim, proces pretkvalifikacije može samo prebaciti korupciju u jednu raniju fazu javnih nabavki, što će biti još jedno “usko grlo”, koje će se morati regulirati nekim drugim mehanizmom; kao posljedica toga, podmićivat će se da bi se steklo pravo da se potencijalni ponuđač nađe na listi kvalificiranih ponuđača. Kao što je Heymann primjetio: “...zašto u bilo kom koraku u okviru administrativnog sistema postavlja izbore o tome tko će biti korisnici i na koji način će to biti dostupno, a to uvijek daje diskreciju u odlučivanju o tome tko biva uslužen, kao i to tko će tu uslugu dobiti prvi. Ovo diskrecijsko pravo se može prodati, tko god da ga posедуje – bilo da je

⁵⁶ Općenito govoreći, različite vrste ugovora o javnim nabavkama stvaraju različite sekundarne efekte. Ugovori sa fiksnom cijenom stavljaju cjelokupan rizik na ugovarača, što ima suprotan efekt na cijenu; s druge strane, ugovori tipa cijena-plus omogućavaju korigiranje cijena. Ugovori prema kojima je rizik podjeljen postoje u mnogim oblicima i imaju neposredne efekte, a moralna šteta je jedan od njih. Međutim, svaki ugovor sa sobom nosi „optimalan” rizik.

to inspektor koji treba odobriti izgradnju nove zgrade ili tajnica koja može omogućiti ulaz do visokog zvaničnika.”⁵⁷

Mehanizmi zaštite prava

Jedan drugi primjer relativno novijeg antikorupcijskog instrumenta može dovesti do sekundarnih efekata u djelu zaštite prava ponuđača. U jakom pravnom sistemu, gdje je izvršenje moguće, mehanizmi zaštite prava, u teoriji, pospješuju konkurenciju i pomažu da javni službenici budu stimulirani u skladu sa društvenom odgovornošću koju ispoljavaju. Ovaj mehanizam sprečava korupciju tako što svojim “žrtvama” – kvalitetnim ponuđačima koji gube na tenderima iz neobjašnjivih razloga – omogućava ulaganje protesta koji će se rješavati komisijski i, na taj način, pomoći da se razotkrije korupcija- U stvari, zahtjevi za zaštitu prava doprinose transparentnosti.

Međutim, ti zahtjevi, sami po sebi, idu na račun javnog interesa – direktno kroz administrativne i pravne troškove podnošenja, zastupanja i obrade zahtjeva za zaštitu prava, i indirektno, kroz troškove koje sa sobom nosi propuštena mogućnost – nepotrebno odlaganje građevinskih radova ili nabavke dobara/usluga. Za ugovore velike vrijednosti ili nabavke sa velikim troškovima pripreme, naročito one koje duže traju, čak i ponuđači koji su izgubili iz legitimnih i ispravnih razloga mogu se odlučiti da ulože protest, namjerno, ako ne da bi dobili dio ugovora u procesu namirenja, onda barem da pokažu rukovodstvu kompanije da nisu oni koji su pripremali ponudu krivi što nisu dobili ugovor, već da je bilo nepravilnosti u postupku. Recimo, Kelman navodi da “Okolo jedne trećine nedavno dodjeljenih ugovora o javnim nabavkama velike vrijednosti koji su razmatrani u okviru ankete u oblasti nabavke računala, je završeno zahtjevom za zaštitu prava.”⁵⁸ A čovjek koji je zadužen za potpisivanje ugovora u američkom Ministarstvu poljoprivrede kaže: “Obično, kad god ne pobjedi ponuđač koji je dao najnižu cijenu, slijedi zahtjev za zaštitu prava.”⁵⁹

Marshall i suradnici definiraju sekundarne efekte protestnih mehanizama u tri kategorije:⁶⁰

1. **Preventivno djelovanje.** Odgovorna osoba naručitelja se preko svojih izvršitelja odlučuje za neoptimalnu odluku, da bi se izbjegli troškovi vjerojatnog zahtjeva za zaštitu prava. Ukoliko postoje dokazi da je

⁵⁷ Heymann, “Dealing with Corruption: The United States as an Example,” neobjavljeni dokument, Harvard Law School, 1995, p. 6.

⁵⁸ Kelman, p. 22.

⁵⁹ Kelman, p. 121.

⁶⁰ Marshall *et al*, “Incentive-Based Procurement Oversight by Protest”

ponuđač ranije podnosio zahtjeve za zaštitu prava, to može utjecati da se izabere njegova ponuda, bez obzira da li je bilo korupcije ili ne.

2. Potplaćivanje ponuđača koji je podnio zahtjev za zaštitu prava.

Iako nije bilo nikakvog nezakonitog djelovanja u provođenju neke javne nabavke, naručitelj se odlučuje da “namiri” firmu koja se žalila, da bi se izbjegla kašnjenja u izvršenju ugovora.

3. Isplata od strane ponuđača koji je pobjedio. Firme koje su podnjele neosnovan zahtjev za zaštitu prava dobijaju novac od pobjedničke firme. Marshall i suradnici ističu da taj proces „pruža savršenu legitimnost udruženim ponuđačima u njihovom poslu – dogovor se postiže, bilo da se radi o isplati u novcu ili nekom drugom vidu nadoknade” ⁶¹ U nekim slučajevima, razlika u onome što bi platili kao namirenje nezadovoljnom ponuđaču, biva mala u odnosu na ono što bi platili u slučaju neprincipijalnog udruživanja ponuđača.⁶²

Ponuđači će razmotriti što gube, a što dobivaju ako podnesu zahtjev za zaštitu prava i vjerojatno racionalno razmotriti mnoge javne nabavke. Kalibriranje načina na koji se alociraju troškovi u postupku zaštite prava ponuđača (npr., korištenje jamstva, pokrivanje troškova uloženog zahtjeva od strane pobjedničkog i gubitničkog ponuđača ili agencija za javne nabavke) može dovesti ovaj sistem u ravnotežu, u kojoj postoji transparentnost i poštenje, a društvena korist je optimalna.

Jasno je da se sa ishodom ovih efekata nije lako izboriti. Naravno, druge inicijative za sprečavanje korupcije ili, prije svega, za eliminiranje postojeće

⁶¹ Marshall, Meurer, and Richard, “Incentive-Based Procurement Oversight by Protest,” p. 51.

⁶² Kelman, *Procurement and Public Management*, citira jedan slučaj gdje je ponuđač koji je izgubio izašao kao pobjednik, pošto je isporučio potpuno isti hardver koji je ponudio i pobjednik na početku nabavke. Na kraju je ispalo da je naručitelj platio mnogo veću cijenu za tu opremu nego u okviru početnog ugovora, iako su cijene bile iste (Vidjeti studiju slučaja 3, str. 132-142). Kao posljedica ovoga, kako navode Marshall i sur. Treba zabraniti bilo kakvu mogućnost nagodbe među firmama jer “one dovode do ishoda koji su ekvivalentni onima do kojih bi došlo da su imali dogovor na početku tendera.” Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, “Curbing Agency Problems in the Procurement Process by Protest Oversight,” *RAND Journal of Economics*, Vol. 25, No. 2, Summer 1994, p. 298.

korupcije (npr. inicijative za smanjenje monopola, stimuliranje prema učinku, povećana transparentnost) poslužiti će da se ublaže i efekti sekundarne korupcije. Ipak, ovi dinamički efekti, ne mogu se u potpunosti zaobići.

Ono što lideri lokalne samouprave moraju imati na umu je da raskidanje sa kulturom nekažnjavanja, koja je bila rezultat sistemske korupcije u javnim nabavkama, zahtjeva „jak lijek”. Primjena strategije za borbu protiv korupcije uključuje niz mjera, koje će kroz sekundarne (tercijarne, itd.) mjere, stvoriti novu ravnotežu u procesu javnih nabavki. Skriveni troškovi ovih efekata drugog reda, često, mogu biti veliki, a rukovoditelji ih, makar, moraju biti svesni, ako ne mogu da se u potpunosti zaštite od njih kada kreiraju svoju jedinstvenu strategiju protiv korupcije.

Zaključni komentari

Što trebaju preduzeti lideri lokalne samouprave koji žele spriječiti korupciju u oblasti javnih nabavki? Recepti koji se tiču reforme politike mogu biti oprečni. Na primjer, uvriježene specifikacije mogu povećati troškove organizacije, jer će biti dobijen prevelik broj ponuda, ali preuske specifikacije rezultirat će malim brojem ponuda i mogu natjerati ponuđače na pravljenje neprincipijelnih koalicija. Toleriranje ili ohrabrivanje ponuđača da razmjenjuju povjerljive informacije o ponudama može utjecati na pravljenje koalicija koje prethodno nisu postojale. Sekundarni efekti mogu smanjiti efikasnost inicijativa koje su pokrenute da bi se suzbila korupcija a, čak, mogu uvjetovati i pojavu novih vidova korupcije. Pored toga, mnogi novi naponi za borbu protiv korupcije, koji su možda primjereniji gradovima u razvijenim zemljama, mogu izgledati mogući, sve dok se ne primjene u realnom životu. Univerzalno, u javnim nabavkama je prisutan i problem pravljenja razlike između korumpiranog ponašanja i čiste neefikasnosti.

Izbor jednog od recepata koji izgledaju međusobno proturječno, naročito kada imamo u vidu da se uvjeti razlikuju od općine do općine. Jasno je da ne postoji niti jedan gotov recept koji se može primijentiti na sve. Međutim, oni gradonačelnici koji su spremni suočiti se sa sistemskom korupcijom u javnim nabavkama, stižu do javnih nabavki pošto su prošli kroz prve korake opisane u ovoj knjizi – naročito one opisane u Prilogu 17. Primjenivši okvir za analizu politike (dat u Prilogu 4) na konkretnu situaciju u nekoj lokalnoj samoupravi, sprovedši analizu podložnosti korupciji (predložen u Prilogu 11), osmislivši sistematsku strategiju i počevši ju primijenjivati, možda, kroz obračun sa “velikom ribom” ili nekom brzom, ali efektnom akcijom, lider lokalne samouprave će steći značajan uvid u to koji je najbolji način da se pozabavi korupcijom u oblasti javnih nabavki, koja je, možda već bila dotaknuta kroz neku brzu akciju, ili je “velika riba” bila u tim vodama.

Osim toga, gradonačelnik i drugi lideri će time početi izgrađivati svoju javnu službu – naročito u oblasti nagrađivanja i stimuliranja – da bi bili sigurni da su zaposleni motivirani na pravi način i da drže ključne pozicije u dijelu koji se bavi javnim nabavkama. Uz to, u skladu sa prethodnim preporukama iz knjige, općinski lideri će timski surađivati i sa izvršnim organima, naročito policijom, da bi se obračunali sa korupcijom u javnim nabavkama.

Očigledno, u ekstremnim situacijama, kada je prisutna korupcija velikih razmjera, nedovoljno demokratske institucije i klima benignog zanemarivanja obaveza, jedan lider lokalne samouprave neće moći sebi dozvoliti lukzuz da istražuje ideju o novoj decentraliziranoj vrsti diskrecije. Tradicionalnija pravila i procedure javnih nabavki će se prvo morati dovesti u sistem ravnoteže; cijena birokracije je mala u usporedbi sa troškovima koji bi nastali uvođenjem dodatne diskrecije. U ovoj ekstremnoj situaciji, uvođenje korektne javne službe, sa adekvatnim poticajima, čini se ključno važnim. Administrativne sposobnosti su slabe, ali eksperimentalno razvijanje pokazatelja učinka i stimuliranje zaposlenih u skladu sa njima, zahtjevaju vrhunski prioritet.⁶³

Tabela A1 predstavlja vodič sa dijapazonom opcija za gradonačelnika u pronalaženju odgovarajućih načina za krojenje strategije po mjeri vlastitog grada. Neke od ključnih karakteristika lokalne samouprave su:

- **Vrsta proizvoda:** Da li je u pitanju isporuka hardvera, softverski paket, baza podataka, nešto opipljivo što treba isporučiti lokalnoj samoupravi da bi se izvršio ugovor? Da li se radi o usluzi koju ugovarač treba obaviti u ime i, možda, pod nadzorom lokalne samouprave? Kvaliteta hardvera se obično lakše dobije od kvalitetne usluge. Kada je projekat opipljiv, kompetitivna procedura javne nabavke će biti bolje uravnotežena.
- **Tehnološki sadržaj isporuke:** Da li je u pitanju novi tehnološki proizvod? Ili se radi o uobičajenom, nisko-tehnološkom proizvodu koji unapređuje postojeću tehnologiju? Neizvjesnost koja se vezuje za tehnologije koje unapređuju znanje će, prirodno, izazivati otpor prema riziku, naročito ako se radi o skupim ugovorima. Ugovori koji nisu jasno stimulativni i u kojima se izbjegava preciziranje moralne štete, teže prolaze.
- **Mjerljivost rezultata u javnim nabavkama/uspješnost u provođenju postupaka:** Može li se uspjeh ili neuspjeh jedne javne nabavke iskazati direktno, na mjerljiv način? Ili je sam po sebi kvalitativan i subjektivan? Što

⁶³ Robert Klitgaard, "Healing Sick Institutions," (Liječenje bolesnih institucija) u Silvio Borner and Martin Paldam, ed., *The Political Dimension in Economic Growth (Politička dimenzija ekonomskog rasta)*. London: Macmillan, 1997.

je više uobičajen i bolje objašnjen proizvod, to će se bolje odrediti željena kvaliteta i cijena, a veći poticaji koji se mogu unjeti u ugovor.

- **Učestalost javne nabavke:** Da li lokalna samouprava provodi javnu nabavku neke stavke ili grupe stavki često ili rijetko? Česte nabavke omogućavaju ponuđačima dijeljenje informacija među sobom i rotiraju se u pobjeđivanju na tenderu tokom vremena..
- **Broj potencijalnih ponuđača:** Mnogo, malo ili samo jedan? Monopolizam je pojam koji je suprotan pojmu konkurencije.
- **Elastičnost zahtjeva naručioca:** Da li postoje proizvodi nalik na onaj koji tražimo, ili je on jedinstven? Kod neelastičnih zahtjeva, ponuđači imaju priliku da utječu na cijene.
- **Sistem napredovanja javnih službenika:** Da li je sistem dobro razvijen, zasnovan na napredovanju u karijeri i nagrađivanju prema učinku? Da li je plaća dovoljno velika da pokrije životne troškove? Ili je sistem nagrađivanja neodređen, bazira se na godinama radnog staža, a plaća je na margini ili ispod nivoa potrebnog za život prosječne obitelji i svi primaju sličan iznos? Loše definiran sistem napredovanja u karijeri, u kome su službenici plaćeni malo a shodno tome se i malo radi, predstavlja iskušenje, čak i za naprednije javne službenike; najtalentiraniji ljudi će posao potražiti drugdje. Reforme u ovoj oblasti su ključne za sprečavanje korupcije, kao što je sugerirano na drugim mjestima u ovoj knjizi.
- **Okvir za provođenje vlasti:** Da li je većina institucija demokratski orijentirana i efektivna? Ili ih nema, ili su propale? Zdrava konkurencija ne može jačati u neuređenim uvjetima.
- **Učešće građana kao bitnih aktera u lokalnom ekonomskom razvoju:** Da li javni sektor ima, proporcionalno, relativno malu ulogu u lokalnim ekonomskim aktivnostima, kao i u regiji? Ili, javni sektor zanemaruje

privatan sektor, ekonomske aktivnosti i zapošljavanje? Monopolska moć
lako može uroditi korupcijom u odsustvu efektivne kontrole.

INDEKS

A

Agencija
Afrika
Analiza
Analitički okvir, v. analiza politike
Anekijariko, Frenk
Anketa
Antikorupcija
Antikorupcijska kampanja
 koordinacija
 u Hong Kongu
 strategije za
Arhitekti
Autonomija

B

Bangalor
Banka, bankarstvo
Biznis, v. poslovni sektor, poslovna zajednica
Birokracija
Bolivija
British Crown Agents
Budžetiranje

C

Cater, Jake
Centralizacija, centraliziranje
Contraloria
Cost-benefit analiza

Č

Čile

D

Decentralizacija
Demokracija
Demokratizacija
Deregulacija
Diskrecija
Dobra
Dozvola

E

Ecioni, Amitaj
Ekonomija, v. ekonomski
Ekonomski
Eksperiment, v. eksperimentisanje
Eksperimentisanje
Ekspert
Ekvador
Etika
Evaluacija

F

Facilitator
Filipini
Financije, v. financiranje
Financiranje

G

General Electric
Gradska vlast
Građani
Građevinska komora
Građevinski radovi
Gvatemala
Gyawali, Dipak

H

Harvard
Heymann, Phillip
Hiperinflacija
Hong Kong

I

Izbori
Izveštaj
Izveštavanje
Izvršenje
Imovina
Imovinska prava
Indikator
Inflacija
Informacija
Informacijski sistem
Informiranje
Infrastruktura
Inspekcija

Inspektor
Investicije
Italija

J

Jackobs, James
Javna odgovornost
Javna služba
 javni službenik
 napredovanje
Javne nabavke
 udruživanje ponuđača
 konkurencija
 prekvalifikacija
 selekcija
 specifikacije
Javni radovi
Javno dobro

K

Kazna
Kanada
Kampanja
Karijera
Kapitalizam
Kvalitet
Kelman, Steven
Kina
Klijent
K=M+D-O
Kodeks ponašanja
Koledž arhitekata
Kolumbija
Komunikacije
Kompanija
Kompjuter
Konkurencija
Konzultant
Koordinacija
Korupcija
 centralizirana
 definicija
 sistematska
 sprečavanje
Koulun

Kredibilitet
Kroll Associates
Kultura
Kuritiba
Kvaliteta

L

La Paz
Latinska Amerika
Legislativa
Licenca
Lobiranje

LJ

Ljudski resursi

M

Marginalna vrijednost
Mafija
Manual for Pacenos
Marketing
Massachusetts, Institut za tehnologiju,
Mediji
Međunarodna pomoć
Međunarodna privredna komora
Međunarodni monetarni fond
Meklihoz, Mari
Menadžment
Meksiko
Ministarstvo unutrašnjih poslova
Mito, v. Podmićivanje
Moć
Monitoring
Monopol
Moral

N

Nagrada, v. nagrađivanje
Nagrađivanje
Nadzor
Nadoknada, naknada
NVO, v. nevladina organizacija
Nevladina organizacija
Nezakonit

Nezavisna komisija
Nezavisna komisija za sprečavanje korupcije
Nepal
Nepotizam
New York
Nikaragva
Noonan John

O

Obuka
Odgovornost
Odluka, odlučivanje
Okampo, Luis Moreno
Okruženje
Operacija
Općina
OPCC
Orego, Klaudio

P

Participativnana dijagnoza
Pastrana, Andres
Perez, Karlos Andres
Plana, Efrem
Plaćanje
Plaća, plaće
Povratna informacija
Podmićivanje
Policija
Politika
Političar
Ponude
Porez, porezi
Poslovni sektor, v. poslovna zajednica, privatni sektor
Poslovna zajednica
Postupak, v. procedure
Pouzdanost
Pravila
Pravosudni sistem, v. pravosuđe
Pravosuđe
Prat i Vitni
Prekvalifikacija
Prioritet
Privatni sektor
Privatizacija

Prihod
Prodaja
Prostitucija
Proizvod
Profesionalizam
Profesionalna udruženja
Procedure
Procena podložnosti korupciji
Publicitet

R

Računovodstvo, v. revizija
Ramirez, Tores Francisko
Revizija
Regulativa
Regulacija
Rizik
Raspodjela rizika
Rukovodstvo

S

Saveznici
SAD, v. Sjedinjene Američke Države
Samooocjenjivanje, v. samoprocjena
Samoprocjena
Samper, Ernesto
Saradnja
Saton, Willy
Svjetska Banka
Seminar
Sindikato
Siromaštvo
Sistem
Sjedinjene Američke Države
Skandal
Slobodno tržište
Služba za planiranje, koordinaciju i kontrolu
Službenik
Societe Generale de Surveillance
Specifikacije
Sud
Standard
Standardi ponašanja
Status
Stimulacija, v. stimuliranje
Stimuliranje

Strategija

Š

Škola, v. školstvo

Školstvo

Švicarska

T

Takse

Teret dokazivanja

Tehnička pomoć

Tehnologija

Timski rad

Transakcija, -e

Transmitadores

Transparentnost

TI, v. Transparency International

Transparency International

Trgovina

Tržišna ekonomija

Tržište

Tramitadores

Troškovi

Tužilac, v. tužilaštvo

Tužilaštvo

U

Učešće građana

Učinak

Ugovor

Ugovarač

Ugovaranje

Ujedinjeni Narodi

Uloga

Unapređenje

Univerzitet

Urbanizam, v. urbanistički

Urbanistički

Ured za politiku konkurencije (Kanada)

Usluga

V

Velika Britanija

Venezuela

Vickers, Steven

Vlada
Vlast
Vrhovni sud

W

Werlin, Herbert

Z

Zakon, v. legislativa
Zaposleni
Zapošljavanje
Zasluga
Zločin
Zoniranje

Ž

Žalba
Žalbena procedura
Žalbene kartice

O AUTORIMA

Robert Klitgaard je poznati profesor predmeta Međunarodni razvoj i sigurnost na Ford univerzitetu i dekan fakulteta RAND u Santa Monici, Kalifornija. Tokom sveučilišne karijere bio je profesor na Fakultetu za menadžment na Yaleu, na Kenedy fakultetu za državnu upravu pri Harvardu, i na Univerzitetu Natal. Radio je 27 godina u zemljama u razvoju kao konzultant Bijele kuće, Svjetske Banke, Međunarodnog Monetarnog Fonda, Agencije za međunarodni razvoj Sjedinjenih Država (USAID), Programa za razvoj Ujedinjenih Naroda (UNDP), Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), kao i Rockefellerove i Fordove fondacije. Napisao je veliki broj knjiga, između ostalog: *Kontroliranje korupcije* i *Tropski gangsteri*, koju su izdavači *New York Times*

Book Review-a ocjenili za jednu od šest najboljih knjiga u oblasti izvan beletristike u 1990. godini.

Ronald MacLean-Abaroa je četiri puta biran za gradonačelnika La Paza, glavnog grada Bolivije, i na taj način postao gradonačelnik sa najdužim mandatom od svih biranih na neposrednim izborima, u povijesti Bolivije; bio je Ministar planiranja i Ministar vanjskih poslova Bolivije; menadžer uspješnih privatnih firmi i vlastite konzultantske kuće; osnivač Transparency International i njen prvi predsjednik u Latinskoj Americi.

H. Lindsey Parris je konzultant za menadžment za pitanja reforme organizacija i političku ekonomiju. Njegov nedavni rad obuhvaća studiju o inovacijama i kreativnosti u velikim organizacijama. Kao pukovnik Ratnog zrakoplovstva Sjedinjenih Država, bio je uključen u projekat Strateške odbrambene inicijative. Takođe je radio i na Univerzitetu za nacionalnu odbranu.