

KORUPCIJA, STANJE I MJERE

THE STATE OF CORRUPTION, MEASURES

Stručni članak

Dr. sc. Dinarević Mirza*

Sažetak

Cilj ovog rada je da čitaocu na jednostavan i razumljiv način, koji je formiran i podkrijepljen istraživanjem, približi fundamente fenomen korupcije. Predočava se korupcija kroz analizu osnovnih aspekata iste od onih koju uslovljavaju njenu pojavu, bazičnih, preko odjeka i posljedica koje korupcija ima do konkretnih mjera protiv korupcije, od najnižeg nivoa planiranja i primjene do supranacionalnog. Kako korupcija zapravo i nema ikakav vid ograničenja, ni u pojavnom a ni u razvojnom kontekstu, analize su vršene na regionalnom i globalnom nivou. Kao najspecifičniji i složeniji primjeri korupcije ukratko je dat osvrt i analizirano stanje u Afganistanu i na Kosovu. U konačnici, na osnovu istraživanja i konkretnih mjera preduzetih od strane nadležnih tijela, organizacija i država, daje se uvid u najefektnije aktuelne mjere protiv korupcije koje su korištene u prethodnom periodu u nadi da se iste konkretno odnosno praktično mogu primjeniti u Bosni i Hercegovini čim se konačno uspostavi pravni okvir unutar kojeg bi anti koruptivnim mjerama bilo faktički i stvarno dozvoljeno da djeluju.

Ključne riječi: Korupcija, anti koruptivne mjere, Bosna i Hercegovina, Afganistan, Kosovo.

Abstract

The aim of this paper is to comprehensively edge the fundamentals of the phenomenon of corruption closer to the reader in a simple and understandable way, which was formed and is substantiated by research. Corruption is presented through an analysis of it's basic aspects, foremost it's percipitating factors via the echoes and consequences of corruption through to concrete anti-corruption measures, spanning from the lowest levels of planning and application to supranational levels. As corruption does not have any kind of constraint, per se, neither in appearance nor in a

* BH Telecom dd Sarajevo, e-mail: mdinarevic@gmail.com

developmental context, corruption at regional and global levels was analyzed. The most specific and more complex examples of intricately immersed corruption are reviewed and analyzed through examples in Afghanistan and Kosovo. Ultimately, based on research and concrete measures undertaken by competent authorities, organizations and the state, an insight is given into the most important current anti-corruption measures that were used in the previous period, in the hope that they can be applied practically in Bosnia and Herzegovina, as soon as a legal framework within which anti-corruption measures would really be allowed to flourish is in place and functioning.

Keywords: Corruption, anti corruption measures, Bosnia and Herzegovina, Afghanistan, Kosovo.

1. UVOD

Korupcija je veoma složen fenomen. Korijeni korupcije leže duboko u birokratskim i političkim institucijama, a njen uticaj na razvoj varira od specifičnih uslova u državi. Iako, kada je riječ o ekonomskim aspektima, rashodi mogu varirati te sistemski korupcija može koegzistirati uporedo sa jakim ekonomskim performansama, iskustvo ukazuje da je korupcija loša za razvoj. Korupcija navodi vlade da "intervenišu" gdje nije potrebno, što uzročno posljedično potkopava njihovu sposobnost donošenja i primjene legislative u oblastima u kojim je potreba za intervencijom vlade očigledna, bilo da se radi o uređenju oblasti životne sredine, uređenju zdravstva i sigurnosti, mreža društvene sigurnosti, makroekonomskoj stabilizaciji ili izvršenju ugovora. Dalje će se razmatrati kompleksna priroda korupcije, njeni uzroci i efekti na razvoj.

Postoje mnoge definicije korupcije, mnoge oprečne, za nas je možda najkorisnija ona Ibrahima Shihatae (The World Bank Group, 1997):

„Korupcija se dešava kada radnja, bila službena ili privatna, zahtijeva dodjelu beneficija i/ili pružanje usluga i/ili davanje sredstava, u svim slučajevima, povjerenje se eksploatiše radi ostvarivanja privatnih interesa izvan okvira u kojim je ukazano. Pokušaji da se utiče na osobu na položaju putem darivanja mita ili trgovine koristi i/ili uslugama kako bi se stekla posebna dobit ili interes koji nije redovno dostupan drugima također predstavlja oblik korupcije, čak i ako konkretna dobit nije nezakonita prema važećim zakonima. Nepostojanje pravila olakšava proces u istoj mjeri koliko i prisustvo glomaznih ili prekomjernih pravila. Korupcija u ovom smislu nije ograničena na javni sektor, a u istom ni na administrativnu birokratiju. Nije ograničena na davanje i uzimanje mita. Korupcija se pojavljuje u raznim

oblicima i praktikuje se na svim nivoima vlasti, uključujući i u dobro uspostavljenim demokratijama. Može se naći u zakonodavnoj, sudskoj i izvršnoj vlasti, kao i u svim porama privatnog sektora. Nije isključivo povezana sa bilo kojom etničkom, rasnom ili vjerskom grupom. Međutim, stepen, opseg i uticaj korupcije varira u velikoj mjeri od države do države i također može da varira, barem neko vreme, unutar iste države i to od jednog mjesta do drugog. Dok se korupcija jednog ili drugog oblika može pojaviti u svakoj zajednici, sistem upravljanja ima veliki uticaj na njen stepen i opseg. Sistemi mogu korumpirati ljude onoliko koliko, ako ne i više, su ljudi sposobni da korumpiraju sisteme.“

Većina definicija povezuje korupciju sa ponašanjem državnog službenika, koji može biti subjekat ili objekat korupcije. Tako da korupcija predstavlja "nezakonitu isplatu državnom službeniku radi sticanja određenih beneficija koje mogu ali ne moraju biti zaslužene u odsustvu isplate" (prema Rose-Ackerman) ili "prodaju državne imovine od strane državnih službenika radi lične dobiti" (Shleifer, 1993). Beneficije ne moraju biti finansijske ili neposredne, državni službenik može biti imenovan ili izabran, a mito se može nuditi ili iznuđivati. Za OECD-ovu (Organisation for Economic Co-operation and Development - Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) radnu grupu za podmićivanje u međunarodnim poslovnim transakcijama fokus je na podmićivanju: "obećanje i/ili plaćanje dodatnih neprimjerenih iznosa ili drugih beneficija bilo direktno ili putem posrednika u korist državnog službenika da utiče na tog službenika da djeluje ili da se uzdrži od djelovanja pri obavljanju svojih službenih dužnosti radi dobijanja ili zadržavanja posla." Smjernice za nabavku Svjetske banke imaju funkcionalnu perspektivu, definišući korumpiranu praksu kao "nuđenje, davanje, primanje ili traženje bilo čega od vrijednosti kako bi se uticalo na rad državnog službenika u postupku nabavke ili pri izvršenju ugovora".

Većina definicija podrazumijeva dva voljna aktera (dok prevara zahtijeva samo jednog) obično, ali ne uvijek, uključuju državnog službenika. Prema tome, odnosno EBRD-u "koruptivna praksa podrazumijeva podmićivanje državnih službenika ili drugih lica radi sticanja nepropisne komercijalne prednosti".

Međutim, prema Vijeću Evrope "nema precizne definicije koja je primjenjiva na sve oblike, vrste i nivoe korupcije, ili koja bi bila univerzalno prihvatljiva kako bi obuhvatila sve elemente koji se smatraju u svakoj jurisdikciji kao doprinos korupciji". Definicija koju je usvojila Svjetska Banka nije izvorna, odabrana je zato što je koncizna, ali i dovoljno široka da obuhvati većinu oblika korupcije, kao i u većini drugih definicija, javni sektor se stavlja u centar fenomena.

2. RAZUMIJEVANJE KORUPCIJE

Termin "korupcija" se odnosi na zloupotrebu sredstava ili moći za ličnu dobit. Transparency International definiše korupciju kao "zloupotrebu povjerene vlasti za ličnu dobit" (Kolstad i dr., 2008 [S; OR]). Zanimljivo je istaći da Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) ne propisuje singularnu definiciju korupcije.

Korupcija poprima razne oblike. Tabela 1. prikazuje najčešće kategorije korupcije (Johnsøn, 2014) i (World Bank, 2011)

Kategorije korupcije	Opis korupcije
Podmićivanje	Čin nepoštenog ubjeđivanja nekoga da djeluje u nečiju korist putem plaćanja ili drugim podsticajem. Podsticaji se mogu pojaviti u vidu poklona, zajmova, naknada, nagrada ili drugih olakšica (nameta, usluge, donacije, itd.). Podmićivanje može dovesti do dogovaranja (npr. inspektori izmjene izvještaj u zamjenu za mito) i/ili iznuđivanja (npr. izvlačenje mita pod prijetnjom lošeg izvještaja).
Pronevjera	Krađa, pogrešno usmjeravanje ili zloupotreba sredstava i/ili dobara povjerenih nekom ili pod nečijim nadzorom. Sa pravnog stanovišta, pronevjera ne mora nužno uključivati korupciju.
Isplate olakšanja za	Manja isplata, čestog naziva "brza isplata" ili "podmazivanje", sa ciljem da se obezbijedi ili ubrza obavljanje redovne ili neophodne radnje, na tu radnju lice koje vrši isplatu ima pravno uporište ili neko drugo pravo.
Prevara	Čin namjernog i neiskrenog obmanjivanja nekoga da bi se postigla nepravedna ili nezakonita prednost (finansijska, politička ili druga).
Dogovaranje	Dogovor između dvije ili više strana osmišljen sa ciljem ostvarivanja neprilične svrhe, uključuje i neprilično uticanje na radnje drugih.
Iznuđivanje	Čin oštećivanja ili nanošenja štete ili prijetnje oštećivanjem ili nanošenjem štete, direktno ili indirektno, bilo kojem licu ili imovini lica sa ciljem nepriličnog uticanja na postupke istog.
Pokroviteljstvo, klijentelizam i nepotizam	Pokroviteljstvo u svojoj srži predstavlja podršku koju pruža pokrovitelj. U javnoj upravi/državnim institucijama/javnim preduzećima odnosi se na praksu direktnog imenovanja lica.

Korisno je napraviti distinkciju između političke korupcije i birokratske korupcije. *Politička korupcija* se odvija na najvišim nivoima političke vlasti (Andvig i dr., 2011) obuhvata političare, ministre u vladi, više državne službenike i druge izabrane, nominirane ili imenovane nosioce viših javnih funkcija.

Politička korupcija predstavlja zloupotrebu položaja od strane onih koji odlučuju o zakonima i propisima koji uređuju osnovnu alokaciju resursa u društvu (oni koji određuju "pravila igre"). Politička korupcija može uključivati prilagođavanje zakona i propisa u korist subjekata iz privatnog sektora u zamjenu za mito, dodijeljivanje velikih javnih ugovora određenim

firmama ili pronevjeru sredstava iz trezora. Termin "velika korupcija" se često koristi za opisivanje ovakvih djela, a odražava razmjer korupcije kao i značajna sredstva koja su u igri.

Birokratska korupcija se javlja tokom provođenja javnih propisa. Ona obuhvata imenovane birokrate i osoblje javne uprave na centralnom ili lokalnom nivou. Podrazumijeva koruptivne radnje od strane odgovornih za primjenu pravila koja su dizajnirali ili uveli najviši zvaničnici. Birokratska korupcija može uključivati transakcije između birokrata i privatnih subjekata (npr. pružaoca ugovorenih usluga). Ti subjekti mogu zahtijevati dodatne isplate za pružanje usluga; "brze isplate" za ubrzanje birokratskih procedura ili davanje mita da bi se dozvolile radnje koje krše pravila i propise. Korupcija također uključuje određene interakcije u javnoj birokratiji, kao što su davanje ili uzimanje mita ili podmirivanje radi dobijanja radnih mjesta ili obezbjeđivanje napredovanja ili međusobna razmjena usluga. Ovakav vid korupcije se često naziva "sitna korupcija", jer odražava manje iznose koji su uključeni, iako u ukupnom iznosu oni mogu biti veliki.

Politička korupcija i birokratska korupcija su povezane. Postoje dokazi da korupcija na vrhu birokratije povećava korupciju na nižim nivoima (Chand, 1999). Međutim, borba protiv ovih vrsta korupcije zahtijeva različite pristupe, čak i ako oni koju su uložili najviše napora u istu nisu to naglasili (Kolstad i dr., 2008).

Korupcija je usko povezana sa generisanjem ekonomskih renti i potraživanjem renti. Ovo se odnosi na aktore koji od imovine ostvaruju povrat iznad normale, ali ne povećanjem vrijednosti imovine kroz investicije, već kroz manipulaciju društvenog i političkog okruženja, uspostavljanje monopola je klasičan primjer. Imovina postaje inherentno vrijednija. Potraživanje renti podrazumijeva vid korupcije pri čemu je davanje mita neophodno za manipulaciju okolinom kako bi se ostvarila određena korist.

Postoje određeni izazovi koji se odnose na mjerenje korupcije, prevashodno radi same prirode korupcije koja je tajna i oslanjanja antikoruptivnih mjera na podatke zasnovane na percepciji, koji su sami određeni razumijevanjem korupcije koje varira od države do države odnosno od društva do društva.

3. FAKTORI KOJI USLOVLJAVAJU KORUPCIJU

Glavni pokretači/faktori koji uslovljavaju korupciju su identificirani kao: ekonomski (obuhvata nivoe razvoja, obrasce akumulacije bogatstva, plate, strukturu privrede i otvorenost prema trgovini, izvore prihoda, nezakonite finansijske tokove, "paradoks izobilja", itd.), politički (obuhvata različite vrste političkih sistema npr. različite vrste političkih sistema i državno društvenu dinamiku, borbu za moć i autoritet na različitim nivoima,

odnos odgovornosti u smislu meritokratije naspram patronata) i sociološko/antropološki (obuhvata sociokulturnu logiku, darivanje poklona i mreže solidarnosti).

Ovo naglašava kolektivnu, a ne samo individualnu, prirodu korupcije. Korupcija prevazilazi težnju za sticanjem samo ličnog dobra. Oni koji se bave koruptivnim djelovanjem pokušavaju da prošire svoje interese i beneficije (npr. na porodicu, određenu zajednicu, političku partiju itd.). Kao takvu, korisno je konceptualizirati korupciju ne samo kao problem između pojedinaca, već i kao izazov kolektivne akcije. Ključno je djelovanje različitih ekonomskih, političkih i društvenih institucija (formalno i neformalno) u (ponovnom) stvaranju korupcije, kao i podsticaja/ograničenja koje oni generišu.

Korupcija nije pojava kontekstualne varijable. Ona je simptom šire dinamike upravljanja i krupnijih pitanja vezanih za kvalitet institucija. Korupcija buja u uslovima gdje je odgovornost manja, a akterima je dozvoljeno previše diskrecije.

Neki od faktora koji omogućavaju sistemsku korupciju: slabo razdvajanje javne i privatne sfere, što rezultira širokom rasprostranjenošću nezakonitog sticanja javnih sredstava, primat vertikalne konstalacije odnosa (npr. zaštitnik-štićenik) i odnosa baziranih na identitetu (npr. srodstvo, etnička pripadnost, religija) u odnosu na horizontalnu konstalaciju odnosa i odnosa zasnovanih na jednakim pravima, prisvajanje ili sindrom "velikog čoveka", reflektuju se sa odnosa zaštitnik-štićenik na cijelo društvo.

No, kako analize pokazuju, vrijedno je napomenuti da demokratija, sama po sebi, inherentno ne dovodi do smanjenja korupcije. Zapravo, korupcija ima tendenciju da preovladava u državama koje prolaze kroz procese političke i ekonomske tranzicije (zbog borbe oko izvora akumulacije kapitala, raspodjele pristupa, troškova kupovine legitimiteta itd.). U okruženjima u kojim se demokratija pojavljuje, procesi demokratizacije, a naročito izborna konkurencija, mogu stvarno pomoći u stvaranju dinamike, a ne uslovljavati korupciju.

4. AFGANISTAN - KORUPCIJA I PRIMAT ANTI-TERORIZMA

Nakon rušenja talibanske vlade od strane SAD i saveznih lokalnih snaga krajem 2001. godine, i mirovne konferencije u Bonu, međunarodna zajednica je imala dva preklapajuća, ali ponekad i konkurentna, prioriteta u Afganistanu. Prvi je kampanja protiv terorizma odnosno Al-Kaide koja se sve više pretvarala u kampanju protiv pobunjenika talibana. Ova kampanja direktno je vođena od strane američkih i saveznih snaga i uključivala je podršku, finansijsku i vojnu, od niza lokalnih vojski koje su kontrolisane ili povezane sa lokalnim moćnicima. Drugi je bio napor da se (ponovo) izgrade

legitimne formalne državne institucije sposobne da pruže sigurnosti i javne usluge. Ovaj napor je uključivao podršku na izradi ustava, uspostavljanje i jačanje formalnih državnih institucija (uključujući i pravosuđe) na svim nivoima, podršku civilnom društvu i održavanje izbora.

Veliki broj država je uložio značajne resurse u podršku Afganistanu pri stvaranju države koja je neprihvatljiva za terorističke organizacije sa transnacionalnim aspiracijama i sposobnostima. Afganistan je od 2009. godine primio preko 6 milijardi dolara godišnje samo u vidu sredstava ODA-a* čime je postao najveći primaoc sredstava ODA-e u proteklih nekoliko godina (OECD, 2013). Troškovi Međunarodnih sigurnosnih snaga (ISAF) koje predvodi NATO, su na vrhuncu brojale preko 110.000 vojnika, i bili su višestruko veći od pomoći ODA-e.

Rezultati, kako u pogledu napora protiv pobunjenika i izgradnje države, variraju. Iako su koncentrisani na jugu, talibani i druge pobunjeničke snage su sposobne da izvrše napade u skoro svakom dijelu države. Kapaciteti afganistanske države, kao i njena sposobnost i da pruži sigurnost i uspostavi vladavinu zakona i dalje su izuzetno ograničene. Svjetski pokazatelji upravljanja za Afganistan pokazuju da država izuzetno nisko kotira u ključnim kategorijama, uprkos značajnim međunarodnim investicijama, malo je poboljšanja u rezultatima.

Jedan od glavnih izazova izgradnje efikasne i legitimne države, Afganistana, kao i smanjenja javne podrške pobunjenicima, bila je sve prisutna korupcija, što je nesumnjivo dodatno pogoršano proizvodnjom i trgovinom opijuma, ogromnim finansijskim tokovima ubrizganim u državu u vidu međunarodne pomoći kao i troškova sigurnosnih struktura u državi. Korupcija je neraskidivo povezana sa višestrukim bezbjednosnim i upravljačkim izazovima u Afganistanu.

Korupcija u Afganistanu

Korupcija prožima praktično svaku sferu javnog i privatnog života u Afganistanu. Prema istraživanju UN-a iz 2009. godine, građani Afganistana morali su dati 2,5 milijardi dolara mita samo u toj godini, što je ekvivalentno otprilike četvrtini BDP-a te države u 2010. godini (UNODC, 2012). Kako istraživanja koja su finansirale međunarodne organizacije ukazuju na svakodnevnu korupciju, naknade za administrativne postupke, spriječavanje uništavanja kanala za navodnjavanje, podmićivanje policije na kontrolnim punktovima itd., dio su svakodnevnog života većine afganistanaca, a percepcija građana da je korupcija problem na svim nivoima vlasti stalno se povećavala tokom godina (Asia Foundation, 2012).

* *Official development assistance termin koji koristi DAC - Development Assistance Committee, pri OECD -Organisation for Economic Cooperation and Development*

Najopasnija manifestacija korupcije je, međutim, bila kroz porast i dominaciju onoga što je američka vojska opisala kao mreže kriminalnog pokroviteljstva (izvorno na engleskom jeziku CPN). To su grupe pojedinaca, poslovnih subjekata ili drugih subjekata angažovanih u sistematskoj korupciji "unutar i izvan vlasti i preko javnog i privatnog sektora u Afganistanu" (Shafafiyat, 2011). Mnoge od ovih CPN-a su povezane sa lokalnim moćnicima i bivšim vojnim strukturama koje su konsolidovale svoju vlast nakon rata. Često se povezuju sa trgovinom narkotika, a ove mreže se također bave nezakonitim preduzetništvom. Mnogi lokalni moćnici koji su povezani sa CPN-ovima također su bili važni za napore međunarodne zajednice u borbi protiv pobunjenika, te su na taj način ponekad primali direktnu pomoć od dijelova međunarodne zajednice ili su u najmanju ruku uživali u prešutnom međunarodnom prihvatanju svojih kriminalnih aktivnosti s ciljem osiguranja njihove kontinuirane saradnje u naporima protiv pobunjenika.

Oslanjanje međunarodne zajednice na vojne i lokalne moćnike za obezbjeđivanje obavještajnih podataka o pobunjenicima značilo je da su ovi ponekad zloglasni akteri predstavljali nezaobilazno bogatstvo informacija. Djelom kao rezultat ovog upitnog odnosa i inheretnog oslanjanja, lokalna percepcija među Afganistancima je da Zapad podupire korumpirane zvaničnike koji imaju neograničenu moć na većini nivoa vlasti. Međutim, kako su i same Međunarodne sigurnosne sile (ISAF) pod vodstvom NATO-a eksplicitno prepoznale, vremenom su njihovi postupci "oslabili vlast, otežali ekonomski razvoj i narušili vladavinu prava".*

CPN se povezuju sa formalnim državnim institucijama na složen način. Iako se neke otvoreno protive, druge su usko povezane sa vladajućom elitom te mogu koristiti svoju moć kako bi podržali određene državne funkcije, kao što je npr. održavanje stabilnosti, uporedo koristeći svoje veze sa državom da nekažnjeno unaprijede svoje privatne ekonomske interese (Mukhopadhyay, 2009). Kroz pristup i kontrolu strateških državnih sredstava i institucija, mogu generisati razne rente kroz prakse kao što je preusmjeravanje carinskih prihoda, kontrolu nad regionalnim i lokalnim tržištima (npr. nafta), zauzimanje državnog zemljišta ili manipulisanje javnih i privatnih finansijskih institucija za ličnu dobit. Korupcija CPN-ova ne samo da lišava državu sposobnosti da pruža osnovna javna dobra svom stanovništvu, već što je još važnije lišava državu sposobnosti da zaštiti Afganistanace od posljedica djelovanja ovih kriminalizovanih elita.

S obzirom na dvojnu, političku i kriminalnu, ulogu CPN-a u Afganistanu, kao i političku ulogu korupcije, razumijevanje uticaja korupcije na političku i sigurnosnu dinamiku je ključno za bilo kakve napore

* *Ibid.*

u borbi protiv korupcije u državi. Izvršene su brojne analize političke ekonomije Afganistana, koje obuhvataju i ulogu korupcije, koju su sproveli i finansirali raznovrsni donatori i snage ISAF-a, kao i nezavisni analitičari. Međutim, manje je jasno u kojoj mjeri su takve analize uticale na politiku i praksu međunarodnih političkih i sigurnosnih aktera. Ono što je očigledno je da su posljednjih godina međunarodni narativ o ključnim izazovima u Afganistanu, a samim tim i međunarodna pažnja, usmjereni na korupciju. Postojalo je kumulativno razumijevanje među analitičarima na terenu u Afganistanu da međunarodna pomoć podstiče i finansira pobunjenike. Jedna od najznačajnijih manifestacija ovakvog razumijevanja je vjerovatno Izveštaj "Warlord Inc." sačinjen od strane Komiteta za nadzor i državne reforme SAD-a (Tierney, 2010). Međutim, istovremeno je postojalo priznanje da su određeni korumpirani odnosi nekih CPN-a sa vladajućom elitom pomogli u smanjivanju sukoba, jer su bili vezani za postojeće političko rješenje (Chaudhuri i Mukhopadhyay, 2010).

Rezime stanja u Afganistanu

Pozitivno je da Međunarodne snage bezbjednosti i međunarodna zajednica sve više prepoznaje razarajući uticaj korupcije na Afganistan i da su finansirane analize političke ekonomije. Komitet za nadgledanje i izbore i Generalni inspektorat za rekonstrukciju Afganistana su primjeri dobre prakse koji bi mogli, ako se prilagode specifičnim lokalnim kontekstima, biti replicirani u drugim post konfliktnim okruženjima. Ipak, u svjetlu povlačenja snaga 2014. godine, potrebno je osigurati da je napredak koji je ostvaren zaštićen i da se korupcija ne zanemaruje. Posebnu pažnju treba posvetiti kontinuiranoj ulozi mreža kriminalnog pokroviteljstva, kao i ugovaranju pomoći i obezbjeđenju sigurnosti u naporima koji se nastavljaju nakon 2014. godine.

5. MJERE MEĐUNARODNE ZAJEDNICE PROTIV KORUPCIJE NA KOSOVU

Međunarodno prisustvo na Kosovu duboko je uključeno u borbu protiv korupcije kao i uspostavljanje i jačanje državnih antikorupcijskih institucija, također i kroz istrage i krivično gonjenje optužbi za korupciju. Ovi napori su rukovođeni od strane UNMIK*-a do 2008. godine, a od tada od strane EULEX*-a. Snage KFOR-a* pod vodstvom NATO-a su imale skroman angažman u borbi protiv korupcije. Za razliku od Afganistana, čini se da nije

* *United Nations mission to Kosovo*

* *European Union rule of law mission in Kosovo*

* *Kosovo Force*

bilo nikakvih analiza o tome da li su vojne nabavke podstakle korupciju kao što je to slučaj u Afganistanu.

Angažman UNMIK-a u borbi protiv korupcije započeo je dvije godine nakon rata, sa propisima o organizovanom kriminalu 2001. godine, prvim te vrste koji su eksplicitno povezani sa korupcijom, dok su prve institucije koje se bave korupcijom osnovane 2003. godine. Tada, UNMIK je stvoren kao istražna operativna gurpa (izvorno ITF) da istraži optužbe za korupciju protiv međunarodnih i nacionalnih zvaničnika. Također, usvojen je Zakon o javnim nabavkama i Zakon o javnim finansijama. U 2004. godini proglašena je Uredba o pranju novca i osnovan je finansijski informacioni centar u okviru UNMIK-ovog stuba za vladavinu prava*. UNMIK je 2005.godine zvanično objavio Zakon o suzbijanju korupcije, kojim je osnovana Komisija za borbu protiv korupcije Kosova (ACC) 2006. godine. Iako Kosovo shodno ima sve veći broj institucija posvećenih borbi protiv korupcije*, njihova funkcija je, međutim, potkopana ograničenom političkom podrškom.

Iako su različita tijela UNMIK-a, poput ITF-a, istražile čitav niz optužbi za korupciju, politička volja unutar UNMIK-a i kosovskih državnih institucija da se djeluje i preduzmu konkretne radnje, posebno prema višim službenicima, ostala je vrlo ograničena tokom perioda administracije UN-a. Dok su UN identifikovale korupciju i organizovani kriminal kao glavne prijetnje stabilnosti i razvoju Kosova, uočena je potreba da se održi određen stepen kontinuiteta političkog sloja kako su pregovori o budućem statusu Kosova u toku, te se na ovaj način vjerovatno ograničava spremnost da se djeluje protiv korupcije na visokim nivoima.

Kada je EULEX preuzeo vodeću ulogu u reformi vladavine prava nakon proglašenja nezavisnosti, zauzet je snažan stav prema borbi protiv korupcije. Svakako je mandat Savjeta Evrope eksplicitno obuhvatao i zadatak da istražuje i pravno goni slučajeve korupcije i podržava jačanje lokalnih antikorupcijskih napora, borba protiv korupcije je dio izvršnih aktivnosti ali i aktivnosti monitoringa, mentorstva i savjetovanja (izvorno MMA). U ovim aktivnostima uživao je značajnu podršku kosovskog naroda. Što se tiče oba dijela mandata, rezultati su prilično ograničeni. Od šest projekata MMA (od ukupno 36) u cilju jačanja borbe protiv korupcije i borbe protiv organizovanog kriminala, samo tri su završena (Gippert, 2013).

Od skoro 310 predmeta koje su sudije EULEX-a saslušale od 2008. do 2012. godine, 50 ih se ticalo optužbi za korupciju, iako se broj hapšenja, uključujući visoko pozicionirane političare i zvaničnike, povećao tokom

* UNMIK-ova legislativa 2004/2 od 5. Februara 2004. godine, Finansijski informacioni centar je kasnije postao Finansijsko obavještajna jedinica Kosova.

* sa najnovijim dodatkom Predsjedničkog Savjeta za borbu protiv korupcije

2011. i 2012. godine, šira istraga o sakupljanju organa i trgovini ljudima, u kojoj su navodno umješane i najviše političke ličnosti se nastavlja.

6. MJERE PROTIV KORUPCIJE (UMJESTO ZAKLJUČKA)

Tokom prethodne dvije decenije korupcija se pojavila kao značajna oblast u angažmanu odnosno dijelu ukupnih napora donatora za promovisanje "dobrog upravljanja". Iz perspektive donatora, borba protiv korupcije je također podstaknuta normativnim razmatranjima, kao i percepcijom potrebe da se stanovništvu pokaže oštar stav prema korupciji.

Centralna poruka koja proističe iz kontinuiranog rada u borbi protiv korupcije je da nisu sve vrste korupcije iste te da su potrebni višestruki, različiti odgovori zasnovani na kontekstu, uključenim stranama i specifičnoj prirodi koruptivnog djelovanja. Shodno analizama razmotrit će se ključne vrste intervencija, upravljanje javnim finansijama, vrhovne revizorske institucije, direktne antikoruptivne intervencije i inicijative društvene odgovornosti.

Upravljanje javnim finansijama (UJF)

Što se tiče UJF-a, reforme obuhvataju decentralizaciju, praćenje javnih troškova i prihoda, planiranje i upravljanje nabavkama i centralnim budžetom. Sve u svemu, postoje dokazi da su reforme upravljanja javnim finansijama efikasne u smanjivanju korupcije, mada se dokazi razlikuju shodno dimenzijama upravljanja javnim finansijama. Što se tiče decentralizacije, rezultati istraživanja variraju. Decentralizacija sama po sebi nema značajan uticaj na korupciju. Što se tiče prihoda i carina, broj studija/istraživanja je mali, tako da se ti dokazi ne mogu smatrati konačnim.

S druge strane, dokazi o praćenju javnih troškova, planiranju i upravljanju javnim nabavkama i centralnim budžetom sugerišu da ove intervencije pozitivno utiču u borbi protiv korupcije. Od navedenih, baze dokaza o praćenju javnih rashoda je možda najbogatija i metodološki najraznovrsnija, dok postoji malo tijelo (uglavnom opservativnih) istraživanja o planiranju centralnog budžeta, dok su globalni dokazi o nabavkama izuzetno oskudni.

Raspoloživi dokazi sugerišu da su sljedeći faktori važni za efektivnost reformi UJF-a:

- Reforme preduzete u okruženju koje je imalo ključnu podršku političkog rukovodstva.
- Inicijative UJF-a su dio integrisanijeg pristupa u borbi protiv korupcije.
- Reforme su eksplicitno imale fokus na implementaciji i resursima.

Vrhovne revizorske institucije (VRI)

VRI imaju važnu nadzornu ulogu, posebno u vezi sa korištenjem javnih sredstava. Dokazi u ovoj oblasti ukazuju na to da, dok VRI mogu biti efikasni u borbi protiv korupcije, njihova efikasnost zavisi od šireg institucionalnog konteksta, uključujući dinamiku moći između različitih državnih organa kao i kvaliteta mehanizama kontrola i upravljanja koji ih povezuju (npr. Zakonodavni nadzor, izvršni diskrecioni autoritet itd.). Dosljedno je dokazano je da je efikasno kombinovati posebne revizije sa shodnim djelovanjem sankcionisanja korumpiranih.

Direktne antikoruptivne intervencije

Direktne antikoruptivne intervencije, koje su posebno bile istaknute tokom devedesetih i dvadesetih godina, uključuju napore preko ACA-a*, NACS-a* i nacionalne antikoruptivne legislative. Sve u svemu, utvrđeno je da su ove vrste intervencija neefikasne u borbi protiv korupcije. Dokazi ukazuju da ACA-i nisu rješenje za smanjenje korupcije, posebno u okruženjima sa lošim upravljanjem. Politički uticaj, institucionalna slabost i neujednačena finansijska podrška su identifikovani kao faktori koji ometaju njihovu efikasnost. Mala baza dokaza je pokazala da NACS-e ne mogu dodati vrijednost veću od konstitutivnih reformi i inicijativa koje za cilj ima da sinhronizuju i koordiniraju.

Društvena odgovornost

Uobičajena je pretpostavka da društvo ima svoju ulogu u borbi protiv korupcije, držeći javne institucije odgovornim i zalaganjem za antikoruptivne reforme. U okviru ove oblasti sve više se fokusira na jačanje mehanizama društvene odgovornosti i povećanje transparentnosti. Mehanizmi društvene odgovornosti uključuju širok spektar mehanizama: učešće u finansiranju, PETS*, nadgledanje pružanja usluga od strane građana, pristup informacija kao i mehanizmi javnih pritužbi, između ostalih.

Postoji veliki broj dokaza koji u cjelini ukazuju da mehanizmi društvene odgovornosti mogu uticati na nivo korupcije. Ovo je visoko uslovljeno kontekstom u kojem se oni implementiraju. Kritični uslovi uključuju fokus na pitanja koja su relevantna za ciljanu populaciju. Ciljanje relativno homogenih populacija, populacije koje su osnažene i imaju kapacitet da drže institucije odgovornim te da izdrže napade vladajuće elite, sinergije i koalicije između različitih aktera, usklađivanje između društvene

* Antikoruptivnih autoriteta/tijela/organa

* Nacionalnih antikoruptivnih strategija

* Ankete o praćenju javnih rashoda

odgovornosti i drugih reformi i mehanizama praćenja odgovornosti, kredibilne sankcije i funkcionalne i odgovorne državne institucije.

Postoji tijelo dokaza srednje veličine koje pokazuje da su transparentnost i pristup informacijama važni za efikasnost šireg raspona mehanizama društvene odgovornosti, dok se direktni uticaj na korupciju osporava. Transparentnost i pristup informacijama, međutim, nisu dovoljni, osim ako informacije nisu značajne korisnicima, ako ne postoje interesne grupe koje su dovoljno osnažene da iskoriste informacije i ako ne postoje vjerodostojne sankcije kada se pojave dokazi o korupciji. Postoji malo tijelo dokaza koje ukazuju na to da mediji imaju ključnu ulogu u smanjenju korupcije i da oni igraju važnu ulogu u efikasnosti drugih mehanizama društvene odgovornosti.

Postoji tijelo dokaza srednje veličine o ulozi organizovanog civilnog društva. Postoji opšti konsenzus da organizovana civilna društva igraju ulogu u smanjenju korupcije putem jačanja sistema odgovornosti i uključivanjem građana, ali njihova efikasnost je moderirana nizom različitih kontekstualnih faktora. Uslovi za uspjeh uključuju kapacitet da utiču na pružaoce usluga, nezavisni i slobodni mediji, kombinacija široke mobilizacije zajednice sa profesionalizovanom organizacijom civilnog društva te angažovanje aktera države i civilnog društva.

Ostale antikoruptivne intervencije

Također, će se razmotriti dokazi o određenim intervencijama, a nakon što je Jesper Stenberg Johnson 2012. godine, objavio/mapirao dokaze o donatorskim antikoruptivnim intervencijama: reforma državne službe, multilateralni sporazumi (uključujući EITI, nelegalne finansijske tokove i UNCAC) i reforma policije.

U sklopu reforme državne službe, povećanje plata je vjerovatno neefikasan alat za rješavanje korupcije. Inicijative e-uprave se pojavljuju kao oblast potencijalnog interesa za borbu protiv korupcije. Iako je baza dokaza i dalje mala, postoji saglasnost stručnjaka da su kvalitet telekomunikacijske infrastrukture i naponi za povećanje usvajanja interneta od ključnog značaja za uspjeh inicijativa e-upravljanja.

Što se tiče multilateralnih sporazuma, baza dokaza za efikasnost Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC) ostaje mala, nema dokaza da članstvo UNCAC-a utiče na nivo korupcije. Postoji sve više, ali još uvijek malo, literature o Inicijativi za transparentnost ekstraktivne industrije (EITI), iako su dokazi o tome koliko je ova inicijativa efikasna u rješavanju korupcije nedosljedni.

Postoji sve više dokaza o nezakonitim finansijskim tokovima (NFF), iako samo mali broj studija ispituje efikasnost reformi u cilju rješavanja NFF-a. Sve u svemu, baza dokaza multilateralnih sporazuma je previše

ograničena kako bi se mogli donijeti generalizovani sveobuhvatni zaključci o njihovom uticaju na korupciju, a malo se radi na analizi uloge konteksta u tome da li su inicijative uspješne ili ne.

Samo jedna studija se pojavila od 2012. godine, koja ispituje efekat reforme policije. Interesantan nalaz koji proizilazi iz ove studije je da je način na koji režim (demokratski ili autoritarni) dođe na vlast podjednako toliko važan koliko i sama vrsta režima u borbi sa korupcijom policije, s tim da revolucionarne promjene režima često pružaju veći prostor za drastičnije reforme.

LITERATURA

1. Andvig, J. C., Fjeldstad, O. H., Amundsen, I., Sissener, T., Soreide, T., 2011. Research on Corruption: A Policy-Oriented Survey. Report. No. R2001:7. Bergen: CMI. [online]. <https://www.cmi.no/publications/861-corruption-a-review-of-contemporary-research>.
2. Asia Foundation, 2012. A Survey of the Afghan People. [online]. <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/Surveybook2012web1.pdf>.
3. Chand, S. K., Moene, K.O., 1999. Controlling Fiscal Corruption. *World Development*, 27 (7).
4. Chaudhuri, S., Mukhopadhyay, U., 2010. Revisiting the Informal Sector. New York: Springer-Verlag.
5. Gippert, B.J., 2013. How to Legitimize a Peacebuilding Mission? The Importance of Output Legitimacy, draft paper, September.
6. Johnson, J., 2016. Anti-Corruption Strategies in Fragile States Theory and Practice in Aid Agencies. [online]. <https://www.e-elgar.com/shop/anti-corruption-strategies-in-fragile-states>.
7. Kolstad i dr. (2008 [S; OR])” označava da je studija zasnovana na sekundarnim podacima i predstavlja „pregled“.
8. Mukhopadhyay, D., 2009. Disguised Warlordism and combatanhood in Balkh: the persistence of informal power in the formal Afghan state. *Conflict, Security, and Development*, 9(4).
9. Shafafiyat, C., 2011. SIGAR Information Paper. [online]. Dostupno na: <http://info.publicintelligence.net/ISAF-CJIATF.pdf>.
10. Shleifer, A., Vishny, R.W., 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3).
11. The World Bank Group, 1997. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. [online]. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note19>.
12. Tierney, J.F., 2010. Report of the Majority Staf. fonline]. https://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/HNT_Report.pdf.
13. UNODC, 2012. Anti-Corruption Measures in Afghanistan. [online]. https://www.unodc.org/documents/afghanistan/conceptnotes/Microsoft_Word_-_2010_11_April_01_Concept_Note_Anti-Corruption.pdf.
14. World Bank, 2011. World Development Report: Conflict, Security and Development. Washington. [online]. https://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf.

15. OECD, 2013. Resource flows and trends in a shifting world. [online].
<https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/FragileStates2013.pdf>.