

Senad Osmić, mr. iur. tužilac Tužilaštva Bosne i Hercegovine

ODNOS KORUPCIJE I KLIJENTELIZMA

Sažetak

Autor analizira dvije uzajamno povezane negativne društvene pojave, korupciju i klijentelizam, koje su danas veoma rasprostranjene u velikom broju zemalja. Sprječavanje i suzbijanje korupcije i klijentelizma predstavlja temeljni izazov reformskog puta Bosne i Hercegovine. Ove dvije društvene patologije su veoma složene za prepoznavanje i otkrivanje, prvenstveno zahvaljujući uspostavljenim sistemskim vezama između uticajnih lidera/patrona i uticajnih rukovodilaca/klijenata u državnoj upravi utemeljenoj na tehnokratskim karakteristikama upravljanja određenom društvenom zajednicom. Sprega korupcije i klijentelizma vodi društvo ka statusu „zarobljene države“, odnosno države čije institucije zbog izostanka neovisnosti i transparentnosti u obavljanju svojih nadležnosti nisu sposobne u zakonom propisanim postupcima donositi pravilne i zakonite odluke.

Ključne reči: korupcija, koruptivni savez, top-down, bottom-up, klijentelizam, patron, klijent, diskreciona odluka, ovlaštenje, privilegija, networking, zarobljena država.

Uvod

U uslovima tranzicijskih procesa zemalja jugoistočne evrope nameće se potreba javnog diskursa o malignoj pravnoj i društvenoj pojavi zvanj korupcija i njenoj interakciji sa drugim oblicima društveno štetne patologije, tj. o njenom odnosu sa fenomenima za koje je usko vezana ili se istima poistovjećuje, kao što su: klijentelizam i elitizam, loše i/ili neefikasno djelovanje jednog, više ili svih stubova vlasti, izostanak materijalne, formalne i disciplinske odgovornosti formalnih autoriteta vlasti, zastrašivanje, cenzura ili autocenzura nosilaca ovlaštenja diskrecionog ili arbitrnog odlučivanja i dr.

Jasno je da društveno okruženje može biti pogodno tlo za razvoj korupcije koja potom dodatno slabi institucionalnu funkcionalnost društvenog sistema u najširem smislu. Klijentelizam je pri tome posebno izražena pojava i značajan kogenerator korupcije u tranzicijskim društvima, što je vjerovatno posljedica stečenih radnih sklonosti i običaja u radu nosilaca javnih ovlaštenja iz ranije postojeće planske ekonomije i jednopartijske discipline na kojima su ta društva počivala.

Naime, korupcija se lakše širi i razvija u društvenim zajednicama u kojima postoje lični, bliski i čvrsti hijerarhijski odnosi između članova zajednice ili grupe, što je tipičan društveni obrazac ponašanja u društvima koja se u demokratiju transformišu iz država sa izraženom društveno-političkom regulacijom. U takvim novonastalim zajednicama politička se korupcija hrani navikom pristrasnog diskrecionog ili arbitrarnog odlučivanja pojedinaca ili nekog kolektivnog tijela prilikom institucijalnog vršenja svojih prava i ovlaštenja, pri čemu se odluke često donose prvenstveno u cilju privilegovanog prisvajanja prava i pogodnosti za lidera neke grupe i privilegovanja njemu bliskih osoba.

Koliko je neupitna povezanost i prirodna međusobna interakcija korupcije sa drugim štetnim društvenim fenomenima, toliko je i evidentno migriranje korupcije u državnim organima i institucijama po vertikalnoj i po horizontalnoj liniji, što neizbježno dovodi do povezivanja fenomena korupcije sa klijentelizmom i elitizmom i do njihovog međusobnog nadopunjavanja.

Korupcija predstavlja ono ponašanje državnih funkcionera i drugih javnih službenika koje je usmjereno na sticanje bogatstva i privilegija, te stvarnog uticajnog ili društvenog položaja pojedinca ili interesno povezane grupe, a koje je suprotno zakonitim ciljevima njihovih službenih dužnosti i ovlaštenja propisanih Ustavom i zakonom.

Iako su opći elementi koruptivnog ponašanja opisani u nizu međunarodnih konvencija i nacionalnih strategija za suzbijanje korupcije, za raspoznavanje međusobne povezanosti korupcije sa drugim štetnim pojavama i za prepoznavanje njihove sinergije vjerovatno je najprihvatljivije cijeniti elementarne definicije korupcije date u Građanskopravnoj konvenciji o korupciji Vijeća Evrope, čije donošenje je motivirano opasnostima koje korupcija predstavlja za vladavinu prava, demokratiju i ljudska prava, pravičnost, socijalnu pravdu, ekonomski razvoj i pravilno i pošteno funkcionisanje tržišne privrede.

Prema navedenoj Konvenciji korupcija podrazumijeva traženje, nuđenje, davanje ili primanje, neposredno ili posredno, mita ili druge nedozvoljenu koristi ili mogućnost sticanja tekve koristi, koja remeti pravilno obavljanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od lica koje prima mito, nedozvoljenu korist, ili mogućnosti sticanja takve koristi.

Kada nosioci prava na donošenje diskrecionih ili arbitrarnih odluka u društvu prihvate da učestvuju u nedozvoljenoj razmjeni javnih ovlaštenja koja su im povjerena, tako što po zahtjevu, molbi ili uputi donose odluke iz svoje nadležnosti u korist nekog privilegovanog subjekta a u zamjenu stiču neki lični benefit, jača se začarani krug koji potiče intenzitet i učestalost štetnog djelovanja korupcije i loše javne uprave. Takva se društva danas nazivaju

„zarobljene države“ koje posljedično klijentelistički uzurpiranim institucijama nisu sposobne institucionalno odgovoriti na izazove suzbijanja korupcije.

Dinamika kruga nedozvoljene razmjene privilegija i uzrokovanja štetne posljedice se kreće prema sljedećem algoritmu:

Slabi organi ili institucije → nepovjerenje građana u donošenje zakonite i pravilne diskrecione odluke državnog organa ili institucije → traženje „veze“ za privilegovan status u organu ili instituciji → spremnost na plaćanje mita u novcu, pravu ili protuusluzi → porast potražnje za koruptivno podobnim nosiocima javnih ovlaštenja → plaćanje naknade (u novcu, pravu ili protuusluzi) za nedozvoljeno i privilegovano korištenje ovlaštenja → porast ponude koruptivno podobnih nosilaca javnih ovlaštenja → slabljenje organa ili institucija → porast nepovjerenja građana u mogućnost nesmetanog uživanja u zakonom zagarantovanim pravima i slobodama → dodatno slabljenje organa ili institucija.

Suzbijanje korupcije – kojim putem krenuti?

Za svođenje korupcije na nivo koji nema značajan uticaj na ključne društvene i privredne tokove i koji ne ugrožava efikasno funkcionisanje pravne države i efikasnu zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda, potrebno je prvenstveno posmatrati dinamiku razvoja korupcije i klijentelizma u jednom društveno-političkom okruženju, uzroke i razloge koji pogoduju njihovom razvoju, te s tim u vezi odrediti najbolji model pristupa.

Širi li se korupcija s vrha prema dole ili od dna prema gore?

Top-down

U prvom slučaju, ukoliko istaknuti javni lideri bilo kojeg stuba državne vlasti (i drugi nosioci ključnih javnih ovlaštenja čije ponašanje ima važnu ulogu u definisanju ponašanja građana), svojim ličnim primjerom ostavljaju u javnosti dojam sklonosti ili tolerancije prema koruptivnom ponašanju, koruptivne će se navike prelići sa gornjih na donje nivoe vlasti i doći će do moralnog propadanja dijela njihovih sljedbenika i do dezintegracije vlastitih moralnih stavova kod istih.

Korumpiran lider je prinuđen uključiti bar neke od svojih sljedbenika u proces pribavljanja nezakonitog interesa za sebe ili za drugog. Izbor podobnih će uvijek pasti na one koji bespogovorno slijede takvog lidera, što je logično jer onaj koji ne pokazuje kritičan stav prema koruptivnom ponašanju lidera čini sve što može kako bi osigurao provođenje nedozvoljene aktivnosti upravo na

način zamišljen od strane lidera, te ujedno smanjuje rizik otkrivanja nezakonitih radnji.

Time se na nižim nivoima vlasti urušava koncept pravne države jer se kod liderovih sljedbenika formira navika deficitarnog, odnosno nepravilnog i nezakonitog korištenja diskrecionih ovlaštenja, što pogoduje širenju korupcije po vertikalnoj ravni „odozgo prema dole“.

Bottom-up

U drugom slučaju, niska korupcija generiše srednju i visoku korupciju. Izostanak suzbijanja niske korupcije potiče stvaranje koruptivnih saveza na donjim nivoima vlasti, što ima snažan uticaj na razvoj srednje i visoke korupcije, dakle po vertikali „od dna prema gore“.

Pri tome, funkcionalna migracija korumpiranih osoba u javnom životu, odnosno selidba koruptivno sklonih nosilaca javnih ovlaštenja sa jedne funkcije na drugu, a naročito njihovo napredovanje sa manje značajnih na srednje i visokoznačajne društvene funkcije dovodi do vertikalnog širenja korupcije „prema gore“, te do stvaranja prakse prihvatanja korupcije kao normalne pojave i na srednjem i visokom nivou jer se koruptivne prakse sele iz nižih u više institucije i organe vlasti.

Širenjem štetnih navika sa donjih nivoa na srednje i visoke nivoe vlasti, te međusobnim povezivanjem različitih koruptivnih nivoa stvara se koruptivna mreža koja se oslanja na međusobnu razmjenu privilegija i interesa.

Recept pronalazaka pouzdanih partnera za koruptivno klijentelističku trampu: lider nudi i osigurava nedozvoljeni benifit nižerangiranom sljedbeniku/klijentu, čime plaća njegov glas podrške onom cilju koji je značajan za korumpiranog lidera/patrona.

Za lidera takva razmjena podrške predstavlja skroman trošak kojim on osigurava ostvarenje svog interesa i smanjuje rizik od otkrivanja i sankcionisanja zajedničkih nedozvoljenih radnji.

Dakle, lider daje određenu privilegiju sljedbeniku/klijentu, a ovaj u zamjenu osigurava i daje glas podrške cilju kojeg je postavio lider/patron, što za rezultat ima ostvarenje nekog liderovog interesa koji je najčešće suprotan i javnim interesima društva i zakonitim ciljevima službi koje lider i sljedbenik obavljaju.

Uzroci rasta korupcije i širenja klijentelizma

Iskustva govore da je index prijavljivanja korupcije obrnuto proporcionalan njenoj rasprostranjenosti. Što je više ima to se ona manje prijavljuje i obrnuto. Upletenost visoko uticajnih i/ili srednje uticajnih osoba iz javnog i privrednog života u nedozvoljene radnje direktno negativno utiče na: stepen razvijenosti

pravne države; (ne)spremnost građana da prijavljuju i da svjedoče o takvim ponašanjima; porast/smanjenje investicija i razvoj društva, odnosno opći društveni prosperitet.

U takvim uvjetima, javnost, a naročito korisnici usluga javnih službi (građani, poduzetnici i dr.) primjećuju nedostatak pravilnog i zakonitog rada istaknutih nosilaca javnih ovlaštenja i privilegovanje pojedinih korisnika javnih usluga, uz istovremeno generisanje nefer i netransparentnog odnosa javne vlasti prema drugim građanima i privrednicima prilikom pružanja javne usluge.

Zbog toga se kod nepriviligovanih korisnika usluga budi motivacija da nosiocu nekog javnog ovlaštenja plate naknadu u vidu mita ili nedozvoljene protuusluge kako bi ostvarili neko pravo ili neki svoj dozvoljeni ili nedozvoljeni cilj jer postaju svjesni da na drugi način ne mogu ostvariti ono što žele da ostvare. Nedopuštene radnje formalnih autoriteta vlasti postaju pravilo, a korupcija postaje institucionalizovana, što za rezultat ima reprodukciju korupcije na horizontalnoj liniji (među nosiocima javnih ovlaštenja istog nivoa) i na vertikalnoj liniji (među nosiocima javnih ovlaštenja različitih nivoa), te u konačnici povećanje prisustva korupcije na visokom nivou, uz istovremeno uspostavljanje klijentelističkog odnosa na svim nivoima vlasti.

Klijentelizam i networking

Poseban problem postkonfliktnih i tranzicijskih društava izražen je kroz pojavu fenomena društveno štetnog klijentelizma u javnoj upravi i tzv. „networkinga“, odnosno umrežavanja uticajnih pojedinica koji uspostavljanju odnos povjerenja u međusobnoj razmjeni nedozvoljenih usluga i nagrada, a u kojim relacijama se javna dobra i javna ovlaštenja nezakonito koriste kao privatno vlasništvo.

Sam izraz „klijentelizam“ potiče od riječi *cliens*, -ntis, m. klijent, podanik, šticićenik, vazal. U Rimu je podanik, klijent, stajao prema svomu gospodaru (patronu) u prisilnoj strogoj podređenosti (dok su patriciji, kao jedini pravi građani u Rimu, uživali sva politička prava, plebejci su bez ikakvih političkih prava živjeli kao polugrađani sa mnogo manjim obimom prava). Cijela plemena ili provincije su se zvali klijentima koji su sebi birali patrona (gospodara, zastupnika) u Rimu.

Posmatrajući jezičko pojmovno značenje, „klijent“ je: osoba iz plebejskog staleža koja je ovisila o patronu; stalni posjetilac, kupac, mušterija, osoba s kojom u poslovnom odnosu stoji neka kreditna, trgovačka ili industrijska organizacija; osoba koja vođenje svog posla ili interesa povjerava drugome (advokatu, zastupniku, itd.); kompjuterski program na lokalnom računaru koji traži servis na udaljenom računaru...

U savremenim društveno-političkim i ekonomskim odnosima, kljantelizam se može posmatrati kao oblik političke korupcije i vladavine (ne)prava pomoću raznih oblika potkupljivanja u novcu ili drugim oblicima koristi i benefita. Radi se o sistemu organizacije vlasti u kojem patron iz daljine usmjerava društveno važne procese koristeći kljente kao oruđe u svojim rukama, sve bez stvarnog nadzora javnosti i demokratskih institucija nad procedurama donošenja diskrecionih odluka, najčešće protivno interesima i ciljevima službe koju obnaša nosilac ovlaštenja za donošenja odluke.

Temeljni indikator koji ukazuje na postojanje ili uspostavljanje kljantelističkog odnosa ogleda se u sposobnosti patrona da koordinira razmjenu nedozvoljenih usluga i nagrada između većeg broja kljenata. Takvom subordiniranom sinergijom lider osigurava pružanje nedozvoljenih usluga ili privilegija svojim kljentima i obavezuje kljente na vraćanje privilegovane usluge lideru, a sve kako bi i lider i kljenti, svako za sebe, obezbijedili međusobnu podršku u ostvarenju nekog vlastitog interesa. U samom procesu nerijetko se iskorištavaju institucije vlasti uz paralelno disciplinovanje ili zastrašivanje onih koji se lideru protive ili mu smetaju.

Fenomen kljantelizma dovodi ili do stvaranja stvarnog odnosa nadređenosti/podređenosti i/ili do odnosa ovisnosti kljenta od patrona kao glave kuće; ili se stvaraju kljantelističke mreže institucionalnog tipa. Patronovim reinvestiranjem privilegovanih prava i ovlaštenja u vidu planskog pozicioniranja kljenata na ključna društveno značajna mjesta širi se mreža kljenata, dolazi do ekspanzije međusobne raspodjele povlaštenih prava i usluga, umnožavaju se saveznici u državnim institucijama i stvara se odnos međusobne ovisnosti kljantelističkih saveznika.

Pojavni oblici korupcije i fenomen kljantelizma očigledno predstavljaju komplementarne pojave sa sličnom dinamikom razvoja i ciljno opredjeljenom svrhom koja ne mari za Ustav i zakon. One se međusobno dopunjuju i stimulišu tako da razvoj jedne pojave pogoduje razvoju druge i obratno.

Dakle, kljantelizam podrazumijeva razmjenu, sa jedne strane, kljentovog glasa podrške patronu za ostvarenje nekog patronovog cilja (prava, statusa, položaja, moći, političkog cilja i sl.) i, sa druge strane, liderovog pružanja privilegovanog prava kljentu koji se želi pozicionirati u korumpiranom sistemu. Razmjena dalje vodi ka traženju novih resursa potrebnih za održavanje win-win odnosa uspostavljenog između učesnika u kljantelističkoj mreži, čime se generiše naredni ciklus razmjene nedozvoljenih usluga i povlaštenih prava.

Prema onim građanima koji odbijaju da učestvuju u nedopuštenim razmjenama često će biti evidentan nefer odnos državnih organa ili institucija izražen kroz svjesno i namjerno sistemsko degradiranje njihovih mogućnosti

da u zakonitim i pravičnim postupcima ostvare svoja zagarantovana prava i slobode, pogotovu da obavljaju važne društvene funkcije za koje su uobičajeno kvalifikovaniji i/ili sposobniji od podkapacitiranih patronovih klijenata koji konkretne funkcije obavljaju samo iz razloga pripadnosti i lojalnosti klijentelističkoj spirali.

Paralelno, korupcija potpomognuta klijentelizmom i obrnuto stvaraju kod pojedinaca strah od prijavljivanja i od svjedočenja o koruptivnim događajima, što pogoduje razvoju visoke korupcije i ima značajan uticaj na umanjene sposobnosti represivnog državnog aparata, koji nije imun na ove pojave, da suzbije rak ranu tranzicijskih društava - visoku i srednju korupciju.

Oni koji su sastavni dio koruptivno-klijentelističkog projekta su lojalni patronu jer se u suprotnom suočavaju sa rizikom gubitka stečenih privilegija, položaja, prava, imovine i uticaja, te gubitka mogućnosti sticanja nezakonitih privilegija u budućnosti, kao i gubitka „zaštite“ koju zatvoreni krug pruža.

Oni koji su van zatvorenog kruga nemaju povjerenje u državne organe i strahuju od odmazde i diskriminacije kojima bi mogli biti izloženi (npr. profesionalno degradiranje i marginaliziranje, sprječavanje napredovanja u službi, suočavanje sa posljedicama vještačkih i sintetizovanih afera, krivični, prekršajni ili disciplinski progon, stigmatizacija u društvu, gubitak društvenog položaja, nemogućnost zaposlenja, odmazda prema srodnicima, i sl.) i smatraju da im država ne može pružiti adekvatnu zaštitu od mogućih posljedica ukoliko bi javno ukazali na klijentelističko-koruptivne pojave ili događaje o kojima imaju saznanja.

Uzimajući u obzir opisane karakteristike društvenih fenomena u pitanju, može se izvesti zaključak da sprega korupcije i klijentelizma vodi društvo ka statusu „zarobljene države“, odnosno države čije institucije u obavljanju svojih nadležnosti nisu sposobne da u zakonom propisanim procedurama donose odluke zasnovane na Ustavu i zakonu, a što je preduvjet za vladavinu prava, demokratiju, stvarnu zaštitu ljudskih prava, pravičnost, socijalnu pravdu, ekonomski razvoj i pravilno i pošteno funkcionisanje tržišne privrede.

Literatura:

1. Anić, Š., Klaić, N., Donović, Ž. (2001): Rječnik stranih riječi, Sani-Plus, Zagreb;
2. Bačić, F. (2000): Korupcija i antikorupcijsko kazneno pravo, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2/2000;.
3. Caiden, G. E. i Caiden, N. J. (1977): Administrative Corruption, Public Administration Review;
4. Della Porta, D. i Mény, Y. (1997): Democracy and Corruption in Europe, London and Washington: Pinter;

5. Della Porta D. i Vanucci A. (2010): Politička korupcija i loša uprava u Italiji, Političke analize broj 2, Tromjesečnik za analizu Hrvatske i međunarodne politike, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu;
6. Grubiša, D. (1995): Politička korupcija u društvima u tranziciji, Erasmus 14/1995;
7. Heidenheimer AJ, Johnston M. (2002): Political corruption: concepts & contexts. 3rd ed. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers;
8. Madžar, Lj. (2000): Politički i ekonomski koreni korupcije, Zbornik: „Sistem i korupcija“, Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, Beograd;
9. Pope, J. (2000): Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, TI Source Book, London;
10. Romac, A. (2018): Rječnik rimskog prava, Treće dopunjeno izdanje (reprint), Dominović, Zagreb;
11. Vijeće Evrope (1999): Građanskoprava konvencija o korupciji, Strazbur, 04.11.1999. godine;

Senad Osmić, M.Sc. iur. Prosecutor of the Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina

Summary

The author analyzes two interrelated negative social phenomena, corruption and clientelism, that are widespread in many countries today. Preventing and combating corruption and clientelism is a fundamental challenge to Bosnia and Herzegovina's reform path. These two social pathologies are very difficult to recognize and detect, primarily due to the established systemic links between influential leaders/patrons and influential managers /clients in public administration based on the technocratic characteristics of managing a particular community. The combination of corruption and clientelism leads society to the status of a "captive state", ie a state whose institutions, due to the lack of independence and transparency in the exercise of their competencies, are not able to make correct and lawful decisions in legally prescribed procedures.

Keywords: corruption, corrupt alliance, top-down, bottom-up, clientelism, patron, client, discretionary decision, authority, privilege, networking, captured state.