

Klasa za sebe

Politički patronat i njegov uticaj na društvenu pokretljivost na Kosovu



Democracy for Development
Demokraci për zhvillim
Demokratija za razvoj

Klasa za sebe

Politički patronat i njegov uticaj na društvenu pokretljivost na Kosovu

Priština, maj 2013.

Autorsko pravo © 2013. Institut Demokratija za razvoj (D4D).

Sva prava zadržana. Izuzev za citiranje kratkih pasusa u svrhu kritike i revizije, nijedan deo ove publikacije ne može se umnožavati, čuvati u sistemu za kasnije preuzimanje ili prenositi u bilo kom obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim, mehaničkim, za fotokopiranje, beleženje ili drugo, bez prethodne dozvole instituta D4D.

Izveštaj priredili:

Drilon Gashi i Shoghi Emerson

Prilozi i korektura:

Leon Malazogu

Ovo istraživanje i publikacija sprovedeni su u partnerstvu sa Fondacijom Heinrich Boll. Sadržaj ovog izveštaja isključiva je odgovornost instituta Demokratija za razvoj (D4D).

Sadržaj

- Predgovor, 4
- Pregled izveštaj, 8
- Uvod, 11
- Istorijat, 13
- Glavni koncepti i definicije, 17
- Patronat i društvena pokretljivost u teoriji, 21
 - Demokratija-Meritokratija-Pokretljivost*:, 21
 - Zarobljavanje-Patronat-Stagnacija*, 23
- Istraživačka metodologija, 27
 - Opređeljivanje za anketu sa stručnjacima*, 27
- Glavni nalazi, 30
 - Nalaz br. 1: Poreklo patronata*, 30
 - Nalaz br. 2: Visok "Indeks patronata"*, 34
 - Nalaz br. 3: Patronat preovlađuje svugde*, 37
 - Nalaz br. 4: Dva lica patronata*, 47
 - Nalaz br. 5: Patronat umanjuje društvenu pokretljivost*, 49
 - Nalaz br. 6: Neizvesna budućnost*, 52
- Zaključak, 54
- Preporuke, 56
- Prilog A:, 59
- Završne note, 60

Predgovor

Načela dobrog upravljanja, univerzalnosti, nepristrasnosti, vladavine prava i učesničkog upravljanja sušta su suprotnost korupciji, klijentelizmu, patronatu i zarobljenosti države. Pravična i iskrena vlada koja postupa prema svim subjektima podjednako univerzalna je vrednost a ne samo moderan i zapadnjački ideal. Iako demokratije uopšteno gaje ova očekivanja, one ni u kom smislu nisu imune na različite varijante korupcije. Međutim, usled svoje saznajne sposobnosti, demokratija je u stanju da se promeni i da postepeno premosti rascep koji postoji između vlade i javnog domena.

Istraživanje ukazuje da postoji najmanje četiri važna faktora povezana sa nižim nivoima korupcije. Četvrti je direktno povezan sa onime što je u žiži ovog zajedničkog poduhvata Instituta Demokratija za razvoj i Fondacije Heinrich Böll.

Adekvatan poreski sistem sa relativno visokim porezima u mnogo većoj meri podstiče ljude da preispitaju kako se vrši preraspodela resursa i da se animiraju u političkom smislu protiv korupcije. Kvalitetno javno obrazovanje daje mladima znanje i podstiče njihovu znatiželju o načinu korišćenja javnih dobara. Jednakost između muškaraca i žena i uključivanje većeg broja žena u aktivnu radnu snagu poboljšalo bi upravljanje.

Ono što je najrelevantnije za ovaj izveštaj je zapošljavanje u javnim službama prema zaslugi, i nedostatak upravo ovog elementa postepeno krnji temelje mlade demokratije. Odsustvo nezavisnosti i meritokratije u javnim institucijama umanjuje njihovu delotvornost. Solidarnost sa srodnicima, porodicom, strankom, prijateljima ili kolegama ima prevagu nad nagradom za dobar učinak. Jenjava motivisanost mladih da rade naporno kako bi izgradili svoju karijeru a samim tim i poverenje u same strukture države.

Izraz, 'zarobljavanje države' obično se definiše kao

‘prekomerno iskorišćavanje javnih resursa od strane elite na vlasti’. Po našem mišljenju, ovo postaje sastavni deo ‘nepovratnog procesa’ kojim se vrši kontrola zarad dalje kontrole, čime se održava neprekidna zloupotreba javnih resursa od strane elite koja se reprodukuje na svim nivoima upravljanja.

Kabinetsko istraživanje, prilozi iz medija, javno mnjenje i razgovori sa stručnjacima svi upiru u istom smeru—patronat je prisutan na prilično visokom nivou, mogućnost za korupciju široko je rasprostranjena a kvalitet javne službe je mali. Ovo dovodi do društvene nepokretljivosti koja zabrinjava mnogo više od puke nejednakosti. Problem ne leži u tome da li će jedna stranka izvršiti nepropisan uticaj u poređenju sa ostalima, već to što će ovo imati dugotrajne, negativne posledice po ovo novo društvo. Veoma je opasno okrnjiti poverenje koje ljudi gaje u sistem, čak i pre nego što je sistem u potpunosti uspostavljen.

Ozbiljno se sumnja u to da li je kosovsko društvo otvoreno i pravično. Prethodno istraživanje koje je sprovedla Vesna Pešić ukazuje da u prilično velikom delu regiona nema otvorenog i pravednog društva. Od 1990-ih, post-socijalistička transformacija Srbije pošla je nešto drugačijim putem u odnosu na druge zemlje u regionu i danas ona ne služi kao primer uspešne društvene transformacije. Ostaje hipoteza da se isto može reći i za Kosovo, gde primećujemo neprekidan proces zatvaranja političke elite.

Koncept meritokratije stavlja veliki akcenat na obrazovna dostignuća pojedinaca. Oni koji su postigli najbolje obrazovne rezultate i koji rade najnapornije, zaslužuju da steknu visoki društveni položaj. Međutim, ono što je tendencija jeste da snažna korelacija između društvenog položaja i obrazovnih dostignuća prođe neprimetno.

Ideju meritokratije uspešno je koristila buržoaska srednja klasa kako bi delegitimizovala visoki društveni položaj aristokratije, koja je u feudalnim društvima bila

privilegovana rođenjem. Naravno da meritokratija ima svojih nedostataka i u nekim zemljama se dešavalo da je vodila do takvog učvršćivanja elite da je onemogućavala društvenu pokretljivost manje privilegovanih. Magazin The Economist primećuje da u SAD-u

novac ide ka nadarenima mnogo više nego ka onima sa vezama a ljudi ulažu u obrazovanje svoje dece. Međutim, pametni bogataši prerastaju u čvrsto utemeljenu elitu. Ova pojava—koju možemo nazvati paradoksom čestite meritokratije—podriva jednakost mogućnosti.¹

Kada bi novac išao ka nadarenima a ne ka onima sa vezama, Kosovo bi doživelo masivan preporod, i trebale bi mu decenije ili vekovi da dovede do kolateralne cene nečega što je inače odlično načelo.

Meritokratija je okarakterisana izričitom pristrasnošću prema srednjoj klasi i na dugi rok je pogodnija po srednji i gornji sloj društva.

Ova kritika na račun meritokratije trebalo bi da se ima u vidu u budućnosti, ali proćice godine dok ne preraste u problem. U ovom trenutku, meritokratija je jedina korisna ideja da se delegitimizuje zatvaranje kosovske elite i posledična *partokratija* (zajedno sa patronatom i kronizmom).

Tranzicija je sa sobom donela izum političkih stranaka, koje bi trebalo da posluže kao istinski stubovi demokratizacije. Ukoliko bacimo pogled na druge zemlje koje prolaze kroz tranziciju, lako je uočiti i predvideti da su upravo stranke te koje prvobitno otimaju demokratski proces, ali ranije ili kasnije, ovi klijentelistički režimi zamenjuju se uzvratnijim sistemima. Međutim, neke zemlje bile su plen dobro ustanovljenih mreža koje su postale podložne konkurenciji i kritikama i samim tim neprodorne za bilo kakve promene.

Zarobljeno u svojoj borbi za oslobođenje, Kosovo je doživelo paralelnu klasnu borbu. Decenije regionalne politike i favorizacije počele su da izbijaju na površinu. Kosovo je

doživelo potpuni preokret svojih elita. Pre više od polovine veka, komunisti su proglasili besklasno društvo ali dajući privilegije, jednu za drugom, na kraju su obrazovali birokratsku klasu. U prošloj deceniji, kosovski 'oslobodioci' i 'institucionalisti' slično su obrazovali svoju zasebnu klasu.

Nijedna grupa nije više pogođena od samih mladih. Kosovo ima veoma mlado društvo sa ambicioznom omladinom. Međutim, oni funkcionišu u sistemu koji radi protiv njih. Donosioci odluka na Kosovu sačinjavaju veoma usku grupu, koja je sastavljena od muškaraca u rasponu od 35 i 50 godina, od oslobodilačkih heroja pa sve do vođa sela. Otvaranje uprave prema široj grupi podrazumeva borbu za jednakost ne samo među etničkim grupama, već prvenstveno između muškaraca i žena.

Patrijarhalna partokratija na Kosovu treba jaki lek. Kosovo ne treba nov program; potreban mu je nov operativni sistem. U Italiji je Beppe Grillo ostvario uspeh na izborima upravo svojim tvrdnjama da veliki deo političkog spektra sačinjavaju ljudi iz istog starog staleža.

Studija Instituta D4D nema nameru da zvuči revolucionarno kao ona koju zagovara prevashodno mladi Grillinis. Kosovu je potrebna transformacija koja podrazumeva bunt protiv dobro utemeljene klase koja državni plen smatra svojim. U nedostatku revolucije, treba da pronađemo saveznike u sadašnjim staležima.

Andreas Poltermann, direktor Kancelarije u Beogradu, Heinrich Böll Stiftung

Leon Malazogu, izvršni direktor, Institut Demokratija za razvoj na Kosovu

Ovaj predgovor sastavljen je od uvodnog izlaganja kojima je otvorena diskusija o ranijoj nacrtnoj verziji ovog izveštaja 14. marta 2013. Ovaj događaj okupio je stručnjake, predstavnike akademskog sektora i donosiocce politike sa Kosova i iz regiona, kako bi porazgovarali o nalazima istraživanja i o širim temama zarobljenosti države i društvene pokretljivosti.

Pregled izveštaj

Ovaj izveštaj ima za cilj da oceni obim u kojoj su mogućnosti za napredovanje u društvu nejednako raspodeljene i da utvrdi da li je ova pojava dovela do zarobljavanja države. Zarobljavanje države nastaje kada se javna kasa i institucije koriste u sve većoj meri u privatnu svrhu. Politički patronat sredstvo je za zarobljavanje države i podrazumeva ne samo zadiranje političkih stranaka u način dodeljivanja poslova u javnom sektoru već i druge vidove izvlačenja političkih koristi. Patronat ima razne negativne efekte, prvenstveno u smanjenju kvaliteta i nepristrasnosti javnih službenika. Ono što je od presudnog značaja za ovo istraživanje jeste da patronat sprečava društvenu pokretljivost time što sprečava pristup javnim poslovima na osnovu zasluga i što služi kao način za poboljšavanje njihovog socio-ekonomskog statusa.

Patronat je jedan od mnogobrojnih izazova sa kojima se suočava kosovska tranziciona demokratija danas. Političke i lične veze, nasuprot akademskim i profesionalnim dostignućima, postale su glavno sredstvo da se krene napred. Patronat u zemlji sprečava društvenu pokretljivost uskraćivanjem mogućnosti pojedincima koji ih u potpunosti zaslužuju, da dobiju poslove u javnom sektoru i nametanjem staklenog plafona kada govorimo o njihovom karijernom napredovanju.

Za analizu mreža i njihovog uticaja na društvenu pokretljivost na Kosovu, primenili smo istu metodologiju koja je korišćena tokom prvobitne studije koju su 2012. godine sprovedli Kopecký, Scherlis, i Spirova o patronatu u evropskim demokratijama i koju smo prilagodili kontekstu Kosova. Naša istraživačka metodologija sastavljena je od ankete sa stručnjacima, koju smo upotpunili pregledom akademske literature, diskursom o politici i priložima iz medija. U našim intervjuima, posebno smo zatražili od stručnjaka da ocene obim, kako u smislu širine tako i u

smislu dubine, zastupljenosti patronata na Kosovu. U razgovorima smo se raspravljali o motivaciji, modusima rada i efektima društvene pokretljivosti na društvo u celini.

Motivacija za patronat podrazumeva kombinaciju želje da se nagrade stranački aktivisti i birači i sredstava da se državne institucije i resursi drže pod kontrolom. Istraživanje ukazuje da je patronat sveprisutan. On prevladuje u tako velikoj meri da prodire kroz pore bukvalno svih institucija i pogađa sve nivoe poslova, daleko više nego u bilo kojoj drugoj evropskoj zemlji.

Patronat u velikoj meri otežava i sprečava pojedinca da stupi u javnu službu ili da se popne na lestvici na više funkcije samo na osnovu svojih sposobnosti. Nasuprot tome, političke ili lične veze u tom smislu su *sine qua non*. Ukoliko se nagrađuje politika, mladi će učiniti sve što je u njihovoj moći da pronađu veze i neće se truditi da uče naporno i da steknu iskustvo.

Identifikovana su dva vremenska perioda u kojima je patronat bio najviše rasprostranjen. Prvi je podrazumevao fazu neposredno nakon rata u kojoj je iznova stvorena kosovska javna administracija a drugi otprilike u vreme nezavisnosti Kosova i isti traje do današnjeg dana. Tokom predašnjeg perioda, mnogi su se oslanjali na političke stranke kao na partnere koji stabilizaciju situaciju, kako bi se izbeglo da upravo one pokvare proces izgradnje institucija. U drugom periodu, vlada i političke stranke profitirale su upravo od odlaska međunarodne zajednice kako bi izvršile veću kontrolu nad javnom službom, nezavisnim institucijama i preduzećima u javnom vlasništvu.

Dato je pet preporuka u smislu politike čiji je cilj da ograniče širenje i uticaj patronata na Kosovu. Naime, preporučujemo da Kosovo: (i) nastavi aktuelne reforme i da primeni u potpunosti Zakon o javnoj službi, (ii) generalizuje i

standardizuje prijemne ispite za ulazak u sve javne ustanove na osnovu zasluga, (iii) uvede periodične ocene učinka svih javnih službenika i javnih zaposlenih, (iv) postepeno smanji broj javnih službenika i uvede platnu šemu zasnovanu na učinku, i na kraju (v) obnovi Kosovsku školu javne administracije gde bi se vršila obuka svih javnih zaposlenih pre i u službi.

Uvod

“Političke stranke utiču na svaku instituciju na Kosovu. Sve su one ispolitizovane, od vrha do dna. Politički sloj koji je odgovoran za sve ovo vodi se samo svojim interesima: radnim mestima, biznisom i vlašću. ... Ali ja sam uvek bila optimistična kada govorimo o Kosovu. Mladi ljudi moraju ostati ovde i boriti se za bolju budućnost. Oni se moraju izboriti za ekonomski razvoj i moraju promeniti stvari tako što će budućim pokolenjima dati bolji primer.”

Myzafere Limani, bivši dekan Tehničkog fakulteta
(Univerzitet u Prištini)

Ova studija koristi rezultate ankete stručnjaka za javnu administraciju na Kosovu kako bi pokazala koliko je politički patronat rasprostranjen i kako negativno utiče na društvenu pokretljivost. Studija istražuje prirodu i sveprisutnost politizacije javne administracije, stepen u kome su oni oličeni u privatnom interesu i njihove efekte na društvenu pokretljivost na Kosovu. Svrha postojanja javnih institucija jeste da unaprede javni interes kome najbolje služe nezavisne i meritokratske javne institucije koje su ključ za zdravu demokratiju i konkurentna tržišta.

Zarobljenost države javlja se kada grupe ili pojedinci iskorišćavaju državne resurse, poslove i vlast kako bi unapredili svoje lične interese. Demokratska tranzicija posebno je ranjiva na ovu pojavu pošto stvara vakum koji iskorišćavaju moćne grupe kako bi “iskoristile državu” u svoju korist. Postoje mnogobrojne prakse koje dovode do zarobljenosti države, a koje obuhvataju klijentelizam, patronat, korupciju i nepotizam.

Ova studija prvenstveno je usredsređena na manifestaciju jedne od četiri gore navedene pojave, patronat, pošto ono služi kao “vezivno tkivo” između zarobljenosti i pokretljivosti. Patronat ima mnogobrojne negativne efekte: ono kompromituje nezavisnost regulatornih i pravosudnih

institucija, politizuje način dodeljivanja javne robe i usluga i umanjuje kvalitet javnih službenika i efikasnosti institucija. Patronat daje iskrivljenu sliku društvene pokretljivosti tako što umanjuje sposobnost pojedinaca koji to u potpunosti zaslužuju da primaju stabilne zarade i da grade profesionalnu karijeru u javnom sektoru. U bilo kom datom društvu, najbolji (i često jedini) način da se promovise javni interes jeste da se uskladi sa privatnim interesom. Ono što je ključ za ovakvo usklađivanje jeste verovanje da naporan rad promovise uspeh. U nedostatku istog, javni interes daje se na gotovo i pojedinci ispunjavaju svoje lične interese na uštrb javnih.

Ovaj izveštaj obrađuje zadatu temu u nekoliko faza. Prvi deo izveštaja definiše patronat i koncepte koji su sa njim povezani. Drugi deo daje teoretski okvir koji objašnjava interakciju između ovih pojava i društvenu pokretljivost. Treći deo opisuje empirijske zaključke proizašle iz našeg terenskog istraživanja. Na osnovu naših zaključaka, predlažemo jedan broj preporuka čiji je cilj da ponovo dovedu do ustaljivanja meritokratije u javnom sektoru i da poboljšaju društvenu pokretljivost na Kosovu.

Istorijat

Nakon intervencije NATO-a 1999. godine, javne institucije na Kosovu ponovo su obrazovane u okviru mandata Ujedinjenih nacija nakon rata. Kosovo je stavljeno pod povereništvo Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. UNMIK je upravljao Kosovom i uspostavio je svoje prve institucije samouprave, koje su formalno bile poznate kao privremene institucije samouprave (PIS).

Kosovo je proglasilo svoju nezavisnost 2008. godine na osnovu plana specijalnog izaslanika UN-a Marttija Ahtisaarija. U ovo vreme, Kosovom je upravljala velika koalicija sastavljena od dve najveće stranke, Demokratske partije Kosova (PDK) i Demokratskog saveza Kosova (LDK). Institucije Republike Kosovo stekle su veća ovlašćenja u dva glavna talasa: (a) kada je Ustav Kosova stupio na snagu juna meseca, i (b) četiri godine kasnije, kada je državnost Kosova ‘diplomirala’ u smislu međunarodnog nadzora.

Nezavisnost je dovela do obrazovanja novih institucija povezanih sa potpunom državnošću—npr. Ministarstvo spoljnih poslova—i izvršen je prenos nadzora nad nezavisnim institucijama sa međunarodnih misija na vladu i Skupštinu. Imenovanje, upravljanje i nadzor nezavisnih institucija, kao što su regulatorne agencije i javna preduzeća (JP), tada je potpalo pod delokrug kosovskih institucija.

JP i nezavisne agencije kojima je upravljao IV stub UNMIK-a (kojim je tada rukovodila Evropska unija) počeli su da snose svoju odgovornost pred Skupštinom. Ranije ih je nadgledala Kosovska poverenička agencija (KTA) a odbori su bili sastavljeni od međunarodnih i lokalnih članova. KTA je bio odgovoran za privatizaciju i za javne komunalne službe i za upravljanje javnim preduzećima sve do stupanja na snagu Ustava Kosova. Od tada ju je nasledila Agencija za

privatizaciju Kosova (APK) koja je postala nezavisna institucija odgovorna Skupštini.²

Kosovske institucije “izgrađene su od nule” nakon rata koji se odigrao 1999. Međutim, zajedno sa prednostima počinjanja iz početka, puno izazova nasleđeno je iz prethodnog institucionalnog kraha. Iz različitih razloga, ovo je učinilo da prvobitan period izgradnje države bude izazovniji nego što bi to bio slučaj za istinski “čist početak”.³

Politička slika

Od početka 2011, na čelu vlade Kosova nalazila se koalicija Demokratske partije Kosova (PDK), Alijanse za Novo Kosovo (AKR) i nekoliko stranaka iz reda srpske i ostalih zajednica. Vlada je obrazovana februara 2011. godine, nakon spornih opštih izbora održanih decembra 2010. Ova koalicija trebalo je da vodi zemlju do 2014, kada je očekivan završetak procesa izborne reforme koji je trebalo da prokrči put za održavanje opštih izbora u zemlji.

Čelnik stranke PDK, Hashim Thaçi, ponovo je izabran za premijera 2011; međutim, kontroverzan proces izbora Behgjeta Pacollija iz stranke AKR, za predsednika, razmotren je pri Ustavnom sudu Kosova, i ovo je dovelo do Pacollijeve ostavke. Atifete Jahjaga nakon toga je izglasana u Skupštini kao konsenzualna predsednica, nakon sporazuma vodećih političkih stranaka na Kosovu.

Iako vladine politike nemaju neki konkretan ideološki fokus, i PDK i AKR su se opredelile i sebe nazivaju strankama “desnog centra”. Druga i četvrta najveća stranka po veličini, koje su u opoziciji, takođe su se opredelile takvim. Ova vlada uglavnom je bila usredsređena na dijalog između Kosova i Srbije, uz raniji dijalog o tehničkim pitanjima koji se razvio u aktuelan politički proces najvišeg nivoa. Isti je obuhvatao deset sastanaka između premijera Thaçija i srpskog premijera Dačića do danas. Integrisanje severa Kosova koje je nastanjeno većinski srpskim življem, podsticanje

privrednog rasta i stranih investicija, rad na integraciji u EU, jačanje demokratije i posebno vladavine prava, institucija i borba protiv organizovanog kriminala i korupcije ključni su ciljevi vlade.

Pravni kontekst

Najrelevantniji zakoni koji se odnose na ovo istraživanje jesu Zakon o javnoj službi i Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za javnu službu. Skupština Kosova donela je Zakon o javnoj službi maja 2010, kojim je utvrdila “osnovne uslove za stabilnu, jednoobraznu i profesionalnu javnu službu—sačinjenu od otprilike 15,000 javnih službenika.”⁴

Glavni cilj ovog novog zakonodavstva bio je da se uspostavi karijerni sistem javne službe. Ovaj proces predviđao je preobraćivanje ugovora o radnom odnosu, sa onih sklapanih na određeni vremenski period na otvorene ugovore ili na stalne ugovore. Javni službenik dobija otvoreni ugovor nakon dve godine zadovoljavajućeg učinka i u zavisnosti od prirode, dužnosti i funkcije njegovog/njenog konkretnog radnog mesta.⁵ Do danas, četiri od dvanaest ministarstava koja su ocenjena u jednoj studiji OEBS-a tek treba da završe ovaj proces reforme.⁶

Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za javnu službu Kosova od presudnog je značaja pošto stvara nezavisan odbor koji nadgleda zakonitost upravljanja javnom službom.⁷ Nezavisni nadzorni odbor za javnu službu Kosova (NNOJSK) ima zadatak da rešava žalbe koje javni službenici izjave protiv svog poslodavca; da utvrdi da li su ispoštovana relevantna pravila za zapošljavanje javnih službenika; i da nadgleda primenu načela i pravila o javnoj službi.⁸ U praksi, uticaj ovog odbora prilično je ograničen, a institucije na centralnom i lokalnom nivou nisu uspele da primene odluke NNOJSK-a o žalbama u značajnom broju slučajeva. Četrdeset procenata ovih slučajeva nije izvršeno u 2010, a 23 procenata nije izvršeno u 2011.⁹ Odbor je takođe dao

preporuke o praćenju postupaka zapošljavanja viših javnih službenika. Iako je usvojena većina ovih preporuka, nije predviđen nikakav mehanizam za njihovu primenu ili za izricanje kaznenih mera za njihovo neprimenjivanje.¹⁰ Stvaranje verodostojnog mehanizma za primenu ovih postupaka za zapošljavanje stvorilo bi potreban podsticaj za sprovođenje ovih odluka.¹¹

Najviša funkcija u javnoj službi u kosovskoj administraciji jeste funkcija generalnog sekretara ministarstva.¹² Prema gore pomenutom novom zakonodavstvu, sekretare imenuje specijalna komisija i treba da se izaberu iz grupe lica na upravljačkim i višim upravljačkim funkcijama.¹³ U konkretnom smislu, kandidat bi trebalo da ima sedam godina relevantnog upravljačkog iskustva.¹⁴ Međutim, ovi sekretari su skoro uvek politički imenovana lica. Političko imenovanje generalnog sekretara najčešće dovodi do procesa koji “je u redu,”¹⁵ za kojim slede imenovanja na najvišem, srednjem i nižem nivou. Iako imenovanje sekretara putem ove komisije treba da posluži sa namerom da se spreči bilo kakva politizacija tog tipa, ovaj i prethodni nalazi ukazuju da se ovakve strukture često i vrlo lako zaobilaze u svrhu političkog patronata.

Glavni koncepti i definicije

Zarobljavanje države podrazumeva manipulaciju državom u ličnu svrhu. Koristi se kako bi se opisale dve povezane pojave: zarobljavanje države i zarobljavanje *od strane* države.¹⁶ Dok se prvi pojam odnosi na to da je država *zarobljena* privatnim interesima, druga obeležava stanje *zarobljavanja* u privatnoj sferi.

Zarobljavanja države nastaje kada pojedinci, firme ili političke stranke manipulišu javnim poslovima i državnom moći u svoju sopstvenu korist. Na primer, političke stranke mogu zarobiti državu tako što će obezbediti da mnogi od poslova u javnom sektoru, tenderi i resursi budu raspodeljeni političkim saveznicima—kao način da se obezbede glasovi i materijalni resursi. Ova pojava poznata je pod nazivom klijentelizam i patronat a kada oni postanu toliko duboko ukorenjeni prerastaju u zarobljavanje države. Javni sektor može takođe biti izložen negativnom uticaju kompanija, uticanjem na donošenje politika ili zakonom predviđenih postupaka, plaćanjem mita sudijama i zakonodavcima da donesu određenu presudu ili zakon. Ovo se najčešće zove korupcija a kada dobije srazmere pandemije, ono takođe predstavlja oblik zarobljavanja države, posebno ukoliko ga vrše članovi iste neformalne grupe koja je već na vlasti.

Ona je povezana sa pojavom zarobljavanja *od strane* države, kada se državna moć koristi da se stavi pod kontrolu i da se maksimalno iskoristi privatni sektor. Na primer, država se može koristiti da se iskoristi za arbitrarnu eksploataciju privatnog sektora, preferencijalno postupanje prema omiljenim kompanijama, različitim vidovima povlastica.

Obe definicije zarobljavanja države međusobno su povezane i upravo ta nejasna linija razgraničenja između državne i privatne sfere karakteriše zarobljene države.¹⁷ Ova studija prvenstveno se bavi zarobljavanjem države – a ne

zarobljavanjem *od strane* države, pošto je ono relevantnije po Kosovo. Konkretno, želimo da izmerimo nivo patronata ili politizacije javnih institucija na Kosovu.

Tri prakse omogućavaju zarobljavanje države: klijentelizam, patronat i korupcija. Tabela koja sledi u nastavku daje rezime njihovih osnovnih karakteristika. U samoj srži, *klijentelizam* je opšte preusmeravanje javnih resursa u cilju stvaranja političke podrške, *patronat* je konkretno korišćenje poslova u javnom sektoru zarad ostvarivanja političke dobiti a *korupcija* podrazumeva korišćenje državne moći zarad iznuđivanja novca iz privatnog sektora.¹⁸ Sve ove tri pojave koriste se od strane političkih stranaka da se pridobije politička podrška, lojalnost i finansijska moć.

Pregled koncepata povezanih sa patronatom

(Izvor: Kopecký, Mair, i Spirova (2012)¹⁹):

	Klijentelizam	Patronat	Korupcija
Resurs	Javna dobra, pokloni u naturi, novac, poslovi, subvencije/zajmovi	Poslovi u javnom sektoru	Politike i sudske presude
Cilj	Izborna podrška	Nagrada za lojalnost i kontrolu institucija	Finansijski resursi
Primaoci	Birači	Bilo ko	Firme ili preduzetnici
Zakonitost	Zakonito ili nezakonito	Zakonito ili nezakonito	Nezakonito
Ključno pitanje	Da li ćeš glasati za mene?	Da li ćeš da radiš za mene?	Da li ćeš mi dati mito

Klijentelizam je vid posebne razmene između političkih

stranaka i birača, u kojoj se pristup državnim resursima, poslovima i robi razmenjuje za političku i izbornu podršku.²⁰ Kljentelizam je okarakterisan odnosima na relaciji patron-kljenat, koji su asimetrični, recipročni, lični, trajni i dobrovoljni.²¹ Kljentelistički odnosi su asimetrični pošto patron kontroliše pristup državnim resursima koje kljent treba—kao što su javna dobra, materijalni i finansijski resursi i radna mesta. Odnosi su recipročni zato što patroni daju svojim kljentima pristup javnim dobrima (prosveta, zdravstvena zaštita, električna energija, voda za piće itd.), mogućnosti za zapošljavanje, poklone (dopunu za mobilni ili lekove), javno finansiranje (subvencije/zajmovi) i čak i novac. Na kraju kljentelistički odnosi su zapravo lični odnosi između pojedinaca koji dobrovoljno stupe u trajnu trampu.

Korupcija je direktno jednostruko davanje novca zarad donošenje konkretne politike ili zbog konkretnih sudskih posledica.²² Privatna firma ili pojedinac može želiti da preokrene u svoju korist proces donošenja politike, podmićivanjem političara da glasa za određeni zakon ili vršenjem uticaja na organe reda i mira plaćanjem sudije da donese određenu presudu.

Patronat se dešava kada patroni zapošljavaju kljente u zamenu za njihovu izbornu podršku i političku lojalnost.²³ Lični patronat, koji je takođe poznat pod izrazom *nepotizam*, zasniva se na favorizaciji zasnovanoj na ličnoj ili porodičnoj lojalnosti. Ovo znači da se poslovi u javnom sektoru isključivo dodeljuju pojedincima sa političkim ili ličnim vezama, a ne onima koji to i zaslužuju. Gledano u celosti, patronat se može shvatiti kao pod-skup kljentelizma pošto podrazumeva upravljanje konkretnim javnim resursom (zapošljavanje) u ličnu korist.

Patronatske mreže obrazuju se kada se zapošljavanje i unapređenje javnih službenika u sve većoj meri zasnivaju na političkim i ličnim vezama a ne na objektivnim zaslugama.

Ove mreže stvaraju rigidnu klasu moćnih i povezanih pojedinaca, koja je nepremostiva za sve one pojedince sa zaslugama koji žele da postignu veću društvenu pokretljivost.

Društvena pokretljivost odnosi se na sposobnost ljudi, posebno mladih, da postanu nezavisni poboljšavanjem njihovog socio-ekonomskog statusa putem svojih zasluga i dostignuća (obrazovnih i profesionalnih), nasuprot nasleđenom bogatstvu i vezama.

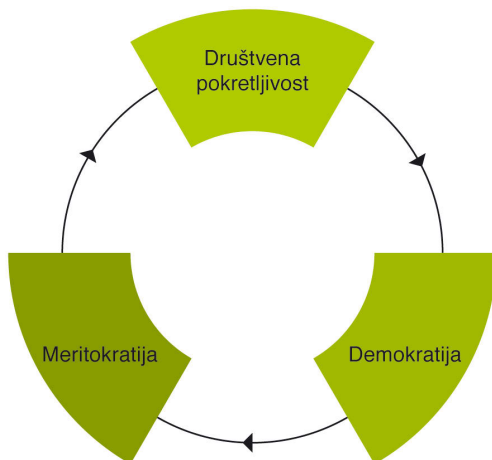
Postoje dve vrste društvene pokretljivosti.²⁴ *Međugeneracijska pokretljivost* definisana je kao promene u socijalnom statusu koje nastaju između generacija i odnosi se na sposobnost dece da steknu višu obrazovnu spremu i da imaju viši prosečan prihod u odnosu na njihove roditelje. *Unutar-generacijska pokretljivost* definisana je kao promena u socijalnom statusu u jednom životnom veku ili u okviru jedne generacije. Ovde se prvobitno bavimo unutar-generacijskom pokretljivošću, ili sposobnošću ljudi da steknu više socio-ekonomske nivoe zahvaljujući zaslugama—bez obzira na njihovu pozadinu i veze.

Patronat i društvena pokretljivost u teoriji

Ovaj deo postavlja teoretsku osnovu kako bi se shvatila veza između zarobljenosti države, patronata i društvene pokretljivosti. Prvi deo opisuje začarani krug između demokratije, meritokratije i društvene pokretljivosti. Drugi deo opisuje kako se suprotstaviti ovom začaranom krugu između zarobljene države, patronata i društvene stagnacije. Treći deo bavi se metodološkim pitanjem merenja rasprostranjenosti patronata.

Demokratija-Meritokratija-Pokretljivost:

Postoji začarani krug između političke konkurencije, meritokratije i društvene pokretljivosti, koji ilustruje pozitivnu korelaciju između političke konkurencije i društvene pokretljivosti. Kao što je ilustrovano u dijagramu u nastavku, politička konkurencija dovodi do pritiska za javljanjem meritokratije u javnoj službi što dovodi do društvene pokretljivosti i posledično podstiče demokratiju.



Prvo, demokratija jasno neguje meritokratiju.²⁵ Veliki deo nedavne akademske literature naglašava kako politička konkurencija ograničava politiku patronata ograničavanjem pre svega samih političara.²⁶ Politička konkurencija sprečava da se uspostave i održe mreže patronata iz dva prosta razloga: izborna neizvesnost i stranačka konkurencija čine meritokratiju privlačnijom političkim elitama. Sa jedne strane, izborna neizvesnost slabi mreže patronata upravo zbog toga što se stranke na vlasti rotiraju i njihov klijentelizam jenjava usled njihove nemogućnosti da garantuju zapošljavanje na dugi rok.

Mogućnost da druge stranke pobede na budućim izborima podstiče političke stranke da ograniče svoje sposobnosti da održavaju klijentelističke mreže. Promene na vlasti takođe podstiču javne službenike da se drže nezavisne linije čak i ukoliko su prvobitno zaposleni od strane jedne konkretne stranke. Ukoliko postoji šansa da aktuelna stranka izgubi vlast, možda će se zalagati da se donesu primenjiva meritokratska pravila i postupci kako bi se opozicija sprečila da uspostavi svoju mrežu nakon što dođe na vlast. Kada aktuelna stranka smatra da njena politička moć jenjava, ona će zahtevati prenos ovlašćenja za zapošljavanje birokratskih struktura na neutralno telo, kako bi se izbeglo da ovo padne u ruke opoziciji.

Politička konkurencija povećava izborni pritisak da se sprovede modernizacija. Kako bi pobedile na izborima, stranke se suočavaju sa sve većim pritiskom da se profesionalizuju i da se mnogo više pozivaju na programe i ideologiju. Ovo takođe ojačava stranke da ispune obećanja data tokom kampanje i da ostvare rezultate u domenu javne politike, što sa svoje strane povećava potrebu za kompetentnošću. Gledano u celosti, sve veći pritisak da se ostvare rezultati čini manje privlačnim stvaranje i održavanje odnosa na relaciji patron - klijent. Raste pritisak da se napravi prelaz sa pružanja poslova na političke

rezultate. Što je veći pritisak da se građanima pruže konkretni rezultati, nagrade za održavanje klijentelističkih mreža sve su manje a samim tim se smanjuje i obim patronata. Posledično, meritokratija progresivno zamenjuje patronat u dodeljivanju državnih resursa i zapošljavanju.

Drugo, meritokratija neguje društvenu pokretljivost. Dok meritokratija postaje prihvatljivija i rasprostranjenija, “objektivna pravila, ispiti i kvalifikacije zamenjuju usluge, prijateljstva i mreže u procesu izgradnje karijere”.²⁷ Pametni i sposobni pojedinci u stanju su da pristupe poslovima u javnom sektoru, bez obzira na njihove političke veze. Posledično, meritokratija u javnoj službi omogućava državi da obavi ulogu vektora društvene pokretljivosti.

Treće, društvena pokretljivost čuva i podstiče demokratiju. Pošto se pristup višim funkcijama u državnim institucijama u sve većoj meri utvrđuje na osnovu zasluga, političkoj klasi je teže da se učvrsti i da zarobi državu. Po rečima Anne Grzymala-Busse: na kraju, samo depolitizovana demokratska država može poslužiti kao “efektivna administrativna i izvršna sila”.²⁸

Zarobljavanje-Patronat-Stagnacija

Dok je prethodni deo ilustrovao začarani krug između demokratije i pokretljivosti, začarani krug takođe preovlađuje između zarobljenosti države i nepostojanja društvene pokretljivosti. Zarobljenost države vodi ka obrazovanju mreža patronata koje guše društvenu pokretljivost, a što na kraju olakšava dalje zarobljavanje države. Kao što je prikazano u dijagramu koji sledi u nastavku, postoje tri komponente ove negativne korelacije.

Prvo, zarobljavanje države podrazumeva obrazovanje mreža patronata. “Zarobljavanje države” podrazumeva da političke stranke zadržavaju visoki stepen kontrole nad državnim poslovima, tenderima i resursima i da ih koriste za svoju

dobrobit. Politički patroni pružaju poslove u javnom sektoru klijentima u zamenu za njihovu lojalnost i podršku.



Motivacija za uspostavljanje patronata može biti dvostruka: nagrada i/ili kontrola. Radna mesta u javnom sektoru mogu se raspodeliti kao način da se nagrade članovi stranaka za njihov rad i kao nagrada biračima za održavanje njihove izborne podrške.²⁹ Štaviše, patronat se može motivisati željom da se državni aparat drži pod kontrolom postavljanjem verodostojnih političkih klijenata u okviru birokratskog sistema.³⁰

Drugo, patronat remeti društvenu pokretljivost. Društvena pokretljivost tekućeg je karaktera u meritokratskim društvima u kojima dostignuća predodređuju status, pošto pojedinci mogu da iskoriste svoje veštine i da rade naporno kako bi napredovali u službi. Nasuprot tome, postoji mala društvena pokretljivost u društvima u kojima su veze važnije

od zasluga zato što više društvene klase postaju nepremostive i nepristupačne, bez političkih ili ličnih veza.

Postoje dva razloga zbog kojih javni sektor može poslužiti kao snažan vektor društvene pokretljivosti. Rad za državu podrazumeva rad za javnu vrednost. Zaposleni u javnom sektoru trebalo bi da budu nepristrasni, pravični i posvećeni javnom dobru. U mnogim zemljama, karijera u javnoj službi odlična je prilika da nadareni i marljivi ljudi, posebno mladi, zarade svoj prihod, izgrade profesionalnu karijeru i popnu se na socijalnoj lestvici.

Patronat sprečava pristup široj javnosti i ograničava ga na uži milje ljudi sa vezama. Ovo dovodi do stvaranja i održavanja političke mreže, obeshrabruje naporan rad među mladima i dovodi do javne službe ispod svakog standarda. Ukoliko preovladava u dovoljno dugom vremenskom periodu, može dovesti do dobro povezanih grupa koje dominiraju državnim institucijama na organizovan način, klasu za sebe, koja je nepropustiva za ulazak novih ljudi odozdo.

Ovaj nivo zarobljenosti čak je još više moguć imajući u vidu da je javni sektor u tranzicionim društvima (posebno onim sa socijalističkom pozadinom) glavni i često jedan od malog broja poslodavaca. Ovo je posebno tačno na Kosovu gde su strane investicije malobrojne i u sve većem padu.

Patronat takođe vodi do politizacije javne službe i procesa odlučivanja, manipulacije nezavisnim regulatornim i sudskim institucijama i umanjuje nadležnost javnih službenika i kvalitet javnih usluga vrednujući da su veze iznad kapaciteta.

Treće, niska društvena pokretljivost samoodrživ je proces koji olakšava neprekidno i dublje zarobljavanje države.³¹ Socijalna stagnacija učvršćuje dalje političke elite, koje se neprekidno šire u dometu i dubini piramidalnih mreža patronata i u sve većoj meri povećavaju svoje kapacitete da

drže državne institucije pod kontrolom.

Sposobnost da se članovi stranke nagrade poslovima u javnim institucijama podstiče aktiviste da ostanu lojalni stranci. Sa druge strane, sposobnost da nagrade birače takođe povećava izbornu podršku stranke. Što se veći broj pridruži šemi lojalnosti time i privlače veći broj novih članova (rođake i prijatelje) koji sačinjavaju nov, svež sloj na dnu piramide. Kao što ističe Anna Grzymala-Busse, što je politička stranka snažnija i čvršća,

time je lakše da data dominantna stranka ispolitizuje državu i zarobi njene resurse, kontroliše izgradnju institucija i da sebi privilegovan položaj, na način koji niko ne može da ospori istovremeno nagrizaajući reformu i održavajući i dalje greške koje preovlađuju u politici.³²

Ostali građani koji nisu pristupili ovoj piramidi lojalnosti postepeno gube veru u nezavisnost državnih institucija i odabir izvršen na osnovu zasluga. Javnost uskoro shvata da je članstvo u stranci najbolji način da se ide unapred što dovodi do toga da patronat postepeno postane društvena norma u okviru javnih institucija. Od svih onih koji prethodno nisu bili uključeni u piramidu lojalnosti, neki počinju da tragaju za načinima da uđu u ovu šemu, dok ostali povećavaju svoje aktivnosti i počinju da tragaju za revolucionarnim sredstvima da zbacе sistem.

Postoji začarani i samoodrživi krug između zarobljenosti države, mreža za patronat i niske društvene pokretljivosti. Kontrola nad poslovima u javnom sektoru omogućava strankama da izgrade prodorne mreže patronata, time jačajući već moćnu političku klasu, što im sa druge strane omogućava da zarobe javni sektor još više zarad svoje lične koristi.

Istraživačka metodologija

Akadska literatura koristi tri široka pristupa za studiju klijentelizma i patronata.³³ Prvi podrazumeva sociološki / antropološki pristup koji je usredsređen na pružanje detaljnih “temeljnih opisa” “svakodnevene prakse” klijentelizma u posebnim studijama slučajeva.³⁴ Ona pruža više pojedinosti, ali onemogućuje da se izvrši generalizacija o klijentelizmu i da se napravi uporedba između zemalja.

Druga metoda podrazumeva korišćenje koeficijentata, kao što je Indeks percepcije o korupciji, udeo vlade u novinama na tržištu ili računica vlade na ime ličnih dohodaka kao procenat BDP-a.³⁵ Iako omogućava uporedbu između zemalja, koeficijent funkcioniše na osnovu pretpostavke o tome kako su koeficijenti povezani sa klijentelizmom.

Treći pristup podrazumeva korišćenje anketa. Jedna opcija je da se sprovedu ankete sa velikim uzorcima stanovništva o opštim pitanjima.³⁶ One omogućavaju da se standardizuje uporedba između zemalja ali možda nemaju dubinu i moć objašnjenja—povrh toga što koštaju prilično puno. Ove dodatne metode u opciji su za moguće propratne studije većeg obima.

Opređeljivanje za anketu sa stručnjacima

Ova studija zasnovana je na anketi sa stručnjacima, zato što ima prednost produblivanja shvatanja, i u ovom slučaju, uporedivost između zemalja, pošto je jedna povezana studija već na raspolaganju. Razgovori sa stručnjacima imaju jedan broj prednosti, prvenstveno zbog toga što pružaju dubinu koja je neophodna kako bi se rasvetlila pojava koja cveta izvan javnog domena. Ciljni razgovori pružaju “dragoceno bogatstvo pojedinosti i unutrašnjih informacija” i “pružaju detaljnu istragu koja je neophodna kako bi se shvatili i najistančaniji detalji o praksi patronata”.³⁷

Naša anketa stručnjaka pružila je kvantitativne podatke o percepcijama stručnjaka o patronatu—uglavnom u pogledu njegove prirode, obima, motivacije i posledica po društvenu pokretljivost. Razgovori su nam omogućili da kvantifikujemo obim u kome patronat preovlađuje na Kosovu, kako u smislu njegove dubine tako i u smislu njegove širine. Praćenje već dobro isprobane metodologije (koju su koristili Kopecký et. al.) omogućilo nam je da uporedimo kosovske rezultate sa nalazima iz 15 drugih evropskih zemalja. Ocene su sastavljene u indeks patronata koji je vizuelno predstavljen u nastavku izveštaja.

Ankete stručnjaka zasigurno imaju i određene nedostatke. Objektivnost pitanja znači da iskustvo, ideje i sudovi o vrednosti ispitanika utiču i na njihove odgovore.³⁸ Ispitanici možda takođe imaju ograničeno znanje ili selektivno pamćenje o prošlim događajima.³⁹ Kako bi se ovi nedostaci sveli na minimum, pažljivo smo odabrali naše ispitanike na osnovu njihovog suštinskog i direktnog iskustva u javnoj administraciji na Kosovu. Neki od drugih pristupa takođe nose sa sobom i svoja ograničenja. Na primer, dobijeni koeficijenti samo su indirektni odrazi patronata i izloženi su opasnosti preteranog ili nedovoljnog vrednovanja ovog aktuelnog fenomena.

Najsveobuhvatnije istraživanje o patronatu do današnjeg dana sproveli su Kopecký, Scherlis, i Spirova (2012).⁴⁰ Oni su studirali patronat u evropskim demokratijama sprovođenjem polu-strukturiranih razgovora sa ukupno 641 stručnjakom u petnaest zemalja – ili oko 40 stručnjaka po zemlji. Stručnjaci su bili sastavljeni od predstavnika akademskog društva, javnih službenika, stručnjaka NVO-a, novinara i stranačkih zvaničnika. Postavljen je niz različitih pitanja koja su bila osmišljena da ocene “obim i dubinu patronata, kao i njihovu motivaciju, mehaniku i dinamiku”.⁴¹

Gledano u celosti, ukoliko uzmemo u obzir gore navedenu

razmenu i ograničeni opseg ovog istraživanja, D4D je odlučio da upotrebi ankete sa stručnjacima kao najviše odgovarajuću metodologiju za prvobitnu eksplorativnu studiju patronata na Kosovu. U našoj studiji, ponovili smo metodologiju koju su koristili Kopecký et. al. i održali smo polu-strukturirane razgovore sa 14 stručnjaka kako bismo bolje shvatili patronat i njegov uticaj na društvenu pokretljivost na Kosovu. Naše stručnjake smo odabrali na osnovu njihove ekspertize u radu sa javnim institucijama na Kosovu. Oni su bili sačinjeni od javnih službenika, političara, predstavnika akademskog sektora, stručnjaka NVO-a i novinara.

Klasifikacija ispitanika prema oblasti politike i kategoriji ispitanika

Oblast politike / Kategorija	Javni službenik	NVO / Mediji / MO	Akademski sektor	Političar	Ukupno
Privreda	1	0	1	1	3
Prosveta	1	1	2	0	4
Opšte	1	4	1	1	7
Ukupno	3	5	4	2	14

Gore predstavljena tabela klasifikuje naše ispitanike prema vrsti i konkretnoj oblasti politike i ekspertize. Sproveli smo polu-strukturirane lične razgovore sa svakim pojedinačnim stručnjakom (pogledajte potpunu listu pojedinaca u Prilogu A). Naš upitnik zasnovan je na studiji Kopecký et. al., i imao je za cilj da oceni prirodu i obim patronata kao i čime je motivisan i funkcionalne mehanizme.⁴²

Glavni nalazi

Naše terensko istraživanje dovelo je do šest glavnih nalaza: (1) politizacija javne administracije već je počela pod upravom UN-a; (2) politizacija prodire i u javne institucije na Kosovu, kako u dubini tako i u širini; (3) patronat funkcionise političkim mešanjem u rad javne službe; (4) motivisan je nagradom i kontrolom; (5) patronat sprečava društvenu pokretljivost na Kosovu; i (6) patronat će se najverovatnije pogoršati na Kosovu u budućnosti.

Nalaz br. 1: Poreklo patronata

U nekoliko razgovora sa stručnjacima istaknuto je da patronat u javnoj službi vodi poreklo još od prvobitnog posleratnog perioda uprave UNMIK-a. Dok u drugim slučajevima politički patronat može nastati kao posledica politika jedne vlade, na Kosovu je proizašao iz rasprostranjenosti i preovlađivanja ove prakse. Duž vremena, ova praksa ustaljena je u javnim institucijama, uz doprinos svih političkih stranaka u različitim vladajućim koalicijama.

Pitanje političkog patronata u javnoj službi naglašavano je prilično otvoreno, čak i od strane vodećih političara. Najmanje troje viših političkih zvaničnika—iz političkog spektra—ukazalo je javno na potrebu da se sprovede reforma politizovane državne administracije.⁴³ Slične izjave davane su u javnom diskursu i iako postoje različite nijanse, patronat je postao sastavni deo političke kulture. Ministar trgovine rekla je, “Verujem da ovo [(politizacija)] nije proces koji je počeo sa ovom vladom ili sa prošlom vladom, već je bio ovakav od samog početka. Pozicioniranje svih zvaničnika i poslanika, obuhvata i sve političke stranke.”⁴⁴

Javna administracija koja je prvobitno uspostavljena od strane međunarodne administracije u velikoj meri se oslanjala na osoblje koje je dolazilo iz reda glavnih

kosovskih posleratnih političkih stranaka. Politika UNMIK-a da poveća vlasništvo dovela je do zapošljavanja lokalnih ko-rukovodilaca u odeljenjima na čijem čelu su se nalazili međunarodni čelnici (ekvivalenti na nivou ministarstva).

UNMIK je hteo da popuni ova mesta iz redova glavnih nosilaca moći i preporukama uspostavljenih političkih grupacija—prvenstveno LDK i PDK. Osim stranke LDK koja je bila glavna politička stranka u to vreme, stranka PDK takođe je morala da se uključi kao glavna stranka proizašla iz oružane borbe.

Iako su ove stranke imale kompetentne pojedince u svojim redovima, ovo je takođe bio deo politike UNMIK-a da smesti glavne političke lidere.⁴⁵ Zvaničnici javne službe na najvišem i srednjem nivou javne uprave stoga bi dolazili iz redova političkih stranaka. Dok se imenovanje pojedinaca na ministarskom nivou po definiciji vrši na političkoj osnovi, postojala je zabrinutost da zapošljavanje na političkoj osnovi prodire niže i do profesionalnih nivoa javne službe.

Za očekivati je da se posleratna međunarodna misija uglavnom okrene ka očuvanju mira—odnosno da sistematizacija različitih lidera doprinosi stabilnosti. Sporedan efekat ovakve politike kooptacije jeste da se prioritet pridaje stabilnosti, podelom vlasti između glavnih nosilaca vlasti i pojedinačnim unapređenjem članstvom u grupi, po ceni demokratije i pojedinačnih zasluga.

UNMIK je uredio imenovanje viših javnih službenika uspostavljanjem Odbora za viša javna naimenovanja (OVJN). Tadašnji OVJN bio je odgovoran da imenuje i razrešava sa funkcije stalne sekretare (sada generalne sekretare) ministarstava i glavne izvršne službenike nezavisnih agencija.

Predložena imena prošla su kroz panel koji je predložio tri kandidata za svaku konkretnu funkciju za razmatranje od strane OVJN-a. OVJN je sačinjen od 10 članova, koji

obuhvataju: premijera, ministra javne uprave, dva ministra iz reda najvećinskih zajednica, tri uvažena građana i tri međunarodna člana. Ocenjeno je da je ovaj mehanizam pružio adekvatnu političku diskreciju tokom ovog perioda.⁴⁶

Uprkos gore opisanom zaštitnom ventilu, upravo pod upravom UNMIK-a je počela politizacija javne službe i, nažalost, tada je utvrđen presedan za ovu praksu. Prema jednom predstavniku akademskog sektora, političkim strankama omogućeno je “da ovekoveče svoju kontrolu u datim ministarstvima. Kontrolisanjem zapošljavanja i unapređenja, oni su ovekovečili i kontrolu svojih stranaka nad institucijama i ministarstvima.”⁴⁷ Nekadašnji ministar za javnu upravu iznela je tokom svog mandata, “Glavni problemi [javne uprave] odnose se na ono što je nasleđeno iz perioda međunarodne administracije, kada javna administracija nije bila u stanju da ospori ove negativne pojave, kao što su politizacija, nepotizam i druge neregularnosti, koje su negativno pogodile sam napredak.”⁴⁸

Osim politike UNMIK-a, same stranke su bile opredeljene da stave svoje političke patrone na funkcije u javnoj upravi. Bivši izaslanik UN-a za Kosovo Kai Eide, kome je dat zadatak da razmotri standarde upravljanja na Kosovu, istakao je:

Razvoj novih institucija podriven je snažnom tendencijom političara da smatraju sebe odgovornim svojim političkim strankama umesto javnosti kojoj služe. Političke stranke imaju tendenciju da nove institucije i javnu službu smatraju ‘svojim’ domenom. Imenovanja se redovno vrše na osnovu političke ili klanačke pripadnosti a ne na osnovu nečije kompetentnosti.⁴⁹

Veruje se da je većina prvobitnih imenovanja došla iz Demokratskog saveza Kosova (LDK) usled njegove veličine, ljudskih resursa i činjenice da je sagledan kao stranka srednje klase i gradskih područja. U poređenju sa strankom PDK, LDK je imao veći pristup obrazovanim i iskusnijim ljudskim resursima.⁵⁰

Sve stranke iskoristile su okolnosti iz ovog vremena za pristup osoblju u institucijama javnih službi bilo kojim kanalom. Pod nadzorom, stranke nisu uspele da vrše upravljanje; iz tog razloga, jedina razlika između konkurentnih stranaka bila je njihova sposobnost da raspodeljuju radna mesta. Navodno su sve stranke delile radna mesta. Jedan političar koji je intervjuisan za ovu studiju istakao je, "Ne bi trebalo skinuti krivicu ni sa jedne stranke, čak su i manjinske stranke doprinele politizaciji institucija."⁵¹

Međunarodna zajednica učinila je sve što je bilo u njenoj moći da spreči nasilje između različitih političkih grupacija kosovskih Albanaca, što je bio dodatni razlog da se konkurentne grupe ujedine. Rezultat je bio javna administracija koja je nesrazmerno bila sastavljena od političkih lojalista i koja u velikoj meri nije imala potrebne sposobnosti i kapacitet.

Slično opštoj situaciji kosovskih javnih institucija, u prvobitnim posleratnim godinama, vladala je "anarhija u preduzećima" i "ljudi su zapošljavani mimo bilo kojih postupaka".⁵² Celokupan utisak i nekoliko slučajeva ukazuju da se situacija poboljšala do 2008.

Početni period nakon nezavisnosti (početak do sredine 2008) obeležio je novi talas politizacije. Nezavisnost je dovela do stvaranja novih institucija i prenosa ovlašćenja sa međunarodnih na nacionalne organe, zahtevajući sveže procese zapošljavanja. Imenovanje, upravljanje i nadzor nezavisnih regulatornih agencija i javnih preduzeća (JP) sada je potpao pod kontrolu kosovskih institucija.

Od tada, situacija se samo pogoršala. Kao što je jedan intervjuisani stručnjak istakao "Stvari su se promenile 2008. godine, novoformirana vlada ponašala se agresivnije." Nova vlada zacementirala je svoju kontrolu nad JP-ima i međunarodna zajednica nije više obuzdavala ovaj trend.⁵³

Međunarodna krizna grupa prokomentarisala je 2008,

“napredak koji je ostvaren u posljednje tri godine ka konsolidovanju javne službe unazađen je. Pristalice PDK-a zamenjuju tehokrate i politički imenovana lica iz prethodne vlade u samom vrhu javnih institucija i kompanija.”⁵⁴

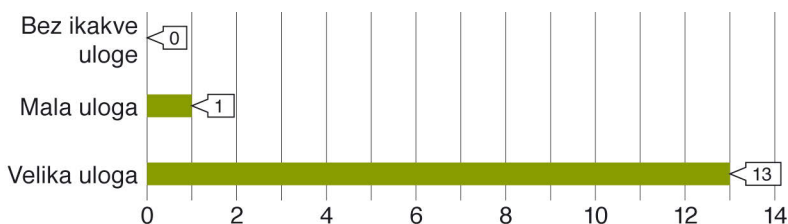
Mnogi intervjuisani stručnjaci ukazali su da je patronat strukturno podstaknut visokom stopom nezaposlenosti. U ovakvoj klimi, tržište radnim mestima u javnom sektoru postaje monopsono (sindrom jednog kupca),⁵⁵ i iziskuje okruženje za patronat opisano u detalje u ovom izveštaju.

Ovde dve oprečne sile deluju u tandemu. Nezaposlenost je visoka i poslovi koji se nude prilično su oskudni (mali broj kupaca na tržištu i puno prodavaca). Glavni poslodavci su zapravo javne institucije. Političke stranke iskorišćavaju ovu situaciju kako bi privukle nadarene i lojalne u zamenu za javne poslove koje su u stanju da ponude. Rezultat je široko rasprostranjena percepcija da je jedini način da se napreduje u javnoj službi savez sa političkom strankom. Iako ovo nije sagledano kao jedini način da se uđe ili popne na lestvici u javnoj službi, naši ispitanici izneli su da smatraju da je malo verovatno da su u stanju da u tome i uspeju bez političkih ili ličnih veza.

Nalaz br. 2: Visok “Indeks patronata”

Raspon političkog patronata izmeren je u našem upitniku postavljanjem pitanja stručnjacima o dubini patronata—da li utiče na vrh, srednje i/ili niže nivoe javne službe—i zatim o širini patronata—da li je rasprostranjena duž nekih, većine ili svih institucija. Rezultati su pokazali da svi sem jednog ispitanika veruju da se politička imenovanja vrše na vrhu, srednjem i nižem nivou. Povrh toga, 10 od 14 ispitanika identifikovalo je patronat u svim institucijama, dok je troje iznelo da ono preovlađuje u većini a samo jedan je istakao da postoji u nekima.

Percepcija o ulozi političkih stranaka u imenovanjima u javnoj službi



Rezultati studije upotrebljeni su kako bi se proračunao indeks za Kosovo i kako bi se rezultat uporedio sa ostalim evropskim demokratijama u gore pomenutoj studiji Kopeckýja et al. Indeks je proračunat od 0 do 1, proračunavanjem stepena odgovora o prisustvu patronata u “svim institucijama” od svih mogućih izbora u pitanju o širini i preovlađivanju na “vrhu, srednjem i nižem nivou”.

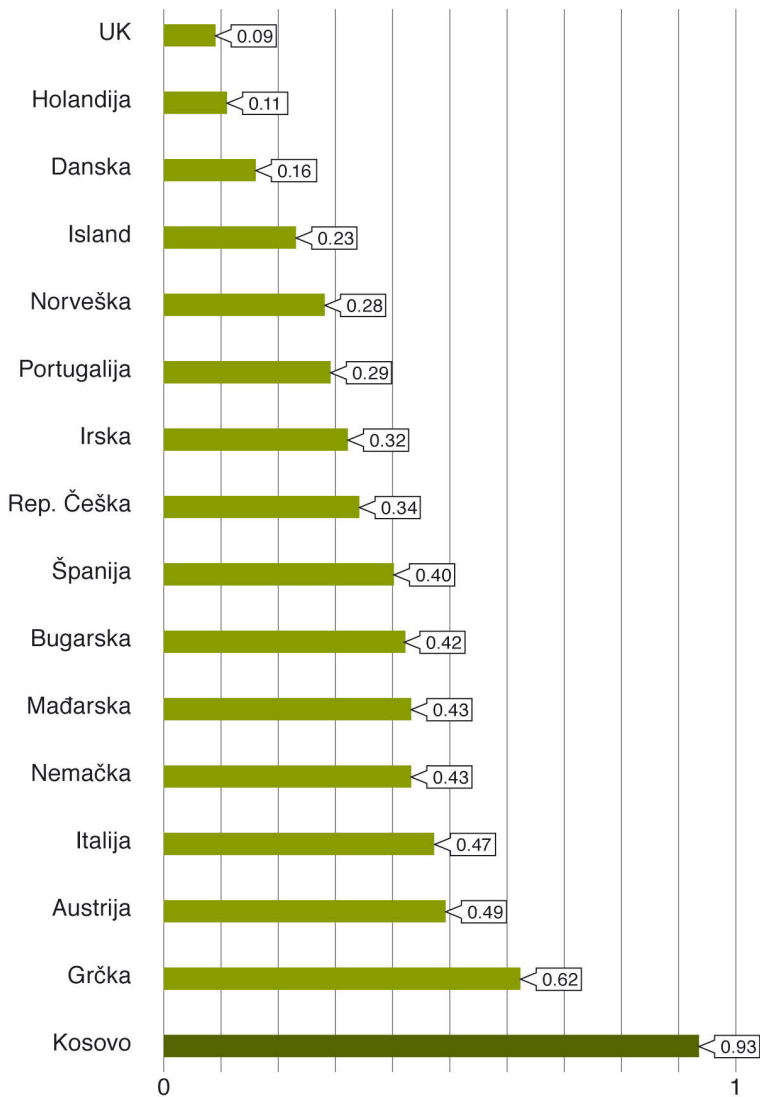
Standardizovani indeks patronata proračunat je za Kosovo, na isti način na koji je urađen indeks u publikaciji Kopecký et al kako bi se sprovedla komparativna studija. Vrednost '1 (jedan)' ukazuje da logika patronata diktira sva imenovanja u državnoj službi a vrednost '0 (nula)' ukazuje da ne postoji nikakva politizacija države. Posledičan indeks patronata za Kosovo iznosio je 0.928, kojim on zauzima najviše mesto u odnosu na bilo koju od 15 evropskih država koje su korišćene u ovoj uporedbi, što je prilično iznad proseka od 0.34 za ove zemlje. Indeks je proračunat na osnovu srednje vrednosti širine i dubine patronata. U nastavku sledi opis kako je izvršen proračun:

Širina: $[(10 \times 3) + (3 \times 2) + (1 \times 1)] / 14 = 2.64$
(od maksimalnih 3)

Dubina: $[(13 \times 3) + (1 \times 2) + (0 \times 1)] / 14 = 2.93$
(od maksimalnih 3)

Indeks patronata: $[2.64 + 2.93] / 6 = 0.928$

Indeks patronata evropskih demokratija



Niz nalaza iz razgovora proračunat je kako bi se dobila ova cifra. Faktori su razmatrali ulogu političkih stranaka u javnoj službi, motivisanost za patronat, prirodu imenovanja u javnoj službi, verovatnoću imenovanja.

Patronat u javnoj službi kanališe se odabirom službenika na vrhu ili na srednjem nivou uprave na osnovu političkih ili ličnih motiva. U javnoj službi, izbor generalnog sekretara na političkoj premisi obično znači da će i većina drugih imenovanja u datom ministarstvu biti izvršena u zavisnosti od političkog uticaja, od direktora i šefova odseka pa do svog drugog osoblja duž lestvice.

Primer politizacije prilično nižih funkcija pomenut je u slučaju Opštinskih direkcija za obrazovanje (ODO). U bilo kojoj datoj opštini, centralna uloga ODO-a jeste imenovanje direktora škola iz redova stranke. Povrh toga, uprava Univerziteta u Prištini, profesori i prijem studenata zavise od mreža patronata, čineći da političke veze postanu presudne na svakom nivou.

Nalaz br. 3: Patronat preovlađuje svugde

Politički patronat i nepotizam a ne akademsko ili profesionalno iskustvo, stoje iza svih imenovanja u javnoj službi. Politički patronat evidentan je duž odbora, od centralne javne službe do navodno nezavisnih javnih preduzeća i komunalnih kompanija. Patronat je u suštini vladavina a ne izuzetak, i veliki deo javnosti ga je prihvatio kao nešto sasvim normalno. Odeljak koji sledi u nastavku predstavlja slučajeve patronata u kosovskoj javnoj službi koji mogu poslužiti da se izvedu dalji zaključci.

Ministarstva i generalni sekretari

Najviši sloj kosovske javne administracije, generalni sekretari, ostaju i dalje veoma politizovani. Kao što je istakao jedan ispitanik:

“Da li možete da pronađete jedan jedini slučaj u ovoj zemlji gde je došlo do promene u političkoj strukturi a stalni sekretar nije promenjen? Oni se uvek menjaju, čak i kada ista stranka ostane na vlasti. Možda na vlast dolazi drugi klan koji zahteva promenu stalnog sekretara.”⁵⁶

Pored toga, još jedan predstavnik akademskog sektora istakao je: “100% stalnih sekretara koje poznajem (npr. u zdravstvu, prosveti, poljoprivredi, trgovini i industriji) su imenovani politički.”⁵⁷

Uprkos široko rasprostranjenoj percepciji da su svi sekretari politizovani, jedan javni službenik je istakao da je bilo troje sadašnjih generalnih sekretara od ukupno osamnaest koji su bili na ovoj funkciji čak šest ili sedam godina. Ovo znači da su istrajali uprkos različitim vladinim administracijama i da su preživeli političke promene.

Generalni sekretari koji su služili u različitim administracijama (i koji su navodno izolovani od politike) obuhvataju sekretare Kabineta premijera, Ministarstva lokalne uprave i Ministarstva socijalne zaštite.⁵⁸ Ovi sekretari ostali su na svojim funkcijama čak i nakon promene njihovih ministara ili koalicione vlade. Njihov nastavljeni mandat koji se prožima kroz nekoliko administracija može poslužiti kao dokaz njihove političke nezavisnosti ili ministara koji ne žele da budu uključeni u političku čistku.

Preostalih 15 sekretara (preko 83%) po svemu sudeći dovedeno je usled jakih političkih saveza sa datim ministrom, strankom ili konkretnom grupacijom u okviru stranke. Ovakva odanost prvenstveno je usmerena prema ministru ili stranci i klanu iz koga ministar dolazi. Dijagram koji sledi u nastavku pokazuje da većina ispitanika na upitnik veruje da se imenovanje u javnoj službi vrši putem kombinacije političke i lične odanosti. Neki ispitanici izneli su da se imenovanje vrši isključivo na političkoj osnovi dok je samo jedan istakao da veruje da se imenovanje vrši

isključivo na osnovu profesionalnog iskustva.

Priroda imenovanih lica



Ranijih godina javne administracije na Kosovu, novi ministar bi automatski podrazumevao i promenu na funkciji generalnog sekretara. Ovo bi takođe često podrazumevalo i otpuštanje najviše uprave—direktora i šefova odseka—i često bi čak podrazumevalo promene na nivou službenika srednje i niže uprave.⁵⁹

Svi sem jednog ispitanika istakli su da politička imenovanja prodiru kroz sva tri nivoa hijerarhije u javnoj službi—uključujući čak i promenu u osoblju čistača.⁶⁰ Prodor politizacije često se smatra opšte poznatim i kao što je gore pomenuto, politički predstavnici ga prihvataju kao stvarnost. Dokazi do kojih smo došli u razgovoru sa stručnjacima ukazuju da ovo pitanje ne treba zanemariti i da barem zaslužuje dalje razmatranje.

U jednom od očiglednijih slučajeva političkog imenovanja, ministar za javnu upravu iz stranke LDK 2006. godine otpustila je 10 od 11 šefova odeljenja, i prema navodima, svi su zamenjeni ljudima lojalnim stranci LDK.⁶¹ Rečeno je da su ova masovna otpuštanja zahvatila čak 150 javnih službenika.⁶² Smatrano je da je pre ovog mandata u Ministarstvu javne uprave (MJU) radio ogroman broj osoblja lojalnog stranci PDK. Nakon prekida u dužini od jednog mandata stranke LDK, PDK je ponovo uspostavio svoju kontrolu pri čemu je ponovo sproveo čišćenje, efektivno 'preuzimajući' i ovo ministarstvo.⁶³ Sa druge strane, sami stručnjaci nisu istakli da je praksa razrešavanja javnih službenika najvišeg nivoa prilično rasprostranjena u aktuelnom periodu; smatrano je da većina novih uposlenika u domenu prosvete, na primer, dolazi iz grupe ljudi sa političkim i ličnim vezama.⁶⁴

Žiža ka obrazovanju: ministarstvo, škole i visoko obrazovanje

Ministarstvo za obrazovanje i povezane ustanove na opštinskom nivou predstavljaju odraz politizacije. Posebno je osoblje Ministarstva za obrazovanje zavisilo od činjenice da li će na čelo ministarstva doći neko iz stranke LDK ili PDK u poslednjem periodu. Smatra se da je većina osoblja Ministarstva i dalje priklonjena LDK-u, iako se na čelu istog trenutno nalazi ministar iz stranke PDK.⁶⁵ Ovo Ministarstvo je pozitivan slučaj u smislu da aktuelno rukovodstvo nije pristupilo političkoj čistki, ali je ovo možda išlo na uštrb njegove funkcionalnosti. Ova poslednja konstatacija povezana je sa činjenicom da ministarstvo vodi jedna stranka, dok osoblje u velikoj meri dolazi iz jedne druge. Nedostatak poverenja onemogućava internu saradnju.

Stranka PDK "nije bila toliko nemilosrdna u 'čistki' njenih političkih suparnika od vremena kada je došla na vlast 2007. godine. Aktuelni javni službenici ne otpuštaju se iz službe sistematski niti se stavljaju na niže funkcije samo zbog

priklonjenosti jednoj stranci. Otpušten je samo jedan direktor odeljenja.”⁶⁶ Ovakve sistematske čistke dobijaju negativnu medijsku pažnju kao što je to bio slučaj u prošlosti i upravo zbog toga su stranke sada mnogo obazrivije. Ovo odsustvo nekih većih promena u osoblju ne odgovara na nepoverenje koje postoji u okviru ministarstava sa grupom javnih službenika koji dolaze iz različitih stranaka. Administracije često uključuju samo određene zvaničnike u završavanje nekih poslova (političke saveznike) i mogu druge u potpunosti isključiti iz stvaranja politika. Jedan ispitanik potvrdio je da postoje posebne mreže za donošenje politika sastavljene od stranačkih lojalista.⁶⁷ Organizacione tabele u praksi se menjaju (iako ne i zvanično) pošto se osetljivi zadaci dodeljuju na osnovu kadrovskih preferencija.

Opštine dobijaju mnogo manju pažnju i nadzor u poređenju sa centralnim nivoom i na ovom nivou “svaki posao ponaosob je politizovan, i svako radno mesto u prosveti rezerviše se za lojalne stranačke pristalice.”⁶⁸ Smatra se da je mešanje veće pošto su opštine daleko najveći poslodavac u datoj oblasti a obezbeđivanje glasova veoma je važno na ovom nivou.⁶⁹ Lokalni nivo igra važnu ulogu u patronatu, posebno usled značaja izbora i obezbeđivanja glasova jedne konkretne stranke.⁷⁰

Opštinska direkcija za obrazovanje zadužena je za zapošljavanje i unapređenje opštinskih prosvetnih radnika. Direktori škola politički su uticajni pošto mogu da vrbuju nastavnike koji će im biti od koristi da prikupljaju glasove u izbornom periodu. Sa svoje strane, nastavnici su u stanju da animiraju veći broj birača upravo zbog poštovanja koje uživaju u društvu i u svojoj zajednici. Političke ličnosti u stanju su da postanu direktori škola prvenstveno kao nagrada za njihov dugogodišnji stranački aktivizam ali i zato što, na Dan izbora, direktori škola automatski dobijaju ulogu upravnika biračkih centara koji samim tim imaju

mogućnost da utiču na izborni rezultat.⁷¹

Malo je verovatno, prema rečima ispitanika, da možete da se pridružite procenjenom broju od 22,000 nastavnika na Kosovu, bez političkih i ličnih veza. Jedan od načina da se to uradi, posebno na lokalnom nivou, jeste da se aktivno štiti glas stranke i da se čak doprinese manipulacijama sa glasovima.⁷² Čak su zabeleženi slučajevi u kojima su opštinski izborni službenici premeštani i zapošljavani u prosvetnim ustanovama na centralnom nivou, pošto je njihova stranka izgubila kontrolu na opštinskom nivou. Nakon što izgubi izbornu trku na opštinskom nivou, stranka dovodi svoj lokalni kadar u svoje politički vođene centralne institucije u Prištini, kao način da ih rehabilituje.⁷³

Postupci za imenovanje, unapređenje i razrešenje uprave i fakulteta Univerziteta u Prištini nalaze se pod ogromnim uticajem politike. Isto važi i kada govorimo o prijemu novih studenata svake akademske godine. Jedan ispitanik izneo je da smatra da je situacija na Univerzitetu primer "otvorene akademske korupcije," navodeći da "aktivni političari, ministri i čak novinari dobijaju zvanje doktora nauka i postaju profesori preko noći. Danas, profesori na Univerzitetu u Prištini nemaju nikakve veze sa zaslugama, pošto je sve ovo obezvređeno."⁷⁴

Jedan uvaženi kosovski intelektualac dodao je da su određene akademske ustanove postale ogranci određenih političkih grupacija. On pominje da ove ustanove "nalaze na probleme sa kulturnim, obrazovnim i naučnim razbojništvom."⁷⁵ Oštre borbe za institucionalnu kontrolu dobro su dokumentovane, na primer, smatra se da LDK drži pod svojom kontrolom Akademiju nauka i umetnosti, i optužuju PDK da pokušava da preuzme ovo poslednje uporište.⁷⁶ Pored uticajnih kulturnih ustanova, veliki stranački uticaj pogađa i upravu javnog univerziteta, akademsko osoblje i čak zadire do nekvalifikovanih radnih mesta.⁷⁷

Perspektivni studenti Univerziteta u Prištini polažu obavezne prijemne ispite kako bi bili prihvaćeni u određenu školu ili fakultet Univerziteta. Prijem redovnih studenata dopunjen je dodatnom listom onih koji ne ispunjavaju upisne zahteve ali se primaju “direktnom naredbom sa vrha.”⁷⁸ Prosveta je samo jedan sektor i slični problemi mogu se zapaziti i u drugim sektorima, kao što su javna preduzeća.

Klijentelizam i patronat u prosvetnom sektoru posebno su razočaravajući. Osim što služi kao primer, ovo daje ton budućim generacijama i uči mlade veštinama kojima će napredovati u svojoj karijeri. Nažalost, u ovom kontekstu ove veštine podrazumevaju iskorišćavanje odnosa patronata i nepotizma, nasuprot veštinama stečenim napornim radom i predanošću.

Javna preduzeća (JP): Slučaj Pošte i telekoma

Iako je ova studija usredsređena na imenovanja u javnoj službi, politički uticaj u preduzećima u javnom vlasništvu i nezavisnim institucijama odražava način na koji država širi svoje mreže patronata i na privredu. Političko zadiranje institucija upravljanja u Poštu i telekom i u Centralnu banku razotkrivaju da su javne ustanove sa ekonomskim uticajem posebno važne u celokupnom preispitivanju patronata u javnom sektoru.

Polazna tačka za javna preduzeća bila je prilično slična početku institucija javne službe. Podrazumevala je politizovano osoblje koje je u velikoj meri ignorisalo kriterijume kompetentnosti. Uprava i osoblje preduzeća, iako prvobitno sa velikim nedostacima, počeli su da se poboljšavaju sve do perioda prenosa pod rukovodstvo vlade. Jedan ispitanik istakao je da su međunarodni organi bili “uspešni u zaštiti JP-a od političkog mešanja, iako je bilo nekoliko pokušaja da se izvrši politizacija.” Ovo je obuhvatalo čak i pokušaje zvaničnika na najvišim

funkcijama kao što su predsednik, premijer i predsednik Skupštine, u nastojanjima da se omete proces zapošljavanja od 2006-2007.⁷⁹

Međunarodna zajednica je zatim iznenada podržala nekakav vid “šok terapije”, tako što je neposrednu kontrolu nad ovim preduzećima dala kosovskim institucijama.⁸⁰ Iako šok nije ono što su međunarodni predstavnici prvobitno nameravali da postignu, ovaj pristup je u sve većoj meri učinio da preduzeća postanu sredstvo “širenja patronata u obliku rada”.⁸¹

Neposredno nakon konflikta 1999. godine, Pošta i telekom Kosova (PTK) bila je jedini zakoniti pružalac poštanskih i telekomunikacionih usluga na Kosovu. Od 2005. do 2008, prosek od oko 50 ljudi zapošljavao je godišnje,⁸² i oni su smatrani izlišnim i politički motivisanim. Kosovska poverenička agencija sprovela je reviziju 2008. godine koja je razotkrila da je u PTK-u zaposleno negde oko 400-500 ljudi više nego što je potrebno.

Prakse zapošljavanja u PTK-u korenito su se promenile kada je vlada dobila nadzornu ulogu juna 2008, kada je ona preneti sa Kosovske povereničke agencije na Skupštinu. U 12-mesečnom periodu nakon prenosa nadzora, broj radnih mesta u PTK-u povećao se sa 2,500 na 3,200.⁸³ Ova promena u praksama zapošljavanja značila je da je vlada bila ta koja je pristupila prekomernom zapošljavanju u sektoru JP.

Unosna javna imovina koja bi mogla da apsorbuje veći broj osoblja pokazala se značajnim izvorom političkog uticaja. Ukoliko uzmemo sadašnje cifre o osoblju, danas u PTK-u najverovatnije ima najmanje 1,500 ljudi više. Imenovanje nije samo bilo bitno usled velikog broja već i zbog toga što su pristalice stranke PDK smeštene na najviše funkcije, uključujući i izvršnog direktora.⁸⁴

Sa dvostruko većim osobljem u odnosu na potrebe, PTK je

postao *glavni izvor* za političku gotovinu i ovo je možda jedan od glavnih uzroka zbog čega je njegova cena umanjena pre privatizacije. Dobitnik tendera oglašen aprila 2013. godine ponudio je četvrtinu milijarde, što je nešto manje od polovine konzervativne ocene vrednosti PTK-a izvršene u 2010).⁸⁵ Postupak i posledična cena za koju je prodat PTK dočekana je sa velikim političkim suprotstavljanjem i kritikama stručnjaka za ekonomiju.⁸⁶

Nezavisne institucije: Slučaj Centralne banke Kosova

Centralna banka Kosova jedna je od 30 nezavisnih institucija u zemlji. Ove institucije odgovorne su Skupštini Kosova i imaju zadatak da nezavisno prate rad izvršne vlasti.⁸⁷ Centralna banka jedna je od najvažnijih, ako ne i *najznačajnija* nezavisna institucija. Ona nadgleda i uređuje finansijske institucije, vrši platne transakcije u domaćoj i stranoj valuti i obezbeđuje stabilan tržišno utemeljen finansijski sistem. Konkretno, CBK “nadgleda osam komercijalnih banaka, 11 osiguravajućih kompanija, pet osiguravajućih posrednika, dva penziona fonda i jedan broj nebankovnih finansijskih institucija, institucija za mikrofinansiranje, prenos novca i devizne agencije.”⁸⁸

Pretnja po nezavisnost banke postala je prilično očigledna krajem 2012. i početkom 2013. godine kada se jedan politički kandidat kandidovao za guvernera. Bivši ministar finansija dao je ostavku na svoju funkciju krajem 2012. kako bi se kandidovao za guvernera CBK.⁸⁹ Ovo je izazvalo uznemirenost opozicije koja je ovo pitanje razmotrila na osnovu njegove aktivne političke karijere; Bedri Hamza donedavno je bio na funkciji ministra, zamenika ministra i potpredsednika ogranka stranke PDK u Mitrovici. Opozicija je takođe dovela u pitanje njegove profesionalne attribute,⁹⁰ ali je on izabran bez obzira na to.

Vlasti su odbacile ovakve optužbe nazvavši ih pukim

“predrasudama da Hamza ne može razmišljati nezavisno”, dodajući da ne postoje nikakvi dokazi koji će pokazati da Hamza neće očuvati nezavisnost Banke.⁹¹ Pored toga što vodi Centralnu banku, guverner se na određene načine smatra “drugom najviše obaveštenom osobom u zemlji”. Ovakve informacije daju autoritet i uticaj u okviru zemlje, ali i u saradnji sa međunarodnim finansijskim institucijama, kao što je MMF.⁹²

Hamza je na kraju izabran za guvernera dok su dve najveće opozicione strane—Demokratski savez Kosova i Vetëvendosje—bojkotovale izborni proces u Skupštini u znak protesta.⁹³ Jedan stručnjak ocenio je ovaj slučaj “direktnim političkim mešanjem u okviru ove institucije” i dodao je da “su sve druge institucije stavljene pod kontrolu”.⁹⁴ Ovo imenovanje označava da se politički uticaj postepeno širi na institucije koje su bile izolovane od ovakvih vidova pritiska u prošlosti.

Osim većih grupa koje su predstavljene u prethodnom delu, postoje i drugi manji primeri. Diplomatska i konzularna služba Kosova bila je problematična od osnivanja ovih institucija 2008.⁹⁵ Mnoga imenovanja nisu izvršena na osnovu zasluga i obeležena su političkim ili ličnim vezama, skoro kao i kvote koje se zasnivaju na političkim sporazumima na najvišem nivou.⁹⁶ Kandidati su zapošljavani “mimo bilo kakvog javnog konkursa” i nakon toga su “unapređivani a da nije održan sastanak Komisije o diplomatskim stepenima službe.”⁹⁷ Ovo ministarstvo zaslužuje pohvalu što nije smenilo svoje ambasadore koji su prvobitno imenovani iako su dolazili iz reda prethodnog koalicionog partnera.

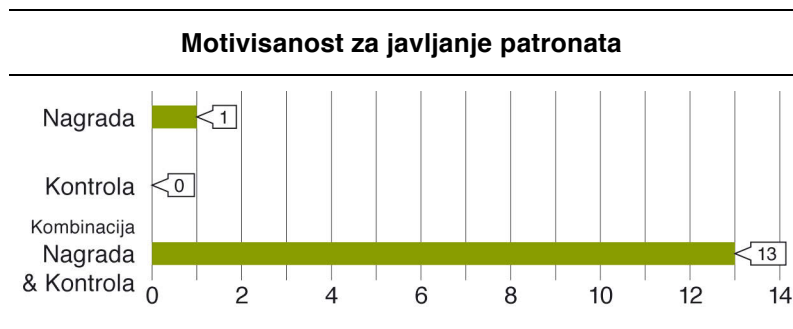
Ispitanici su pomenuli da je svaka stranka, čak i one koje su se nedavno pridružile koaliciji, bile odraz njihovih prethodnika u vladi.⁹⁸ Čak i nove stranke koje nikada prethodno nisu bile na vlasti pokazale su istu tendenciju angažovanja svojih pristalica. Kao što je to slučaj sa drugim

ministarstvima i uprkos dobrim rezultatima u zapošljavanju nekoliko sposobnih stručnjaka, Ministarstvo trgovine i industrije takođe je navođeno kao ono koje je zapošljavalo svoje osoblja na osnovu nepotizma i političkog uticaja.⁹⁹ Istovremeno, ministar za trgovinu i industriju govorila je prilično otvoreno o problemu politizacije u njenom ministarstvu i u javnoj administraciji uopšteno, kao što je pomenuto u prethodnom delu.

Nalaz br. 4: Dva lica patronata

Akadska literatura ukazuje na dva načina poimanja patronata: nagrada i kontrola.¹⁰⁰ Političke stranke i političari mogu koristiti državne poslove kako bi nagradili birače i članove stranaka za njihovu podršku i lojalnost. Stranke i političari mogu takođe davati poslove u javnim institucijama lojalnim klijentima kao sredstvo kontrole javnih institucija, kako u smislu njihovog rada tako i u smislu finansija.

Naša anketa sa stručnjacima pokazuje da je patronat na Kosovu motivisan kombinacijom nagrade i kontrole. Ispitanici su izneli skoro jednoglasno da političke stranke koriste poslove u javnim institucijama kao način da nagrade pojedince za njihovu lojalnost i izbornu podršku, i kao sredstvo za kontrolu rada i finansija ovih institucija.



Prvo, stručnjaci su pomenuli da političke stranke na Kosovu

koriste državne poslove kao nagrade. Na primer, mladi aktivisti često se nagrađuju za svoj rad obavljen tokom kampanje dobijanjem radnih mesta u ministarstvima. Kandidati iz regiona iz koga je ministar rodnom mogu dobiti posao kao nagradu za glas njihove porodice. Postojeći javni službenik može biti unapređen pošto je dokazao svoju lojalnost prema stranci. Funkcije višeg nivoa takođe se daju uticajnim političarima koji su izgubili izbornu trku kao nadoknada za njihovo angažovanje.¹⁰¹

Nagrada se takođe može pružiti u vidu privilegija, prestiža i pristupu blagodetima jedne funkcije.¹⁰² Na primer, neke funkcije pružaju prilike za putovanje i dobijanje dnevnica. Druge uticajnije funkcije pružaju priliku za mito i prihode, koje javni službenici mogu upotrebiti da dopune svoj dohodak. Na kraju, nagrada može poprimiti oblik prestiža u vezi sa jednom funkcijom—kao što je slučaj profesora na univerzitetu.¹⁰³

Drugo, patronat se koristi da se izvrši kontrola nad radom i finansijama javnih institucija na Kosovu. Sa jedne strane, unutrašnja saradnja i rezultati politike često zavise od saveza ministara na nivou više uprave u kontekstu visoke politizacije javne administracije. “Treba da budete politički opredeljeni kako bi se nešto ostvarilo u vašem ministarstvu pošto u suprotnom, ništa neće biti završeno,” rekao je jedan viši javni službenik.¹⁰⁴

Često se ističe da se patronat koristi da se kontroliše budžet javne institucije i da se dodeljuju njegovi tenderi. “Ključna odeljenja koja mogu da se prilagode svakom novom rukovodstvu jesu: nabavka, kadrovska služba i finansije,” rekao je viši tehnički savetnik jednog ministarstva.¹⁰⁵ Lojalni članovi stranaka skoro uvek se nalaze na njihovom čelu kako bi bolje držali pod kontrolom javne finansije. “Tenderi se daju kompanijama u zamenu za kampanjske finansije i političku podršku,” rekao je viši javni službenik.¹⁰⁶ Tenderi se takođe daju kompanijama pod uslovom da plate “10-20%,”

ponekada i do 50%, vrednosti tendera na ime mita,” rekao je drugi.¹⁰⁷

Kontrola i nagrada međusobno su povezani u praksi. Sa jedne strane, nagrađujete kako biste držali pod kontrolom. “Ukoliko dugujete vaš posao ministru, on vas poseduje”, rekao je jedan viši javni službenik.¹⁰⁸ “Stranke takođe drže pod kontrolom svoje političko osoblje čuvanjem informacija o određenim pojedincima,” dodao je još jedan stručnjak.¹⁰⁹ Sa druge strane, kontrolišete kako biste nagradili. Ukoliko kontrolišete proces stvaranja politike, možete nagraditi političke saveznike, tenderima na primer.

Preporuke su takođe dobar rezon za patronat. Stručnjak jedne međunarodne organizacije pomenuo je da " je najbolja preporuka porodica ili porodično poznanstvo. Zapošljavanje nekoga koga podržava vaš prijatelj ili porodica smanjuje rizik javljanja problema ubuduće. Bolje zaposliti đavola koga znate nego đavola koga ne znate, kao što vi to kažete."¹¹⁰

Logika iza gore opisanog fenomena služi kao množilac pošto se mogućnosti za patronat povećavaju svakim novim klijentom koji je na funkciji moći unutar javnih institucija (piramidalan sistem). Transparentnost i dobro upravljanje umanjuju se porastom patronata, pošto informatori postaju retki a klijenti su zainteresovani da zaštite radnje svog patrona. Gledano u celosti, postoji razvijen osećaj da političke stranke dominiraju određenim oblastima države i da rade u njima kao da su u svojim kućama.

Nalaz br. 5: Patronat umanjuje društvenu pokretljivost

Javni sektor takođe zauzima nesrazmerno veliki broj poslova na Kosovu. Državne institucije imaju odlučujuću moć da kontrolišu uzlaznu društvenu pokretljivost. Raditi kao nastavnik, lekar, policijski službenik ili biti javni službenik uopšteno može biti dobra prilika za nadarene i

marljive pojedince, posebno za mlade, da izgrade svoju karijeru, zarade svoj dohodak i da se popnu na društvenoj lestvici. Nažalost, ovo se retko dešava na Kosovu.

Kako bi država poslužila kao vektor društvene pokretljivosti, odabir i unapređenje moraju se izvršiti na osnovu zasluga. Politizacija javne službe isključuje kandidate sa zaslugama i favorizuje one koji su dobro povezani i koji su deo vladajuće klase.

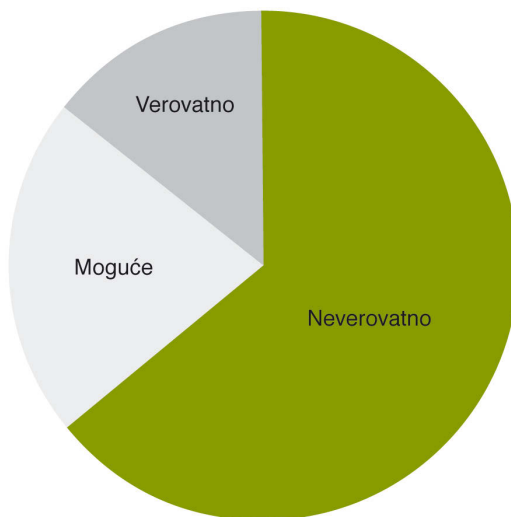
Patronat u velikoj meri umanjuje društvenu pokretljivost na Kosovu. Zamolili smo stručnjake da ocene verovatnoću da pametan i dobro obrazovan svršeni diplomac, bez ikakvih ličnih ili političkih veza, bude u stanju da uđe i da se popne uz lestvicu u jednoj javnoj instituciji na osnovu svojih sposobnosti. Kao što se može videti iz grafikona koji sledi, velika većina ispitanika rekla je da je ovo ili neverovatno ili nemoguće. Većina ispitanika iznela je da smatra neverovatnim da najistaknutiji nedavni diplomci uđu i da uspeju u javnoj službi bez političkih ili ličnih veza “Patronat ubija volju mladih na Kosovu,” rekao je bivši dekan Univerziteta u Prištini, dodajući da “čak i mladi Kosovci koji su obrazovani u inostranstvu koji pokušavaju da se vrate imaju vrlo mali broj mogućnosti na svom raspolaganju.”¹¹¹

Nekolicina onih koja je smatrala da je ovo moguće pojasnili su svoj odgovor rečima da je ovo moguće samo u retkim slučajevima—na primer, kada ministarstva stvarno zahtevaju veoma osoben i specijalizovan skup veština i ekspertize. Samo dvoje ispitanika iznelo je da se odabir i unapređenje javnih službenika na Kosovu vrši uglavnom na osnovu zasluga.

Uticaj patronata na društvenu pokretljivost ponekada se ublažava činjenicom da se političari suočavaju sa sve većom potrebom da pruže konkretne rezultate svojih politika, i da moraju da se oslanjaju na kompetentne ljude. Kao što je to istakao bivši tehnički savetnik “Politički lideri počinju da

shvataju značaj profesionalizma i da zapošljavaju na osnovu zasluga i sposobnosti, ukoliko žele zaista da ostvare rezultate”.¹¹² Još jedan bivši viši javni službenik istakao je da “Na kraju krajeva, političari žele da budu okruženi pametnim ljudima. Izgleda dobro kada zaposliš kvalitetne ljude, oni su efikasniji i ostvaruju bolje rezultate.”¹¹³ Ovakav trend tek treba da se desi, ali se barem mali broj dobro kvalifikovanih pojedinaca zapošljava na osnovu zasluga i oni snose glavni teret rada u javnim institucijama.

Verovatnoća dobijanja posla u instituciji bez veza



Klijentelizam i dalje ostaje daleko najefektivniji način da danas budete ponovo izabrani na Kosovu, a ne ostvarivanje dobrih političkih rezultata. Većina stranaka na Kosovu oslanja se mnogo više na glasove koje sakupe svojom mrežom nego na rezultate politike, u smislu glasova koje im konkretna biračka grupa može doneti. Posledično, oni se prvenstveno usredsređuju na to kako da podignu na najviši nivo mogućnosti izvlačenja pogodnosti i šire svoje mreže

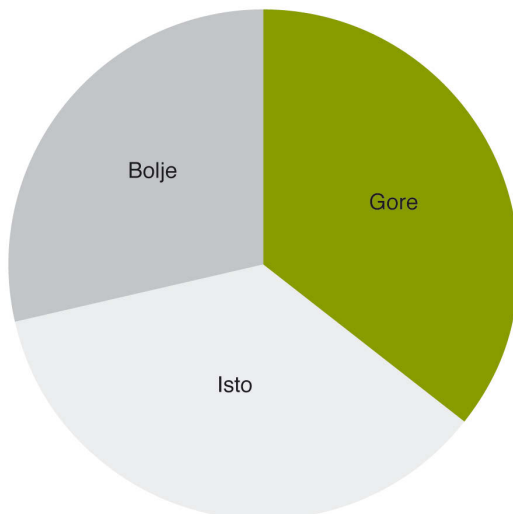
patronata tokom njihovog mandata.

Jedan bivši tehnički savetnik ukazao je da “Ne postoje nikakva nova radna mesta u javnoj službi i prosečna starost javnih službenika takođe je prilično mala. Upravo zbog toga mala je verovatnoća da će se otvoriti neko novo radno mesto u skorijoj budućnosti.”¹¹⁴ Društvena pokretljivost u javnoj službi otežana je činjenicom da je služba već zasićena. MMF i Svetska banka tvrde da račun za plate u javnom sektoru treba da budu smanjen za 2000 ljudi (c.f. izveštaj iz 2010), i da bude zamenjeno elektronskim pružanjem usluga.

Nalaz br. 6: Neizvesna budućnost

Trend je važniji od aktuelne situacije i naše istraživanje pokušalo je da rasvetli da li se ova pojava pogoršava ili se poboljšava duž vremena.

Trendovi u imenovanjima



Ispitanici su bili podeljeni kada govorimo o budućoj

perspektivi patronata. Postoje izmešana mišljenja o tome da li se imenovanje u javnoj službi poboljšalo (da li je postalo više zasnovano na zaslugama, manje politizovano) ili se pogoršalo. Ono što je bio glavni osećaj jeste da nema nikakvih promena u trendu, što podrazumeva da je javna administracija i dalje prilično ispolizitovana. Svi sem jednog stručnjaka odgovorili su da političke stranke u ovom trenutku igraju veliku ulogu (nasuprot male uloge) kada govorimo o imenovanjima u javnoj službi.

Lista dodatnih primera je beskrajna i naveli smo nekoliko prilično skorijih primera koji datiraju iz perioda neposredno pre štampe ovog izveštaja. Sinovi važnih nacionalnih i opštinskih lidera potukli su se sa policijom i prošli su nekažnjeno.¹¹⁵ Policijski izveštaji su izmenjeni i navode da su se desili manji incidenti kako bi im se pridala manja pažnja.

Javne institucije slično su otvorile svoja vrata za rođake političara. Aerodrom je nedavno zaposlio barem troje rođaka zvaničnika iz različitih stranaka.¹¹⁶ Sem bivšeg ministra, komandant policije i gradonačelnik uspeali su da zaposle svoje rođake u ovoj ustanovi.

Najviši zvaničnik koji nadgleda javnu službu zvanično je visoki član u svojoj stranci. Predsednik ogranka PDK i član Upravnog odbora stranke na nacionalnom nivou, vodi Odeljenje javne službe pri Ministarstvu javne uprave.¹¹⁷ Ovo je posebno alarmantno ako uzmemo da je ovo ministarstvo odgovorno za javnu službu na svim nivoima uprave.

Moć političkih stranaka sve je veća. Nekoliko ispitanika pomenulo je jaču ulogu političkih stranaka kako u javnoj službi tako i na Univerzitetu u Prištini u aktuelnom periodu.¹¹⁸ "Političke stranke postale su jače a njihove mreže sada su rasprostranjene svugde, kako horizontalno tako i vertikalno".¹¹⁹ Sve veća moć stranaka uvećava strahove da javna služba i druge javne institucije mogu biti plen daljeg uzurpiranja od strane političke klase.

Zaključak

Akadska literatura, međunarodne organizacije, medijski prilozi i naše terensko istraživanje upiru u istom smeru. Oni zaključuju da je patronat prilično rasprostranjen na Kosovu i da u velikoj meri ograničava društvenu pokretljivost. Što je najbitnije, politizacija sprečava obrazovane i sposobne pojedince da uđu u javnu službu bez ličnih ili političkih veza.

Ovaj balkanski sindrom¹²⁰, stvara hijerarhiju koja ima za svoj cilj izbegavanje odgovornosti, stapanje mreža na relaciji klijent-patron a arbitrarne prakse zapošljavanja i otpuštanja nagriza ideal etosa javnog sektora.¹²¹ Naše istraživanje prilično dobro ilustruje da je ovaj patronat prisutan u svim institucijama i na svim nivoima ovih institucija na Kosovu. Posledično, indeks patronata na Kosovu—koji pokazuje dubinu i širinu mreža patronata—najviši je u poređenju sa 15 drugih evropskih demokratija.

Odsustvo nezavisnosti i meritokratije u kosovskim javnim institucijama sprečava njihovu efektivnost. Širina i dubina mreža patronata, nepotizam i klijentelizam ukazuju na sistematske pokušaje političkih stranaka, kako onih koje su sada na vlasti tako i onih koje su ranije bile na vlasti, da zarobe državne institucije.

Moćne stranke i pojedinci koriste svoj položaj kako bi preusmerili tendere i ostvarili ličnu dobit. Politizovano imenovanje u javnoj službi stoga igra ulogu u velikim i izopačenim podsticajima.

Društvena pokretljivost izmerena je u ovoj studiji pokazateljima uglavnom mladih pojedinaca koji ulaze i koji napreduju u okviru javne službe na Kosovu. Utvrđeno je da je ovo prilično ograničeno velikim stepenom političkog uticaja i nepotizma u zapošljavanju i unapređenju u javnoj administraciji. Rezultat je mala društvena pokretljivost i ograničeni broj pojedinaca koji ulaze u javnu službu svojim

zaslugama, što održava sadašnju asimetričnost pri zapošljavanju u javnoj službi.

Preporuke

D4D predstavlja svoje preporuke u domenu politike koje su osmišljene sa namerom da ograniče širenje i uticaj patronata na Kosovu:

1. Nastaviti sa reformama i u potpunosti primeniti Zakon o javnoj službi

Prva i najneposrednija preporuka jeste da se primeni u potpunosti Zakon o javnoj službi, koji eksplicitno predviđa formalna pravila za sprečavanja patronata i zaštitu meritokratije.¹²² Podzakonskim aktima, Vlada Kosova mora (i) zagarantovati jednake mogućnosti za ulazak u javnu službu, (ii) obezbediti da relevantne institucije daju otvorene ugovore javnim službenicima koji ispunjavaju zahteve Zakona o javnoj službi, i (iii) izmeniti i dopuniti Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru javne službe na Kosovu (NNOJSK) kako bi se predvidele kaznene mere ili povezani mehanizmi koji će potpomoći primenu i izvršenje odluka Odbora. U vreme pisanja ovog izveštaja, poslednji izveštaj Evropske komisije pohvalio je Vladu Kosova na donošenju podzakonskih akata o platama u javnoj službi.¹²³ Štaviše, vlada bi trebalo da podnese Skupštini godišnji izveštaj o primeni Zakona o javnoj službi.

2. Uvođenje prijemnih ispita za zaslužan ulazak u sve javne institucije

Organi vlasti trebalo bi da uvedu standardizovane prijemne ispite u obliku testova znanja i sposobnosti. Nijedan javni službenik koji ne ispuni kriterijume ne može biti zaposlen a slični testovi trebalo bi da se upotrebe i za unapređenje u službi. Neka ministarstva (npr. Ministarstvo spoljnih poslova) već su uvela ovakve mere. Nakon što se oceni, trebalo bi uvesti poboljšani sistem u celoj javnoj službi.

3. Nametnuti neprekidnu ocenu učinka postojećih javnih službenika

Sve javne institucije trebalo bi da predvide formalne ocene koje vrše nezavisni revizori za sve javne službenike na višem i srednjem nivou uprave. Učinak treba da se izmeri objektivno a unapređenje treba da se zasniva na jasnim dokazima. Ovo bi povećalo produktivnost i olakšalo bi da se proberu nesposobna politički imenovana lica. Takođe treba uvesti sistem za merenje efikasnosti i konkurencije kako bi se promovisala efikasnost i efektivnost.

4. Smanjiti broj javnih službenika i povećati plate

Smanjenje broja javnih službenika poboljšaće profesionalizam izlaganjem najboljih javnih službenika pritisku da ostanu a najnesposobnijih da odu. Ovo bi takođe omogućilo da se daju veće plate koje će poslužiti kao podsticaj za kvalifikovane javne službenike da nastave sa dobrim radom. Po ovoj logici, angažovanje privatnih firmi za obavljanje vladinih aktivnosti može takođe poboljšati situaciju pošto su firme u privatnom sektoru više meritokratske i mogu se u većoj meri pozivati na odgovornost.

5. Poboljšati obuku javnih službenika i uspostaviti Školu javne službe:

Vlasti bi ponovo trebalo da pokušaju da sprovedu reformu Kosovskog instituta za javnu administraciju (KIJA) i da prošire njegovu ponudu na ispite, obuku i potvrđivanje javnih službenika na svim nivoima i da obezbede da javni službenici imaju detaljno znanje o zakonu. Pojedinačna ministarstva i institucije trebalo bi da se obeshrabre da uspostave svoje programe obuke, ali bi trebalo da ulože sve svoje napore da poboljšaju KIJA. Institucija koja privlači studente pre službe i u službi imala bi prednost povećavanja meritokratije, kompetentnosti i uvela bi etos javne službe u

okviru javne administracije. Dodatni troškovi koji bi bili povezani sa ovim institutom najverovatnije bi bili ublaženi poboljšanim javnim politikama i uštedom u troškovima na dugi rok.

Prilog A:

#	Ime i prezime	Organizacija/Udruženje
1	G. Abit Hoxha	Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS), kandidat za zvanje doktora nauka
2	Anoniman	Bivši viši javni službenik, Ministarstvo energetike
3	Anoniman	Tehnički stručnjak, Ministarstvo obrazovanja
4	G. Jeton Llapashtica	Novinar, Novine Zëri
5	G. Dukagjin Pupovci	Direktor, Kosovski obrazovni centar
6	Gđa. Lumta Dida	Bivši javni službenik, Ministarstvo poljoprivrede
7	G. Avni Dervishi	Bivši viši savetnik zamenika premijera Kosova
8	G. Lutfi Haziri	Poslanik Kosova (LDK)
9	Gđa. Myzafere Limani	Profesor i bivši dekan, Univerzitet u Prištini
10	Anoniman	Viši zvaničnik EULEX-a
11	G. Afrim Hoti	Pravni savetnik Skupštine Kosova, profesor, Univerzitet u Prištini
12	Anoniman	Generalni sekretar jednog ministarstva
13	G. Avni Zogiani	Izvršni direktor, Organizacija za demokratiju i borbu protiv korupcije (ÇOHU)
14	Anoniman	Bivši viši zvaničnik Kosovske povereničke agencije

Završne note

¹ Economist. 9. feb 2013. Društvena pokretljivost u Americi: Kako sprečiti da se čestita meritokratija učvrsti na vrhu. <http://www.economist.com/news/leaders/21571417-how-prevent-virtuous-meritocracy-entrenching-itself-top-repairing-rungs> (kome je poslednji put pristupljeno 29. aprila13).

² Lični razgovor. 6. mart 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

³ Maliqi, Shkëlzen. 26. decembar 2012. Realiteti i arnuar (Zakrpljena stvarnost). Novine Express. str. 2.

⁴ OECD. Evropska unija. SIGMA Ocena za Kosovo. Maj 2011. Dostupno na: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970710.pdf> (kome je poslednji put pristupljeno 7. marta 2012), str. 9.

⁵ Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu. Sprovođenje zakonskih propisa o javnoj administraciji na Kosovu. Februar 2013. Dostupan na: <http://www.osce.org/kosovo/99606> (kome je poslednji put pristupljeno 7. marta 2013), str. 18.

⁶ Ibid, str. 18.

⁷ Ibid, str. 20.

⁸ Ibid, str. 20.

⁹ Ibid, str. 21.

¹⁰ Ibid, str. 23.

¹¹ Ibid, str. 25.

¹² Ova funkcija ranije je bila poznata pod nazivom “stalni sekretar”.

¹³ OECD. Evropska unija. SIGMA Ocena za Kosovo. Maj 2011. Dostupna na: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970710.pdf> (kome je poslednji put pristupljeno 7. marta 2012), str. 9.

¹⁴ Lični razgovor. 5. mart 2013. Javni službenik.

¹⁵ Lični razgovor. 5. mart 2013. Javni službenik.

¹⁶ Vidi Hellman and Kaufmann (2001). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries *Finance and Development*, tom 38, br. 3, str. 1.

Hellman, Jones, and Kaufmann (2000). Seize the state, seize the day: An empirical analysis of state capture and corruption in transition. *Izveštaj predstavljen na Godišnjoj konferenciji Svetske banke o razvojnjoj ekonomici*, Washington, DC.

¹⁷ Pešić, Vesna. 14. mart 2013. Komentari dati tokom diskusije za okruglim stolom koju je D4D organizovao na temu zarobljenosti države i društvene pokretljivosti na Kosovu. Priština. Za dalje pojedinosti na ovu

temu čiji je autor gđa Pešić, pogledajte njenu studiju iz 2007. godine, *Zarobljenost države i široko rasprostranjena korupcija u Srbiji*, na raspolaganju na: <http://aei.pitt.edu/11664/1/1478.pdf> (kome je poslednji put pristupljeno 26. aprila 2013).

¹⁸ Za opšte razmatranje ovih pojava, vidi:

Eisenstadt and Lemarchand, eds. (1981). *Political Clientelism, Patronage and Development*. London: Sage.

Eisenstadt and Roniger (1984). *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roniger and Günes-Ayata, eds. (1994). *Democracy, Clientelism, and Civil Society*. London: Lynne Rienner.

¹⁹ Kopecký, Mair, and Spirova (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, str. 8.

²⁰ Za više pojedinosti o klijentelizmu, vidi:

Kitschelt and Wilkinson (2007). *Citizens-politician Linkages: An Introduction* u: Kitschelt and Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 1-49.

Landé, Carl (1977). *The dyadic basis of clientelism*. U: Schmidt, et al. (eds.), *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press, str. xiii-xxxvii.

Landé, Carl (1983). *Political Clientelism in Political Studies: Retrospect and Prospects*, *International Political Science Review*, tom 3, str. 435-454.

²¹ Muno (2009). *Conceptualizing and Measuring Clientelism*. *Izveštaj predstavljen na seminaru "Neopatrimonijalizam u različitim regionima sveta"*, 23. avgust 2010. GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg.

²² Scott (1969). *Corruption, Machine Politics, and Social Change*. *American Political Science Review*, 63 (4), str. 1142-59.

²³ Bearfield (2009). *What is Patronage? A Critical Re-examination*. *Public Administration Review*, 69 (1), str. 64-76.

²⁴ Lopreato and Hazelrigg (December 1970). "Intragenerational versus Intergenerational Mobility in Relation to Sociopolitical Attitudes". *Social Forces*, 49(2), str. 200-210.

²⁵ Prvi ovakav teorijski model jeste: Mueller (2009). *Patronage or Meritocracy: Political Institutions and Bureaucratic Efficiency*. Institut d'Analisi Economica, CSIC.

²⁶ Vidi:

Grzymala-Busse (2003). Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe. *Comparative Political Studies*, 36 (10), str. 1123–47.

Grzymala-Busse (2007). *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Dwyer (2004). Runaway State Building: How Political Parties Shape States in Post-communist Eastern Europe. *World Politics*, 56 (4), str. 520–53.

O'Dwyer (2006) *Runaway State Building: Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore MD: John Hopkins University Press.

²⁷ Kopecky, Mair i Spirova (2012), str. 7.

²⁸ Grzymala-Busse (2003).

²⁹ Muller (2006). *Party Patronage and Party Colonization of the State*, in Katz and Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*. London: Sage, str. 189–95.

³⁰ Hopkin (2006). *Clientelism and Party Politics*. U: Katz and Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*. London: Sage, str. 406–12.

³¹ Hellman (1998). Winners take all: The politics of partial reform in postcommunist transitions. *World Politics*, 50(2), str. 203–234.

³² Grzymala-Busse (2003), str. 1130–31.

³³ Muno (2009).

³⁴ Početni rad o klijentelizmu je ova studija o jednom predgrađu u Buenos Ajresu: Auyero (2000). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks & the Legacy of Evita*. London: Duke University Press.

³⁵ Na primer, vidi:

Keefer (2005). Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed? *World Bank Policy Research Working Paper no° 3594*.

Manow (2006). Parliamentary Elections and Party Patronage: an empirical study of the German top ministerial bureaucracy at the federal and state level, 1957–2005. *Izveštaj priređen za seminar o političkim strankama i patronatu, ECPR Zajednički skup seminara, Nikozija, 25-30. aprila 2006*.

³⁶ Na primer, vidi:

Brusco, Nazareno, i Stokes (2004). Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39 (2), str. 66–88.

³⁷ Kopecky, Mair i Spirova (2012), str. 28.

- ³⁸ Dexter (1970). *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston, IL: Northwestern University Press, str. 125.
- ³⁹ Dexter (1970), str. 119–38.
- ⁴⁰ Kopecky, Mair and Spirova (2012), str.18.
- ⁴¹ Kopecky, Mair and Spirova (2012), str. 20.
- ⁴² Iako su svi ispitanici navedeni na listi u Prilogu 1, citirani su u tekstu samo u skladu sa njihovom kategorijom.
- ⁴³ Haziri, Lutfi. 16. oktobar 2012. Govor na skupu Salon utorkom koji je organizovao Institut Demokratija za razvoj. Salon utorkom. “Lutfi Haziri u Salonu utorkom”. Na raspolaganju na: <http://www.youtube.com/watch?v=YqhqwvH-BLk> (kome je poslednji put pristupljeno 6. marta 2012); Çitaku, Vlora. 16. oktobar 2012. Govor na skupu Salon utorkom koji je organizovao Institut Demokratija za razvoj. Na raspolaganju na: <http://www.youtube.com/watch?v=RRdu58ayQUs> (kome je poslednji put pristupljeno 6. marta 2012); Telegrafi.com. Kusari: State Administration is Politicized (Kusari: Državna administracija politizovana). Na raspolaganju na: http://www.telegrafi.com/?id=2&a=29562&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter (kome je poslednji put pristupljeno 6. marta 2012).
- ⁴⁴ Krasniqi, Besnik. Koha Ditore. 23. mart 2013. PDK-ja mban të politizuar administratën shtetërore (PDK drži politizovanu državnu administraciju).
- ⁴⁵ Lični razgovor. 28. februar 2013. Građansko društvo/Akademski sektor; Lični razgovor. 26. februar 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor i građansko društvo; Lični razgovor. 4. marta 2013 Akademski sektor.
- ⁴⁶ Doli, Dren, Fisnik Korenica and Artan Rogova. The post-independence civil service in Kosovo: A message of politicization. *International Review of Administrative Sciences*. 2012. 665:691, str. 674-678.
- ⁴⁷ Lični razgovor. 28. februara 2013. Akademski sektor i građansko društvo.
- ⁴⁸ Arapi, Rajan. Zhurnal. 17. maj 2010. Intervistë me Ministren e Administratës Publike, Edita Tahiri (Intervju sa ministrom za javnu upravu, Editom Tahiri). Dostupan na: <http://www.zhurnal.mk/content/?id=17510192333> (kome je poslednji put pristupljeno 26. aprila 2013).
- ⁴⁹ Briscoe, Ivan and Price, Megan. Maj 2011. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’. Kosovo’s new map of power: governance and crime in the wake of independence. str. 29.
- ⁵⁰ Lični razgovor. 26. februara 2013. Tehnički stručnjak/Akademski

sektor.

⁵¹ Lični razgovor. 1. mart 2013. Političar.

⁵² Lični razgovor. 6. mart 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁵³ Lični razgovor. 6. mart 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁵⁴ Međunarodna krizna grupa. Izveštaj za Evropu br. 196. Krhka tranzicija Kosova. 25. septembar 2008. Dostupan na:

http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/196_kosovos_fragile_transition.pdf (kome je poslednji put pristupljeno 8. marta 2013), str. 20.

⁵⁵ Monopsono tržište okarakterisano je malim brojem kupaca i velikim brojem prodavaca. Alternativno, češće monopolsko tržište okarakterisano je malim brojem prodavaca i velikim brojem kupaca.

⁵⁶ Lični razgovor. 28. februara 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁵⁷ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo i akademski sektor.

⁵⁸ Lični razgovor. 05. marta 2013. Javni službenik.

⁵⁹ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo i akademski sektor.

⁶⁰ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁶¹ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo i akademski sektor.

⁶² Lični razgovor. 26. feb. 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁶³ Lični razgovor. 1. mart 2013. Političar.

⁶⁴ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo i akademski sektor.

⁶⁵ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁶⁶ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo i akademski sektor.

⁶⁷ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁶⁸ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo i akademski sektor.

⁶⁹ Lični razgovor. 5. marta 2013. Javni službenik.

⁷⁰ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁷¹ Malazogu, Leon i Selatin Klllokoqi. Februar 2013. Institut Demokratija za razvoj. Naučene lekcije za buduće izbore: Analiza prevremenih izbora za gradonačelnika u Uroševcu i. Dostupna na: http://d4d-ks.org/assets/D4D_Elections_KacanikFerizaj.Eng_.pdf (kome je poslednji put pristupljeno 26. aprila 2013, str. 25-26.

⁷² Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.

⁷³ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo i akademski sektor.

⁷⁴ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo i akademski sektor.

⁷⁵ Demolli, Donjeta. Hiçi Nuk Ka Identitet: Intervistë me autorin Mehmet Kraja (Ništavilo nema identitet: Intervju sa autorom Mehmet Kraja).

Novine Jeta Në Kosovë. 27. februar 2013. Dostupan na: <http://gazetajnjk.com/?cid=1,964,4820> (kome je poslednji put pristupljeno 25. aprila 2013).

⁷⁶ Express. 22. novembar 2011. LDK sulmon PDK'në dhe Qosjen për akademinë (LDK napada PDK i Qosju zbog akademije). Dostupan na: <http://ww2.gazetaexpress.com/?cid=1,13,67823> (kome je poslednji put pristupljeno 26. aprila 2013); Kosova Sot. 1. novembar 2012. Beqiri e Vataj përplasen për Akademinë e Shkencave dhe Arteve (Beqiri i Vataj u sukobu oko Akademije nauka i umetnosti). Dostupan na: <http://www.kosova-sot.info/politike/kosove/beqiri-e-vataj-perplasen-per-akademine-e-shkencave-dhe-arteve> (kome je poslednji put pristupljeno 26. aprila 2013).

⁷⁷ Lični razgovor. 1. mart 2013. Akademski sektor.

⁷⁸ Lični razgovor. 1. mart 2013. Akademski sektor.

⁷⁹ Lični razgovor. 6. mart 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

⁸⁰ Lični razgovor. 6. mart 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

⁸¹ Briscoe, Ivan and Price, Megan. “*Kosovo’s new map of power: governance and crime in the wake of independence*”. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’. Maj 2011, str. 30.

⁸² Ibid, str. 30; Lični razgovor. 6. mart 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

⁸³ Briscoe, Ivan and Price, Megan. Maj 2011. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’. *Kosovo’s new map of power: governance and crime in the wake of independence*. str. 30.

⁸⁴ Ibid. str. 30.

⁸⁵ Demi, Agron. Tribuna. 17. april 2013. Kronologija e një procesi të dështuar (Hronologija propalog procesa).

⁸⁶ Ademi, Jeton. Tribuna. 13. april 2013. Veç 242 milionë euro për PTK-në (Samo 242 miliona evra za PTK).

⁸⁷ Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu. Stanje nezavisnih institucija na Kosovu. Jul 2012. Na raspolaganju na <http://www.osce.org/kosovo/92050?download=true> (kome je poslednji put pristupljeno 9. marta 2013), str. 6.

⁸⁸ Međunarodna civilna kancelarija. Privredni regulatori na Kosovu: pregled njihove nezavisnosti. Avgust 2009. Dostupan na: <http://www.ico-kos.org/d/20091006Regulators%20Report%20-%20FINAL%20-%20English.pdf> (kome je poslednji put pristupljeno 9. marta 2013), str. 29-30.

⁸⁹ Top Channel. Kosovë, dorëhiqet ministri i financave (Kosovo: ministar finansija u ostavci). 14. januar 2013. Dostupan na: <http://top->

channel.tv/artikull.php?id=249559 (kome je poslednji put pristupljeno 8. marta 2013); Telegrafi. Bedri Hamza, sigurt në postin e guvernatorit? (Bedri Hamza, sigurno guverner?) 20. februar 2013. Dostupan na: <http://www.telegrafi.com/ekonomi/bedri-hamza-sigurt-ne-postin-e-guvernatoritja-46-13896.html> (kome je poslednji put pristupljeno 8. marta 2013).

⁹⁰ Sejdiu, Dardan. 06. februar 2013. Guvernatori: Ose kapja e Bankës Qendrore (Guverner: ili zaposedanje Centralne banke). Koha Ditore. <http://www.koha.net/?page=1,9,133945> (kome je poslednji put pristupljeno 13. feb 2013).

⁹¹ Selimi, Petrit. (2013, 9. mart). CB je nezavisna. Ništa ne govori suprotno tome osim predrasuda da Hamza ne može da razmišlja nezavisno. [Postovano na Twitteru]. Uzeto sa <https://twitter.com/Petrit/status/310438780433731585>. Drugi post na twitteru istog dana, Mislim da je CB zaista nezavisna. Nemam nikakav razlog, izveštaj ili dokaz da sumnjam da će je Hamza očuvati. [post na Twitteru]. Preuzeto sa <https://twitter.com/Petrit/status/310459020580368385>.

⁹² Lični razgovor. 6. marta 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

⁹³ Koha Ditore. 14. mart 2013. Bedri Hamza zgjidhet guvernator pa votat e opozitës (Hamza izabran za guvernera bez glasova opozicije). Na raspolaganju na: <http://www.koha.net/?page=1,13,138671> (kome je poslednji put pristupljeno 25. marta 2013).

⁹⁴ Lični razgovor. 6. marta 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

⁹⁵ Lični razgovor. 28. februara 2013. Novinar; Lični razgovor. 01. marta 2013. Političar.

⁹⁶ Lični razgovor. 01. marta 2013. Političar.

⁹⁷ Lični razgovor. 28. februara 2013. Novinar.

⁹⁸ Lični razgovor. 01. marta 2013. Političar; Lični razgovor. 28. februara 2013. Građansko društvo/Akademski sektor.

⁹⁹ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo/Akademski sektor.

¹⁰⁰ Kopecký, Mair, i Spirova (2012)

¹⁰¹ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Građansko društvo/Akademski sektor.

¹⁰² Lični razgovor. 27. feb. 2013. Javni službenik.

¹⁰³ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

¹⁰⁴ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

¹⁰⁵ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

¹⁰⁶ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

¹⁰⁷ Lični razgovor. 28. feb. 2013. Tehnički stručnjak/ Akademski sektor.

- ¹⁰⁸ Lični razgovor. Javni službenik.
- ¹⁰⁹ Lični razgovor. Javni službenik.
- ¹¹⁰ Lični razgovor. 2. mart 2013. Međunarodni zvaničnik.
- ¹¹¹ Lični razgovor. 1. mart 2013. Akademski sektor.
- ¹¹² Lični razgovor. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.
- ¹¹³ Lični razgovor. 27. februar 2013. Javni službenik.
- ¹¹⁴ Lični razgovor. Tehnički stručnjak/Akademski sektor.
- ¹¹⁵ Indeksonline. 22. mart 2013. Bijtë e armatosur të pushtetit (Naoružani sinovi vlasti). <http://www.indeksonline.net/?FaqeID=2&LajmID=52020> (kome je poslednji put pristupljeno 29. aprila 2013).
- ¹¹⁶ Koha. 1. april 2013. Aeroporti hap dyert për fëmijët e politikanëve (Aerodrom otvara vrata deci političara). <http://www.koha.net/index.php?page=1%2C13%2C140861#.UVljzefg14M.twitter>
- ¹¹⁷ Salihi, Njomza i Liridona Hyseni. 1. april 2013. Kryeshërbyesi civil shef në PDK (Glavni javni sluga šef u PDK). Novine Jeta në Kosovë. <http://gazetajnk.com/?cid=1,3,5164> (kome je poslednji put pristupljeno 29. aprila 2013).
- ¹¹⁸ Lični razgovor. 1. mart 2013. Akademski sektor; Lični razgovor.
- ¹¹⁹ Lični razgovor. 1. mart 2013. Akademski sektor.
- ¹²⁰ Robelli, Enver. 18. decembar 2013. Kumbara i Malit të Zi (Crnogorski kum). Koha Ditore. str. 10.
- ¹²¹ State of Constriction? Governance and Free Expression in Kosovo. Inicijativa mladih za ljudska prava, PRN, 24. maj 2010.
- ¹²² OECD. Evropska unija. Maj 2012. SIGMA Ocena za Kosovo. Javna služba i administrativno pravo. Dostupan na: http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Kosovo_Assess_2012_C_S.pdf (kome je poslednji put pristupljeno 10. marta 2012), str. 3.
- ¹²³ Evropska komisija. Visoki predstavnik Evropske unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. 22. april 2013. Brisel. Zajednički izveštaj Evropskom parlamentu i Savetu: o napredovanju Kosova u rešavanju pitanja istaknutih u Zaključcima Saveta iz decembra 2012 iz perspektive moguće odluke o otvaranju pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_spring_report_2013_en.pdf (kome je poslednji put pristupljeno 26. aprila 2013.)

Katalogimi në botim – **(CIP)**
Biblioteka Kombëtare dhe Universitare e Kosovës

32(496.51)(048)

Klasa za sebe : Politički patronat i njegov uticaj na društvenu pokretljivost na Kosovu / Izveštaj pripremili Drilon Gashi i Shoghi Emerson. – [Priština] : Demokracija za razvoj, 2013. - 76 f. ; 21 cm.

Predgovor : f. 6-10

1. Gashi, Drilon 2. Emerson, Shoghi

ISBN 978-9951-608-14-5

Demokratija za razvoj (D4D) je istraživački institut osnovan 2010 godine od strane iskusnih i dobro kvalifikovanih pojedinaca i priključili uverenju da je demokratija preduslov za razvoj. Osnivači instituta D4D veruju da je demokratija sredstvo i cilj za razvoj i posvećeni su istraživanju i uključivanje šire zajednice ka postizanju ovog cilja.

Misija D4D je da utiče na razvoj javnih politika sciljem da se ubrza socio-ekonomski razvoj Kosova, i poboljšati upravljanje i jačanje demokratske kulture u zemlji.

Za više informacija o aktivnostima D4D posetite naš sajt: www.d4d-ks.org

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SOUTHEASTERN EUROPE

ISBN 978-9951-608-14-5



9 789951 608145