



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



DOKUMENT MBI POLITIKAT LIDHUR ME KORRUPSIONIN DHE GRUPET E MARGJINALIZUARA

KONCEPTNI RADNI DOKUMENT O KORUPCIJI I RANJIVIM GRUPAMA

POLICY PAPER ON CORRUPTION AND VULNERABLE GROUPS



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



UN
DP

*Empowered lives.
Resilient nations.*

DOKUMENT MBI POLITIKAT LIDHUR ME KORRUPSIONIN DHE GRUPET E MARGJINALIZUARA

**KONCEPT DOKUMENT MBI POLITIKAT LIDHUR ME KORRUPSIONIN DHE
GRUPET E MARGJINALIZUARA**

Ky dokument këshillues është hartuar dhe publikuar nga Projekti SAEK II, Zyra e Programit të Kombeve të Bashkuara për Zhvillim, UNDP, Zyra në Kosovë, falë mbështetjes së Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC) në Kosovë.

Mohim i përgjegjesisë:

Përmbajtja e këtij dokumenti nuk paraqet domosdoshmërisht opinionet e UNDP-së dhe as ato të donatorit, SDC-së.

PËRMBAJTJA:

| | |
|---|-----------|
| 1.HYRJE..... | 5 |
| 2.PYETJET QË DUHET TË MARRIN PËRGJIGJE..... | 7 |
| 2.1.Korrelacioni midis korrupsionit dhe pabarazive socio-ekonomike si një ngashkaqet kryesoretë cenueshmërisë së grupeve të caktuara..... | 8 |
| 2.2.Kush është më i ndershëm?..... | 10 |
| 2.3.Fushat e ekspozimit ndaj korrupsionit të grupeve të margjinalizuara | 14 |
| 2.4.Reagimi i grupeve të margjinalizuara ndaj korrupsionit..... | 17 |
| 2.5.Grupet e cenueshme dhe jo të margjinalizuara në lidhje me raportimin e korrupsionit..... | 19 |
| 2.6.Të mirat e përdorura në korrupsion nga grupet e cenueshme dhe jo të margjinalizuara..... | 21 |
| 2.7.A duhet që politikat kundër korrupsionit t'i marrin parasysh veçoritë e grupeve të margjinalizuara?..... | 23 |
| 2.8.Pjesëmarrja në rritje në politikë e kategorive të caktuara të njerëzve të margjinalizuar si një mjet kundër korrupsionit..... | 25 |
| 2.9.Përmbledhja e gjetjeve..... | 27 |
| 3. PËRMIRËSIMI I SITUATËS SË GRUPEVE TË MARGJINALIZUARA NË PËRGJITHËSI DHE NË LIDHJE ME KORRUPSIONIN NË KOSOVË..... | 29 |
| 3.1. Identifikimi i problemit dhe vlerësimi i shtrirjes së tij..... | 29 |
| 3.2.Përmirësimi i situatës socio-ekonomike të grupeve të margjinalizuara..... | 30 |
| 3.3.Ulja e ekspozimit të drejtpërdrejtë të grupeve të margjinalizuara ndaj korrupsionit | 31 |
| 3.4.Pjesëmarrja e anëtarëve të grupeve të margjinalizuara në vendimmarrje në nivelin e politikave..... | 32 |
| 4.PËRFUNDIM..... | 35 |
| BURIMET:..... | 37 |

1. HYRJE

Grupet e marginalizuara përballen me sfida të shumta në lidhje me të drejtat e tyre të njeriut dhe privimin e nevojave themelore të njeriut si ushqimi, uji dhe strehimi. Ata janë gjithashtu shpërpjestimisht më shpesh viktimë të korrupsionit dhe vuajnë dëme më të ashpra nga korrupsioni. Rreziku i korrupsionit i prek të gjitha grupet e marginalizuara dhe iu shtohet efekteve të dëmshme të diskriminimit të cilave grupet e marginalizuara iu janë nënshtruar prej kohësh. UNDP-ja përpiqet ta luftojë pabarazinë dhe të përmirësojë jetën e personave të grupeve të marginalizuara. Kjo është arsyeja pse Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP), përmes Projektit Mbështetje ndaj Përpjekjeve Kundër Korrupsionit në Kosovë (SAEK) që mbështetet nga Zyra Zvicerane e Bashkëpunimit për Zhvillim në Kosovë (SDC), e ka hartuar këtë dokument të politikave duke analizuar rreziqet e korrupsionit me të cilat përballen grupet e cenushme, si dhe duke dhënë rekomandime si të përmirësohet angazhimi në nivelin politik në mënyrë që të hiqen shkaqet e korrupsionit dhe të minimizohen rreziqet me të cilat përballen grupet e marginalizuara.

Përkundër pajtimit të përgjithshëm se korrupsioni përbën kërcënim për çdo shoqëri, mungon pajtimi i gjerë për pasojat konkrete të korrupsionit në mjedise të ndryshme. “A e kanë vërtetë të gjithë një çmim?”, “Kush paguan më shumë - të varfrit apo të pasurit?” dhe, “A mund ta luftojmë vërtet korrupsionin së bashku?”, janë disa nga pyetjet kyçe përgjigjet e të cilave janë kërkuar me dekada.

Dallimet midis grupeve të njerëzve mund të bazohen në moshën e tyre, pasurinë, gjininë, orientimin seksual, fetar ose politik, si dhe në profesionet e tyre.¹ Përgjatë historisë, disa grupe njerëzish, “të diskriminuarit”² - personat e privuar nga liria, gratë dhe fëmijët, migrantët, popullsitë indigjene, anëtarët e komunitetit LGBTI, etj. -kanë vuajtur nga kërcënime dhe sulme pothuajse të koordinuara nga anëtarë të tjerë të padiskriminuar të shoqërive të tyre.

Studimi i korrupsionit dhe grupeve të marginalizuara është mjaft i ri, dhe si i tillë para se të analizohen veçantitë e marrëdhënies midis këtyre grupeve dhe korrupsionit, është e nevojshme të përcaktohen termat e mëposhtëm: korrupsionin, gjinia dhe grupet e cenushme.

Korrupsioni përcaktohet tradicionalisht si një keqpërdorim i pozitës së besuar në sek-

1 Mbrojtës të të drejtave të njeriut, gazetarë, ambientalistë dhe dëshmitarë, ndër të tjerë.

2 Qendra e Burimeve të Drejtësisë Ndërvendore (2020) *Komisioni i ri Ndër-amerikan për të Drejtat e Njeriut e analizon korrupsionin si problem të të drejtave të njeriut*, <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.

torin publik ose privat, për përfitime personale

Gjinia u referohettributeve sociale që lidhen me të qenit mashkull apo femër, si dhe marrëdhëniet mes grave, burrave, vajzave dhe djemve, si dhe marrëdhëniet mes grave dhe atyre mes burrave³. Ky përkufizim i “gjinisë” tregon se të kuptuarit tradicional të “gjinisë” si “seks”, duke iu referuar karakteristikave biologjike dhe fiziologjike të grave dhe burrave⁴, nuk është i saktë.

Për shkak të gamës së gjerë të llojeve të ndryshme të grupeve të marginalizuara është e vështirë të gjesh emëruesin e tyre të përbashkët dhe t’i përcaktosh ato. Një nga përkufizimet mund të jetë si vijon: *grupet e marginalizuara* janë grupe të ekspozuara ndaj rreziqeve që çojnë në një nivel të papranueshëm shoqëror të mirëqenies së tyre⁵, ku kjo “mirëqenie” duhet të merret në kuptimin më të gjerë të mundshëm, përkatësisht varfëria në konsum ose në të hyra, ushqimi jo adekuat, mungesa e qasjes në kujdes shëndetësor dhe arsim, pasiguria për shkak të konflikteve, trajtimi i pabarabartë, madje edhe mungesa e lirisë politike⁶. Bazuar në një përkufizim kaq të gjerë, lista e grupeve të mundshme të marginalizuara është pothuajse e pafundme. Është e rëndësishme të kuptohet që lista e grupeve ekzistuese të marginalizuara ndryshon nga një vend në tjetrin. Gama e zhvillimit ekonomik të vendeve, niveli i arritur i të drejtave dhe lirisë të qytetarëve të tyre, ekspozimi ndaj konflikteve të ndryshme⁷ dhe katastrofave ndërkombëtare⁸ ndikojnë në ekzistencën dhe bollëkun e grupeve të marginalizuara.

Marrë parasysh gjithë këtë, nuk duhet harruar se pothuajse në çdo shoqëri ekziston një grup i marginalizuar, dhe ky grup janë gratë. Nga vendet më të varfra deri në vendet më të pasura, nga kohërat e lashta e deri më sot, gratë ende nuk kanë të njëjtin nivel të të drejtave ekonomike dhe/ose politike si homologët e tyre burra që zënë të njëjtat pozita ose jetojnë në të njëjtin vend. Ne jetojmë në një botë në të cilën vetëm gjashtë shtete u japin grave dhe burrave të drejta të barabarta punësimi, ku do të duhen 108 vjet për ta mbyllur hendekun gjinor të pagave dhe 202 vjet për të sjellë barazinë në vendin e punës⁹.

3 UNDP dhe UNIFEM (2016): *Korrupsioni, Llogaridhënia dhe Gjinia: Të kuptuarit e lidhjeve*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

4 Po aty.

5 Hoogeveen Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis dhe Stefan Dercon: *Një udhëzues për analizën e rrezikut, cënueshmërisë dhe grupeve të marginalizuara*, Banka Botërore, <http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>.

6 Po aty.

7 Trazirat sociale, luftërat civile.

8 P.sh. migrimet e paligjshme.

9 Berazategui, Emilia, 2019, *Gjinia dhe korrupsioni: ku do të shkojmë nga këtu?* <https://voices.transparency.org/gender-and-corruption-where-do-we-go-from-here-e891900f5d0f>.

2. PYETJET QË DUHET TË MARRIN PËRGJIGJE

Kur flasim për grupet e marginalizuara dhe korrupsionin, disa pyetje shfaqen në mënyrë të përsëritur dhe gjetja e përgjigjeve në këto pyetje mund të ndihmojë jo vetëm për t'i kuptuar problemet dhe sfidat në këtë fushë, por edhe për t'i identifikuar zgjidhjet e mundshme. Këto pyetje, siç identifikohen nga studiuesit në mbarë botën, janë së paku këto në vijim¹⁰:

- a ka ndonjë lidhje midis korrupsionit dhe pabarazive socio-ekonomike si një nga shkaqet kryesore për marginalizimin e grupeve të caktuara?
- a janë grupet e marginalizuara më të ndershme dhe më pak të prirura që të përdorin korrupsion sesa grupet jo të marginalizuara?
- a ka fusha në të cilat grupet e marginalizuara janë më të ekspozuara ndaj rreziqeve të korrupsionit?
- a ka ndonjë reagim të grupeve të marginalizuara ndaj korrupsionit?
- a ka dallime midis grupeve të marginalizuara dhe jo të marginalizuara në raportimin e korrupsionit?
- a ka të mira të ndryshme që përdoren për korruptimin e të personave të marginalizuar nga persona nga grupe jo të marginalizuara?
- a duhet që politikat kundër korrupsionit t'i marrin parasysh veçoritë e grupeve të marginalizuara?
- a është në vetvete një mjet kundër korrupsionit pjesëmarrja e shtuar në politikë e kategorive të caktuara të personave të marginalizuar?

Përgjigjet e këtyre pyetjeve do të duhej t'i mbulonin praktikisht të gjitha problemet më të nxehta në korrelacionin midis grupeve të marginalizuara dhe korrupsionit, si dhe të mundësonin identifikimin e zgjidhjeve të mundshme. Por, si në shumë fusha të tjera, diskutimet teorike janë shumë më të thjeshta dhe shumë më pak kërkuese sesa zgjidhjet reale dhe të zbatueshme në praktikë.

¹⁰ Duke ndjekur parimet e: UNDP dhe UNIFEM (2016): *Korrupsioni, Llogaridhënia dhe Gjinia: Të kuptuarit e lidhjeve*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

2.1. Korrelacioni midis korrupsionit dhe pabarazive socio-ekonomike si një nga shkaqet kryesore të cenueshmërisë së grupeve të caktuara

Përkufizimi i grupeve të margjinalizuara si grupe të ekspozuara ndaj rreziqeve që çojnë në një nivel të papranueshëm shoqëror të mirëqenies së tyre, tregon se mund të ketë shumë rreziqe të ndryshme që i vënë njerëzit në rrezik, dhe kështu “krijojnë” grupe të margjinalizuara. Disa nga elementet më të forta në krijimin e dallimeve midis personave dhe grupeve të tyre janë faktorët ekonomikë dhe socialë që ndikojnë në mirëqenien e tyre, përfshirë të hyrat, arsimin dhe shëndetin. Thënë thjesht: mungesa e të hyrave adekuate i zvogëlon seriozisht shanset e personave që vuajnë prej kësaj, që të kenë qasje të mjaftueshme në shumë gjëra, përfshirë shërbime sociale tepër të nevojshme: kujdes shëndetësor, strehim, arsim, mbrojtje ligjore, etj. Ky është një terren jashtëzakonisht i përshtatshëm për krijimin dhe ekzistimin e grupeve të margjinalizuara.

Pyetja tjetër për të cilën duhet përgjigje është pyetja nëse ka ndonjë lidhje midis faktorëve ekonomikë dhe socialë dhe nivelit të korrupsionit në botë apo në vende të caktuara? Me fjalë të tjera: a janë vendet më të varfra më të korruptuara sesa vendet e pasura? Nëse përgjigja e kësaj pyetje është pozitive, është shumë e lehtë të përfundohet se në vendet e varfra me një gamë më të gjerë të grupeve të margjinalizuara, përmes korrupsionit ato grupe ekspozohen ndaj një rreziku të rëndësishëm shtesë, duke kërcënuar seriozisht cilësinë e jetës dhe ekzistencës së tyre. Dhe kjo është me të vërtetë ajo që tregojnë studimet ndërkombëtare: njerëzit nga vendet e varfra duhet të paguajnë më shumë ryshfete dhe të angazhohen më shumë në korrupsion sesa njerëzit nga vendet e pasura¹¹, edhe pse këta të fundit as që i janë afruar çlirimit nga korrupsioni.

Normalisht, pjesët e varfra të popullatës - thjesht për shkak të luftës së tyre të përditshme për mbijetesë - gjithmonë kanë një perceptim shumë më të keq për të gjitha aspektet e të jetuarit në vendet e tyre - përfshirë atë të korrupsionit - sesa ato të pasura. Por perceptimi i tyre është më pak i rëndësishëm sesa kushtet objektive në të cilat ata jetojnë. Prandaj, fokusi i kësaj analize nuk është në perceptimin e pjesëve të ndryshme të popullatës, por në kushtet objektive të jetesës së tyre dhe lidhjen e tyre me korrupsionin.

Hulumtimet dhe analizat gjatë viteve të fundit kanë çuar në gjetjet e mëposhtme të rëndësishme në lidhje me lidhjet midis korrupsionit dhe grupeve të margjinalizuara:

11 Barometri Global i Korrupsionit i TI: <https://www.transparency.org/research/gcb>.

- ndërkohë që është gjerësisht e pranuar se korrupsioni e ngadalëson zhvillimin ekonomik dhe shumë karakteristika të tij¹², hulumtimet tregojnë se rrit edhe pabarazinë e të hyrave dhe varfërinë¹³;
- duke pasur parasysh që niveli i ulët i zhvillimit socio-ekonomik ndikon drejt përdrejt në ekzistencën dhe bollëkun e grupeve të margjinalizuara¹⁴, është e qartë se korrupsioni, si frenues i rritjes socio-ekonomike dhe përshpejtuesi i pabarazisë së të hyrave dhe varfërisë, ka një ndikim të drejtpërdrejtë edhe në grupet e margjinalizuara: më shumë korrupsion nënkupton më pak zhvillim, dhe më pak zhvillim do të thotë grupe dhe njerëz më të margjinalizuar;
- ekziston edhe një komponent i tretë: korrupsioni prek shpërpjestimisht pikërisht ata që jetojnë në varfëri dhe ata që janë të varfër, analfabetë dhe të pavetëdijshëm për të drejtat e tyre dhe benefitet që u takojnë¹⁵.

Këto tre gjetje çojnë në një pyetje të rëndësishme: a është e mundur të përmirësohet pozicioni i grupeve të margjinalizura duke luftuar korrupsionin dhe duke e ulur atë në një nivel që nuk do të ndikojë ndjeshëm në nivelin e rritjes socio-ekonomike të shoqërisë? Si një nga zgjidhjet e mundshme, kjo pyetje do të diskutohet në fund të punimit, por tashmë duhet përmendur këtu elementi më i rëndësishëm: përpjekja për një nivel më të mirë të zhvillimit dhe lufta kundër korrupsionit duhet të shkojnë krahas për krahas.

12 Niveli dhe efektiviteti i shpenzimeve sociale, zhvillimi i të ashtuquajturit "kapital njerëzor"...

13 FMN (Gupta, Davodi, Alonvo-Terme) (1998), *A ndikon korrupsioni në pabarazinë e të hyrave dhe varfërinë?*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>.

14 Zyra e Ndihmës e U4 (2017), *Korrelacioni midis korrupsionit dhe pabarazisë*, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/correlation-between-corruption-and-inequality>.

15 SIDA (2015), *Gjinia dhe korrupsioni*, <https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.

2.2. Kush është më i ndershëm?

Grupet e marginalizuara janë të ekspozuara ndaj llojeve të ndryshme të rreziqeve që i detyrojnë të përshtaten me nivelin e kërcënimeve nëse duan t'u mbijetojnë atyre situatave pa shumë dëme. Marrë parasysh këtë, nuk është për t'u habitur që prirja e grupeve të marginalizuara drejt korrupsionit nuk varet aq shumë nga karakteristikat e brendshme¹⁶ të grupeve, por shumë më tepër nga rrethanat objektive dhe kushtet në të cilat ata gjenden. Korrupsioni nuk është kurrë një "krijues" i një grupi të marginalizuar, megjithatë, ai është gjithmonë një element, duke e bërë shumë më të vështirë jetën e një grupi të tillë. Prandaj, diskutimi i rrethanave dhe kushteve që ndikojnë në prirjen drejt korrupsionit të një grupi të marginalizuar, nuk do të thotë se duhen diskutuar rrethanat dhe kushtet e një marrëveshje të mundshme korruptive, por ngjarjet që çojnë në këtë marrëveshje: sëmundja e një fëmije, trajtimi i domosdoshëm mjekësor i të cilit është refuzuar pa u paguar një ryshfet, situata e pazgjidhshme e migrantëve të paligjshëm të mbajtur në tokën e askujt pa një shans për të vazhduar rrugën pa i ofruar diçka për një polici kufitar, mungesa e ushqimit për familjen, por që mund të "fitohet" nëse babai ose nëna pajtohen të plotësojnë kërkesën e një pronari të një dyqani, etj.

Është normale që grupet e marginalizuara e gjejnë veten më shpesh sesa grupet jo të marginalizuara në situata kur korrupsioni mund të shihet si rrugëdalje, por kjo nuk do të thotë që ata janë më të prirur nga vetvetja që ta përdorin korrupsionin si një mënyrë për t'i zgjidhur problemet e tyre. Nëse ata përfshihen në korrupsion, ata e bëjnë këtë sepse shumë shpesh iu shkaktohen situata kur mendojnë se nuk ka asnjë mënyrë tjetër për të siguruar një zgjidhje për problemet e tyre.

Sidoqoftë, ekziston një grup i marginalizuar, i cili në disa hulumtime konsiderohet më pak i korruptuar se të gjitha grupet e tjera të marginalizuara dhe jo të marginalizuara: gratë. Sipas hulumtimeve në Moldavi, gratë raportuan se ndiheshin më të zemëruara dhe më të poshtëruara nga pagimi i ryshfeteve¹⁷. Një hulumtim tjetër vërtetoi një lidhje të qartë midis përqindjes së lartë të grave në Parlament dhe një niveli më të ulët të korrupsionit në vend¹⁸. Disa shkencëtarë gjithashtu kanë arritur në përfundimin se gratë i perceptojnë nivelet e korrupsionit si më keq, raportojnë se paguajnë më pak ryshfete, dhe kanë një tolerancë më të ulët ndaj sjelljeve korruptive, krahasuar me burrat, dhe se

16 Sa janë të shumtë dhe të lidhur janë, cilat janë përvojat e anëtarëve të tyre, etj.

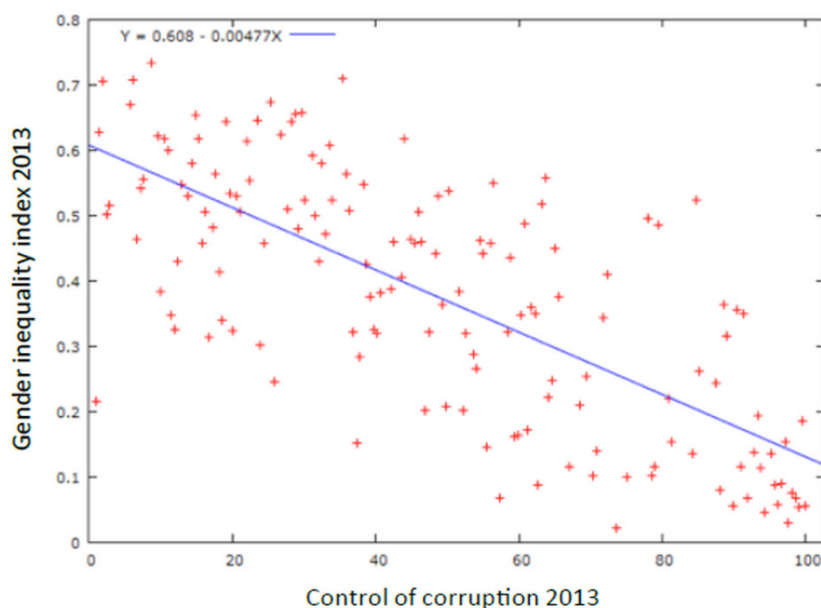
17 Carasciuc, Lilia (2000), *Korrupsioni dhe cilësia e qeverisjes: rasti i Moldavisë*, në: Limpangog, Cirila P. N.D. Mundimi me korrupsionin: një perspektivë gjinore - një prezantim i sfondit.

18 Dollar, David, Fismand, Raymond dhe Gatti, Roberta (1993): *A janë femrat më të vërtetë seksi "më i drejtë" / Korrupsioni dhe gratë në qeveri*, <http://document.worldbank.org/curated/en/305281468779674425/pdf/multi-page.pdf>

një pjesë më e madhe e grave politike të zgjedhura në nivel lokal mund të ketë efekte pozitive në cilësinë rajonale të qeverisjes¹⁹.

Krahasimi i të dhënave nga Indeksi i Pabarazisë Gjinore të përfshira në Raportin e Zhvillimit Njerëzor të Kombeve të Bashkuara, me Treguesin e Kontrollit të Korrupsionit të Treguesve të Qeverisjes në Mbarë Botën të Bankës Botërore (të dy për vitin 2013), tregon një korrelacion negativ midis kontrollit të korrupsionit dhe pabarazisë gjinore, siç shihet më poshtë. Sidoqoftë, rezultatet e këtij krahasimi dhe tabela më poshtë nuk thonë asgjë në lidhje me shkakësinë midis pabarazisë gjinore dhe kontrollit të korrupsionit në kuptimin që barazia më e lartë gjinore mund të jetë një arsye për nivele më të ulëta të korrupsionit ose anasjelltas. Është e qartë se ekziston një lidhje midis këtyre dy kategorive, por nuk është e qartë nëse kjo lidhje është e drejtpërdrejtë apo e rastit²⁰.

FIGURE 1. GENDER INEQUALITY INDEX AND CONTROL OF CORRUPTION, 2013



Source: Author; based on the UN's Human Development Report and the World Bank's Worldwide Governance Indicators. Gretl generated graph.

19 Agerberg, Mattias (2014) "Perspektivat mbi Gjirinë dhe Korrupsionin" në Serinë e Punimeve për Cilësinë e Punës së Qeverisjes 2014:14. Universiteti i Gothenburg-ut.

20 Boehm, Frederic, Informata e U4 (2015), *A janë burrat dhe gratë njësoj të korrumpuar?*, <https://www.cmi.no/publications/5851-are-men-and-women-equally-corrupt>.

Është kryer gjithashtu një hulumtim shtesë në lidhje me dallimet gjinore në qëndrimet ndaj korrupsionit, dallimet gjinore në pranimin e ryshfeteve, dhe dallimet gjinore në ofrimin e ryshfeteve. Rezultatet e një prej studimeve²¹ përmenden më poshtë:

TABLE 1. SUMMARY OF RESEARCH ON GENDER DIFFERENCES IN CORRUPT BEHAVIOUR

| Attitude towards corruption | Accepting bribes | Offering bribes |
|---|---|---|
| Survey responses suggest a lower tolerance of women towards corrupt behaviours | With some exceptions that seem to respond to contextual factors, there is no significant difference between men and women | Men are more likely to offer bribes |
| However, it seems that this is true only in democracies, but not in autocracies and environments where corruption is endemic and widely tolerated | Women behave more opportunistically: they may accept the bribe, but don't reciprocate with a corrupt favour | The value of bribes offered by men tends to be higher |
| | Women are less likely to accept bribes than men when there is a perceived risk of sanctions | Both men and women offer higher bribes to men than to women |

Në përpjekjet për të shpjeguar se nga vijnë këto dallime, janë kryer shumë studime. Disa prej tyre gjetën se burrat janë më të korruptuar sesa gratë, disa studime nuk gjetën asnjë dallim, por zor se ka prova që gratë janë më të korruptuara se burrat. Me kaq shumë rezultate të ndryshme të studimeve që në thelb shtrajnë të njëjtën pyetje - kush është më pak i korruptuar? - nuk është e mundur të nxirret një konkluzion i fortë se gratë nga natyra janë më të vërtetë më të ndershme se burrat.

Leximi i kujdesshëm i hulumtimit të mësipërm sugjeron²² të paktën dy faktorë të rëndësishëm të sjelljes që mund të shpjegojnë pse ekzistojnë ndryshime gjinore në sjelljen korruptive, dhe pse gratë duket se janë më pak të korruptuara sesa burrat:

- *ndjeshmëria ndaj rrezikut*: gratë janë më pak të hapura ndaj rrezikut dhe do të bëjnë gjithçka që të shmangin ndonjë pasojë negative të sjelljes së tyre: nëse ekziston një kërcënim i besueshëm i sanksioneve, gratë do të përpiqen t'i shmangin sjelljet e tilla shumë më shpesh sesa burrat,
- *reciprociteti*: burrat kanë tendencë më të lartë reciprociteti sesa gratë, që do të

21 Po aty.

22 Po aty.

thotë se gratë janë më pak të interesuara për *quid pro quo*: edhe nëse pranojnë diçka (p.sh. një ryshfet), kjo nuk do të thotë se do ta bëjnë çka pritet prej tyre në këmbim të avantazhit të fituar.

Megjithëse të gjitha studimet tregojnë dallime të qarta midis sjelljes korruptive të burrave dhe grave, nuk ka prova që këto ndryshime janë pasojë e një qëndrimi/prirjeje të ndryshme të burrave dhe grave drejt korrupsionit. Ngjashëm me grupet e tjera të marginalizuara dhe lidhjen e tyre me korrupsionin, duket se faktorët kontekstualë shfaqen si shkaqet kryesore të dallimeve të vëzhguara: nuk është korrupsion *në vet-vete* dhe qëndrimi personal ndaj tij që e bëjnë dallimin, por rrethanat dhe kushtet e ndryshme në të cilat burrat dhe gratë mund të gjejnë veten e tyre. Nëse burrat dhe gratë do të viheshin në të njëjtën situatë të një kërcënimi për korrupsion²³, me shumë gjasa përqindja e personave nga dy grupet të prirur ta kthejnë këtë kërcënim në një rast faktik të korrupsionit, do të ishte e barabartë ose pothuajse e barabartë.

Sidoqoftë, prirja për ta përdorur korrupsionin është vetëm një pjesë e proceseve të marrjes së vendimit nëse, dhe kur, të përfshihen në korrupsion për ta zgjidhur një problem. Siç u pa edhe më lart, ka edhe elementë të tjerë të rëndësishëm (ndjeshmëria ndaj rrezikut, reciprociteti, etj.) që ndikojnë në këtë vendim, dhe pavarësisht faktit se gratë kanë të njëjtin mos/pëlqim ndaj korrupsionit si burrat, në terma praktikë ato vërtet e përdorin më pak.

Ky fakt është duke u përdorur nga disa vende për ta përmirësuar situatën e tyre të korrupsionit²⁴:

- në Peru, forca e policisë së trafikut e përbërë vetëm nga burra u zëvendësua me gra, dhe kjo pati një ndikim të dukshëm në skemat sistemike të ryshfetit, duke i prishur rrjetet e konsoliduara të mirë të policëve meshkuj;
- përmes SPAK²⁵ Indonezi, mbi 2,000 gra janë trajnuar të jenë kampione kundër korrupsionit dhe më pas të bëhen reformatore të brendshme në kuadër të agjencive të tyre. Gratë kanë prezantuar me sukses përmirësime institucionale dhe masa inovative kundër korrupsionit dhe sisteme më të mira të ofrimit të shërbimeve publike, të cilat janë vlerësuar nga institucionet e zbatimit të ligjit përmes çmimeve dhe pozitave të gradave më të larta.

23 Për shembull, një mjek kërkon që të paguhet ryshfet për një operacion.

24 UNODC (2019), *Korrupsioni dhe gjinia: Gratë dhe burrat preken ndryshe nga korrupsioni, por nuk ka prova se gratë ose burrat janë më pak të korruptueshëm*, https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender_women-and-men-affected-differently-by-corruption-but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html.

25 Lëvizja SPAK është një iniciativë që synon të arrijë ndryshimin kolektiv kundër korrupsionit duke u përqendruar në ndryshimin e sjelljes dhe trajnimin e grave që të bëhen kampione kundër korrupsionit.

2.3. Fushat e ekspozimit ndaj korrupsionit të grupeve të marginalizuara

Natyra e grupeve të marginalizuara karakterizohet nga rreziqet që i bëjnë ata të marginalizuar: anëtarët e komunitetit LGBT në një vend armiqësor ndaj LGBT përballen me rreziqe të ndryshme nga anëtarët e pakicave kombëtare, të drejtat e të cilëve nuk njihen ose nuk mbrohen nga popullata shumicë. Këto rreziqe të ndryshme ndikojnë në specifikat themelore të grupeve të marginalizuara: madhësia e grupit, kohezioni i brendshëm, luhatja e anëtarëve, dukshmëria publike, etj.

Ekspozimi ndaj rreziqeve të korrupsionit nuk paraqet një bazë për krijimin e një grupi specifik të marginalizuar. Në një botë në të cilën askush nuk është imun nga korrupsioni, të gjithë, përfshirë ata nga grupe të ndryshme shoqërore, janë të ekspozuar ndaj rreziqeve të mundshme të korrupsionit, në varësi të natyrës së aktiviteteve të tyre personale dhe profesionale. Me fjalë të tjera: nuk është niveli i korrupsionit që ndikon në natyrën dhe karakteristikat themelore të grupeve të marginalizuara, por janë tiparet themelore të grupeve të marginalizuara që ndikojnë në nivelin e korrupsionit ndaj të cilit ekspozohen këto grupe.

Studimet nga mbarë bota tregojnë se të varfrit janë një nga grupet më të marginalizuara:

- në Afrikën Sub-Sahariane janë kryesisht të varfrit që bien në shënjestër të korrupsionit të vogël dhe ryshfetit²⁶,
- në Peru, personat e marginalizuar, në veçanti viktimat e krimit, kanë më shumë gjasa të paguajnë ryshfete pasi kanë nevojë më të lartë për shërbime publike dhe bëjnë të pamundurën²⁷ që t'i marrin,
- Transparency International në Mbretërinë e Bashkuar ka theksuar dallimet e forta në përqindjen e vajzave që nuk ndjekin arsimin e mesëm, në vendet më të korruptuara dhe atyre më pak të korruptuara²⁸,
- korrupsioni çon në zhvillim më të dobët shëndetësor, veçanërisht për të varfrit dhe të rinjtë²⁹,
- në Filipine, zonat më të korruptuara kanë nivele më të ulëta të imunizimit dhe

26 RTE (2019), *Si i dëmton korrupsioni të marginalizuarit*, <https://www.rte.ie/brainstorm/2019/0717/1063599-how-corruption-hurts-the-vulnerable/>.

27 Po aty.

28 Po aty.

29 Po aty.

- shkallë më të ulët të vaksinimit për të porsalindurit³⁰,
- korrupsioni në Meksikë ndikon ndjeshëm në mjetet bazike të jetesës së të varfërve, duke vepruar si një taksë regresive mbi amvisëritë e rënduara nga gjithçka tjetër.³¹

Në aspektin praktik është e qartë se një anëtar i një grupi të marginalizuar i cili është i varfër, nuk është i marginalizuar dhe i varfër sepse ai/ajo/ata/ato janë të korruptuar, përkundrazi ai/ajo/ata/ato detyrohen të jenë të korruptuar sepse ai/ajo është i varfër³². Ekziston një element shtesë që e bën jetën e njerëzve të varfër shumë të komplikuar: kur të pasurit kanë probleme me cilësinë ose çmimin e shërbimeve publike ose kanë kërkesa shtesë³³, ata thjesht mund të largohen prej shërbimeve publike dhe ta gjejnë atë që u nevojitet në sektorin privat, ndonjëherë me cilësi edhe më të mirë dhe me çmim më të ulët. Të varfrit nuk kanë burime dhe fuqi ekonomike që ta bëjnë të njëjtën gjë dhe detyrohen të vazhdojnë ndërveprimin me shërbimet publike që ndonjëherë funksionojnë keq, duke vuajtur në një mënyrë të tillë nga një ndikim shkatërrues i korrupsionit në koston, disponueshmërinë dhe cilësinë e atyre shërbimeve³⁴. Mungesa e qasjes në arsim dhe kujdes cilësor shëndetësor gjithashtu rrezikon aftësinë për fitimin e të hyrave dhe produktivitetin e të varfërve dhe, në këtë mënyrë, i minon përfundimisht mundësitë për ndërtimin e jetesës së sigurt dhe fuqizimin ekonomik për gjeneratat e tanishme dhe të ardhshme të atyre njerëzve³⁵.

Llojet e tjera të grupeve të marginalizuara përballen me lloje dhe nivele të ndryshme të korrupsionit, në varësi të natyrës së cenueshmërisë së tyre. Për shembull, grupi i marginalizuar i grave vuan nga një ekspozim specifik për shkak të rolit tradicional të një gruaje si kujdestare e familjes. Zakonisht gratë kërkojnë shërbime mjekësore për veten e tyre³⁶ ose për fëmijët e tyre, arsimim më të mirë të fëmijëve të tyre, kujdes më të mirë social për familjet e tyre. Duke vepruar në të gjitha rolet e tyre, gratë janë shumë shpesh të detyruara të përfshihen në korrupsion nga ata nga të cilët kërkojnë shërbime: ofruesit e kujdesit shëndetësor, zyrtarët e shkollës, nëpunësit civilë, kujdesi social.

30 Po aty.

31 Përgjigje të ekspertëve të U4 (2010), *Ndikimi i korrupsionit tek popujt indigjenë*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

32 Për të plotësuar nevojat themelore dhe për të mbijetuar.

33 Të tilla si kërkesat për ryshfet.

34 Përgjigje të ekspertëve të U4 (2010), *Ndikimi i korrupsionit tek popujt indigjenë*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

35 Po aty.

36 Për shkak të rolit të tyre në lindje.

Sidoqoftë, qasja në shërbimet themelore publike është vetëm niveli bazë i rritjes së ekspozimit të grave ndaj rreziqeve të korrupsionit. Ato përballen me këto rreziqe edhe në fusha të tjera, më të përparuara³⁷:

- në fushën e biznesit: korrupsioni në sektorin e rregullimit të biznesit i prek shpërpjestimisht gratë ndërmarrëse duke shtrembëruar qasjen në kredi ose duke e bërë më të vështirë marrjen e licencave dhe lejeve të nevojshme për të filluar një biznes. Për më tepër, vetë gratë e renditin biznesin dhe punësimin si fushën e dytë pas sektorit publik me prirje më të lartë për ryshfete³⁸,
- në fushën e zbatimit të shtetit ligjor (në avancimin e të drejtave dhe sigurimin e mbrojtjes nga abuzimi): gratë gëzojnë nivele më të ulëta të mbrojtjes ligjore të të drejtave të tyre në shumë vende ose madje nuk i kanë ato të drejta,
- në fushën e qasjes në vendimmarrje, përfshirë pjesëmarrjen politike³⁹ si qytetare dhe si ligjvënëse dhe nëpunëse civile: funksionet kryesore politike, administrative dhe të biznesit në disa pjesë të botës janë ende kryesisht të mbajtura nga burrat.

Ekzistojnë edhe lloje të tjera të rreziqeve të korrupsionit⁴⁰ ndaj të cilave gratë janë të ekspozuara, por nuk ndryshojnë dukshëm nga njëri tjetri. Ajo që është e rëndësishme është fakti se gratë vuajnë nga një ekspozim shumë i lartë ndaj korrupsionit thjesht sepse ato janë gra. Për më tepër, gratë që janë të varfra vuajnë shpërpjestimisht nga korrupsioni pasi ato ekspozohen ndaj një sasive më të madhe të rreziqeve.

37 UNDP dhe UNIFEM: (2016) Korrupsioni, *Llogaridhënia dhe Gjinia: Të kuptuarit e lidhjeve*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

38 UNODC (2019), *Korrupsioni dhe gjinia: Gratë dhe burrat preken ndryshe nga korrupsioni, por nuk ka prova segratë ose burrat janë më pak të korrumpueshëm*, https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender_women-and-men-affected-differently-by-corruption--but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html.

39 Kjo është një arsyeja për kuotat gjatë zgjedhjeve në disa vende.

40 UNDP ka njohur katër fusha të ekspozimit të grave ndaj rreziqeve të korrupsionit: a) kur kanë qasje në shërbimet themelore, tregje dhe kredi; b) gjatë angazhimit në politikë; c) në situata kur shkelen të drejtat egrave (p.sh. trafikimi); dhe d) neglizhenca dhe/ose keqmenaxhimi.

2.4. Reagimi i grupeve të marginalizuara ndaj korrupsionit

Grupet e marginalizuara vuajnë nga të paktën dy fenomene negative: së pari, nga rreziku (rreziqet), që i bën (bëjnë) të cenueshëm⁴¹, dhe së dyti, nga korrupsioni, i cili e bën situatën e tyre edhe më të komplikuar. Përballja me dy kërcënime të tilla nga ndonjë pjesë jo e marginalizuar e shoqërisë, normalisht do të shkaktonte një reagim të fortë. Por a janë grupet e marginalizuara në gjendje të reagojnë - a kanë ata vullnet, njohuri dhe mjete për ta bërë këtë?

Nga teksti i mësipërm shihet se ekspozimi i grupeve të marginalizuara ndaj korrupsionit varet shumë nga ekspozimi ndaj rrezikut të tyre parësor, gjë që i bën ata të marginalizuar. Nëse ky rrezik është i përhershëm⁴², edhe ekspozimi i grupit ndaj korrupsionit është pak a shumë i përhershëm. Nëse ky rrezik nuk ka një karakter kaq të përhershëm⁴³, ato grupe janë të ekspozuara ndaj korrupsionit vetëm kur ky rrezik parësor është realisht i pranishëm. Vetë përballja me rrezikun parësor dhe mbijetesa përballë tij kërkon shumë përpjekje nga anëtarët e grupeve të marginalizuara. Përveç kësaj, është e rëndësishme si e perceptojnë ata rrezikun shtesë të korrupsionit: nëse e shohin atë si një pjesë të pashmangshme të rrezikut parësor, reagimi i tyre normal do të jetë i njëjtë me reagimin ndaj rrezikut parësor: rregullimi për mbijetesë. Dhe kjo po ndodh vërtet: ekspozimi ndaj rrezikut parësor shkakton të gjitha llojet e pasojave negative, ku korrupsioni është një prej tyre, dhe anëtarët e grupeve të marginalizuara thjesht e perceptojnë atë si një nga ato pasoja dhe nuk reagojnë ndaj tij. Për ta, është thjesht pjesë e një barre të rëndë që ata mbartin tashmë, sepse janë gra, migrantë, homoseksualë, etj. Nga ana tjetër, nëse grupet e marginalizuara nuk janë gjithmonë të ekspozuara ndaj korrupsionit, ose për ndonjë arsye tjetër nuk e perceptojnë si pjesë të rrezikut parësor, shanset që ata të reagojnë rriten ndjeshëm. Një të kuptuar i tillë është jashtëzakonisht i rëndësishëm në zhvillimin e politikave kundër korrupsionit për grupet e marginalizuara, sepse lehtëson motivimin e tyre për luftën kundër kërcënimeve të korrupsionit me të cilat përballen. Edhe pse çështja e vullnetit për t'iu përgjigjur kërcënimeve të korrupsionit është e rëndësishme, nuk është e mjaftueshme për t'i angazhuar praktikisht grupet e cenueshme për të luftuar korrupsionin. Ajo që është më e rëndësishme është niveli i aftësisë, njohurive dhe burimeve të tyre për të bërë diçka në lidhje me këtë.

Luftimi i korrupsionit në të gjitha format e tij të ndërlikuara në kohët moderne nuk

41 Gjinia, mosha, orientimi seksual, pakica etnike...

42 Si gjinia ose varfëria, për shembull.

43 Sot, ky është rasti i migrantëve të paligjshëm.

është një ushtrim i lehtë dhe kërkon një nivel të duhur të njohurive teknike kundër korrupsionit, të cilat pak njerëz i kanë, përfshirë ata brenda grupeve të marginalizuara. Prandaj, ata duhet të kërkojnë mbështetje profesionale, e cila zakonisht nuk është shumë e lirë. Duke pasur parasysh faktin se grupet e cenueshme normalisht kanë në dispozicion burime modeste dhe kanë më pak gjasa të kenë qasje efektive në mekanizmat për dëmshpërblim dhe veprime korigjuese kundër korrupsionit, shanset e tyre për të fituar një nivel të duhur të mbështetjes profesionale në këtë luftë nuk janë shumë të mira⁴⁴.

Përveç mënyrave profesionale për ta luftuar korrupsionin, ekziston edhe një mundësi tjetër: opsioni politik. Nëse vendimet e politikave në çdo vend të veçantë do të merrnin parasysh nevojat e grupeve të marginalizuara dhe veçoritë e zgjidhjeve të nevojshme për t'u marrë me këto nevoja, niveli i cenueshmërisë së tyre do të ulej. Sidoqoftë, grupet e marginalizuara kanë qasje të pamjaftueshme tek vendimmarrësit dhe më pak mundësi të marrin pjesë në jetën ekonomike dhe politike. Ata gjithashtu kanë një zë më të dobët për të kërkuar të drejtat e tyre dhe benefitet që u takojnë, duke i bërë caqe më të lehtë për korrupsionin. Ata kanë më pak mundësi që ta kundërshtojnë ndikimin korruptiv nga interesat të posaçme të mirë-organizuara në lidhje me politikat që i prekin. Ata e kanë më të vështirë t'ua komunikojnë nevojat e tyre hartuesve të politikave, të marrin pjesë në hartimin e politikave publike dhe të kërkojnë llogaridhënie në mënyrë efektive⁴⁵.

Grupet e marginalizuara janë rrallë një element i barabartë dhe konstituiv i çdo qeverie, pikërisht për faktin se ato janë ato të marginalizuara. Gjithashtu, nuk ndodh shumë shpesh që atyre t'u kërkohej mendim ose propozim. Sidoqoftë, ka vende me disa forma të angazhimit të grupeve të marginalizuara, kryesisht të grave⁴⁶. Në disa vende, është vendosur pjesëmarrja e pakicave etnike në proceset e vendimmarrjes,⁴⁷ por në terma praktikë përfaqësuesit e atyre pakicave thjesht nuk mund të konkurrojnë me peshën e zërave të grupeve dominuese etnike. Por në shumicën e rasteve, edhe kur grupet e marginalizuara janë të vendosur të reagojnë ndaj kërcënimeve të korrupsionit dhe dinë ta bëjnë këtë, fakti që atyre u mungojnë burimet për ta bërë këtë në një mënyrë kuptimplotë dhe efektive e pengon aftësinë e tyre që të kenë ndikim⁴⁸.

44 Përgjigje të ekspertëve të U4 (2010), *Ndikimi i korrupsionit tek popujt indigjenë*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

45 Po aty.

46 Në forma të ndryshme të shoqatave të grave ose të personave me aftësi të kufizuara, ndonjëherë edhe me funksione këshilluese.

47 Në shumicën e rasteve për shkak të marrëveshjeve ndërqeveritare ose koncesioneve.

48 Kapitulli 2.1 më lart.

Duke pasur parasysh gjithçka nga sa më lart për vullnetin dhe aftësinë e grupeve të marginalizuara që të reagojnë kundër korrupsionit - mungesa më e zakonshme e vullnetit të vërtetë për të bërë diçka në lidhje me të, përgjithësisht një nivel i ulët i njohurive të nevojshme dhe një mungesë mbizotëruese e burimeve për ta luftuar korrupsionin - bëhet e qartë se janë mjaft minimale shanset që grupet e cenueshme të angazhohen në eliminimin e rreziqeve të korrupsionit që e bëjnë jetën e tyre edhe më të vështirë.

2.5. Grupet e cenueshme dhe jo të marginalizuara në lidhje me raportimin e korrupsionit

Një formë specifike e një reagimi ndaj korrupsionit është raportimi i tij para autoriteteve përgjegjëse. Raportimi i korrupsionit ose sinjalizimi është shumë i rëndësishëm, sepse veprat penale të korrupsionit janë zakonisht ato më të fshehura dhe çdo aluzion i ekzistencës së tyre mund të bëjë me të vërtetë një ndryshim duke u dhënë mundësi autoriteteve të zbatimit të ligjit të fillojnë një hetim. Por raportimi i korrupsionit nuk është i rëndësishëm vetëm për agjencitë e zbatimit të ligjit dhe ata që janë të përfshirë personalisht në raste konkrete. Ajo që nganjëherë është edhe më e rëndësishme është vetëdija e një shoqërie që ekziston një problem i veçantë. Pa një vetëdije të tillë, shoqëria nuk mund të angazhohet dhe të fillojë të kërkojë zgjidhje ligjore dhe praktike për një problem. Është pothuajse një rregull i përgjithshëm që sa më i dhimbshëm të jetë problemi për një shoqëri të caktuar, aq më shpejt do të fillojë shoqëria ta gjejë zgjidhjen e tij. Sado që është për të ardhur keq, sa më i madh të jetë skandali, aq më i shpejtë është reagimi.

Prandaj, duke pasur parasysh pasojat shkatërruese të korrupsionit ndaj grupeve të marginalizuara, të cilat janë shumë më rënda sesa pasojat e korrupsionit ndaj grupeve jo të marginalizuara, është absolutisht thelbësore që të raportohen rreziqet ose rastet e korrupsionit ndaj të cilave ekspozohen grupet e cenueshme. Por a ndodh kjo vërtet? Njerëzit zakonisht raportojnë ngjarje që i perceptojnë si të paligjshme, imorale ose të padrejta. Pra, parakushti themelor që anëtarët e grupeve të marginalizuara ta raportojnë korrupsionin kur ndodh është që ta dallojnë një ngjarje problematike. Nëse nuk mendojnë se ju ka ndodhur diçka e padrejtë, atyre ose të afërmeve, miqve, etj., ata as nuk do të mendojnë ta raportojnë atë. Anëtarët e grupeve të marginalizuara jetojnë në kushte shumë specifike, gjë që i bën ata rezilientë, pothuajse imun ndaj disa ngjarjeve që do të shkaktonin shumë vëmendje dhe reagim midis personave jo të marginalizuar.

Ekspozimi i përditshëm ndaj kërcënimeve të ndryshme ndikon në këndvështrime, andaj ata që janë të ekspozuara ndaj më shumë kërcënimeve çdo ditë bëhen më imunë dhe tolerant ndaj ngjarjeve që janë të padrejta, imorale ose të paligjshme. Përveç nivelit të reziliencës, jetikë janë edhe niveli i vetëdijesimit dhe njohurive. Nëse njerëzit as nuk e dallojnë korrupsionin kur ndodh, si do ta raportojnë atë? Në të vërtetë, në disa vende disa forma të korrupsionit tolerohen për shkak të faktit se viktimat e tyre i njohin këto si sjellje të pranueshme shoqërore dhe kulturore.

Janë kryer shumë studime për dallimet midis burrave dhe grave në raportimin e korrupsionit. Statistikat ndryshojnë në të gjithë botën dhe në disa vende⁴⁹ gratë janë më pak të gatshme ta raportojnë korrupsionin⁵⁰, ndërsa në vendet e tjera gratë e raportojnë korrupsionin më shpesh sesa burrat⁵¹. Sidoqoftë, ekziston një element që dukshëm po ndikon në nivelin e gatishmërisë për ta raportuar korrupsionin: cilësia e shtetit ligjor dhe respektimi i lirive: në vendet që perceptohen si “jo të lira”, vetëm 57% e grave do ta raportojnë korrupsionin, në vendet “pjesërisht të lira” kjo përqindje rritet në 65%, dhe në vendet “e lira” kjo përqindje rritet në 75%⁵². Arsyeja kryesore për vendimin e tyre për të mos raportuar, siç citohet nga gratë, është se ato mendojnë se asgjë nuk do të ndryshojë, pra, “nuk ka dallim” nëse e raportojnë korrupsionin apo jo⁵³. Kjo tregon një nivel të shkatërruar të besimit në punën e institucioneve të sektorit publik.

Këto përqindje ndryshojnë ndjeshëm kur bëhet fjalë për raportimin aktual të korrupsionit përmes paraqitjes së ankesave zyrtare. Studimet në këtë fushë tregojnë se nga të gjitha ankesat në lidhje me korrupsionin vetëm rreth 30% në nivel global kanë ardhur nga gratë. Në disa rajone të botës si Azia dhe Afrika, kjo përqindje është edhe më e ulët⁵⁴, ndërsa në rajone të tjera si Evropa është më e lartë⁵⁵. Kur krijohen kanale të specializuara të raportimit që pranojnë raporte për korrupsionin në fushat pranë interesave të grave⁵⁶, përqindja e rasteve të raportuara të korrupsionit të raportuara nga gratë është dy herë më e lartë se përqindja e rasteve të raportuara nga burrat.

49 Për shembull, në Nepal dhe Pakistan.

50 UNDP (2014), *Gjinia dhe korrupsioni në Amerikën Latine: a kanë ndonjë lidhje?* https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

51 P.sh. Kolumbia.

52 Indeksi i Lirisë i Freedom House, siç është paraqitur nga UNDP (2014), *Gjinia dhe korrupsioni në Amerikën Latine: a kanë ndonjë lidhje?* https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

53 Po aty.

54 Në Azi (9%), Afrikë (24%).

55 Në Evropë dhe Azi Qendrore: 35%.

56 P.sh. programet e sigurimeve shoqërore në Argjentinë.

Nëse gratë, si grupi më i madh dhe më i vjetër i marginalizuar, nuk e raportojnë korrupsion, atëherë ka shumë të ngjarë që edhe grupet e tjera të marginalizuara nuk do ta raportojnë korrupsion. Marrë parasysh të gjitha rrethanat negative - tolerancë më të lartë, mungesën e vetëdijes dhe njohurive, mungesën e besimit në institucionet publike - mund të pritët vetëm që grupet e tjera të marginalizuara ta raportojnë korrupsionin edhe më pak, veçanërisht në vendet ku të drejtat dhe liritë e grupeve të marginalizuara janë nën shtypje të fortë.

2.6. Të mirat e përdorura në korrupsion nga grupet e cenueshme dhe jo të marginalizuara

Ekspertët kundër korrupsionit zakonisht bëjnë dallimin midis korrupsionit të nivelit të lartë (të madh) dhe të nivelit të ulët (të imët). Korrupsioni i nivelit të lartë përfshin zyrtarë të nivelit të lartë publik, shuma të mëdha parash dhe zakonisht shkakton shumë dëme në të gjithë vendin,⁵⁷ por është shumë më pak personal sesa korrupsioni i nivelit të ulët, i cili zakonisht ndodh në një bashkëveprim personal midis dy personave të përfshirë - dhënësit të ryshfetit dhe marrësit të ryshfetit. Marrësi i ryshfetit në çështjet e nivelit të ulët të korrupsionit nuk mund të ndikojë në ekonominë dhe zhvillimin kombëtar, por ai/ajo mund të marrë një vendim jashtëzakonisht të rëndësishëm që ndikon në jetën e personit që është dhënësi i ryshfetit.

Në kundërshtim me mendimin mbizotërues të qytetarëve në disa vende⁵⁸, paraja nuk është forma e vetme e ryshfetit. Konventat ndërvendore përdorin termin “avantazh i padrejtë”, duke përfshirë shumë avantazhe të ndryshme të padrejta materiale dhe jo materiale: para, metale të çmuara, pushime të paguara, punësim, promovim, favorizime seksuale dhe të tjera personale, etj. Imagjinata e fajtorëve në rastet e korrupsionit thjesht nuk ka kufij.

Problemi i përjetuar nga anëtarët e grupeve të marginalizuara në raste të korrupsionit të nivelit të ulët është se çka të ofrojnë, premtojnë ose t’ia japin dikujt që pret ose kërkon ryshfet? Siç shihet më lart, grupet e marginalizuara janë zakonisht ndër anëtarët më të varfër të shoqërisë dhe si të tillë janë të ekspozuar ndaj shumë rreziqeve të ndryshme, kështu që mundësitë e tyre për avantazhe të padrejta që mund të ofrohen, premtohen ose jepen, është shumë e ngushtë. Ata nuk mund të premtojnë pushime të këndshme ose punë fitimprurëse për zyrtarët e korruptuar, pasi gjithçka që ata disponojnë janë

57 Ngadalësimi i rritjes së BPV-së, duke shkakuar rritje të tatimeve dhe ulje të regjistrimit në shkollë...

58 Në Kinë, madje është një dispozitë e ligjit.

burime të kufizuara dhe veten.

Korrupsioni prek shpërpjestimisht më të varfrit, por ka edhe dallime në korrupsionin në lidhje me gjininë e më të varfërve: në terma relativë, gratë duhet të paguajnë më shumë. Edhe nëse shumat absolute të ryshfeteve që paguajnë janë të njëjta ose më të ulëta se ato të paguara nga burrat, peshat relative që këto shuma kanë në buxhetet e grave janë zakonisht shumë më të larta se pesha e të njëjtave në buxhetet e burrave⁵⁹. Ndonjëherë, anëtarët e grupeve të marginalizuara nuk kanë para për të paguar ryshfet. Në raste të tilla, marrësit e ryshfetit shpesh kërkojnë favore personale në formën e punës ose shërbimeve seksuale. Kjo e fundit, e ashtuquajtura “zhvatje seksuale”, hyn në kategorinë e dhunës gjinore dhe më së shumti u ndodh grave. Problemi me zhvatjen seksuale është se për shkak të shumë arsyeve të ndryshme⁶⁰ shumë shpesh nuk raportohet tek autoritetet përkatëse. Seksi si monedhë e ryshfetit është një fenomen që shton një barrë shtesë dhe jashtëzakonisht të rëndë për rrethanat në të cilat jetojnë anëtarët e grupeve tashmë të marginalizuar.

Të mirat e kërkuara në korrupsionin e grupeve jo të marginalizuara zakonisht janë të kufizuara në avantazhe monetare, të cilat janë shumë më pak personale për dhënësit e ryshfetit sesa favorizimet seksuale dhe të ngjashme. Prandaj, niveli i poshtëritimit dhe i vuajtjes së një dhënësi të ryshfetit nga një grup jo i cenueshëm nuk ndikon në personalitetin e tij/saj në atë masë siç ndikon dhënia e ryshfeteve nga anëtari i një grupi të cenueshëm.

59 UNDP (2014), *Gjinia dhe korrupsioni në Amerikën Latine: a kanë ndonjë lidhje?* https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

60 Turpi, tradita kulturore, fajësimi i viktimave, etj.

2.7. A duhet që politikat kundër korrupsionit t'i marrin parasysh veçoritë e grupeve të marginalizuara?

Për shkak të nenit 5 të Konventës së OKB-së kundër Korrupsionit (UNCAC) dhe kërkesës së saj të qartë⁶¹ për të miratuar dhe zbatuar politika kundër korrupsionit, si dhe shumë arsye të brendshme dhe të jashtme, vendet në mbarë botën po adoptojnë politika të ndryshme kundër korrupsionit në një mënyrë të përsheptuar gjatë viteve të fundit. Disa organizata ndërkombëtare⁶² po vendosin kërkesa të qarta për vendet që përpiqen t'iu bashkohen për të zhvilluar politika të tilla. Pavarësisht nga niveli zakonisht i ulët i zbatimit të atyre dokumenteve strategjike, politikat vendore kundër korrupsionit të vendeve të ndryshme shumë shpesh ndajnë të njëjtën strukturë: prezantimin, përshkrimin e arsyeve dhe pasojave të korrupsionit në vend, qëllimet dhe parimet e politikave, masat e planifikuara kundër korrupsionit, institucionet përgjegjëse dhe afatin kohor për zbatim. Shpesh, politikat kundër korrupsionit nuk janë dokumenti i vetëm strategjik kundër korrupsionit në një vend pasi ato janë të një natyre shumë të përgjithshme dhe kanë nevojë për operacionalizim, dhe për këtë vendet miratojnë plane veprimi të zbatueshme. Sidoqoftë, përkundër rritjes së numrit të të dy llojeve të dokumenteve strategjike, është e vështirë të gjesh të paktën një politikë kundër korrupsionit në botë që përmban masa të krijuara posaçërisht për t'i mbrojtur nga korrupsioni grupet e cenueshme dhe anëtarët e tyre.

Pasojat shkatërruese të korrupsionit ndaj grupeve të marginalizuara përshkruhen në kapitujt e mësipërm. Përtej çdo dyshimi, situata tashmë e vështirë e grupeve të marginalizuara është përkeqësuar edhe për shkak të korrupsionit. Korrupsioni gërshetohet pothuajse në të gjitha situatat e përditshme të grupeve të marginalizuara, duke e bërë jetën e tyre edhe më të vështirë dhe të ndërlikuar. Nga të gjitha kategoritë e popullatës në çdo vend, ato të marginalizuara vuajnë pasojat më të rënda të korrupsionit dhe do të ishte normale të pritet që dokumentet strategjike vendore kundër korrupsionit ta njohin atë fakt dhe të zhvillojnë masat e nevojshme.

Pa hyrë në pyetjen pse vendet ende nuk po e bëjnë këtë, ekspertët ndërkombëtarë tashmë sugjerojnë që të zhvillohen - si një e tërë ose si pjesë e politikave të përgjithshme kundër korrupsionit - strategji të përqendruara dhe efektive kundër korrupsionit të

61 "Çdo Shtet Palë, në përputhje me parimet themelore të sistemit të vet ligjor, do të zhvillojë dhe zbatojë osembajë politika efektive, të koordinuara kundër korrupsionit që promovojnë pjesëmarrjen e shoqërisë dhe reflektojnë parimet e sundimit të ligjit, menaxhimin e duhur të punëve publike dhe pronës publike, integritetin, transparencën dhe llogaridhënien."

62 P.sh. Bashkimi Evropian.

hartuara posaçërisht për grupet e marginalizuara. Për të arritur këtë efektivitet, duhet të përmbushen disa parakushte⁶³:

- politikë-bërësit do të duhet të kuptojnë se korrupsioni ka një ndikim shumë më serioz në pjesët e marginalizuara të popullatës për shkak të ekspozimit të tyre specifik ndaj rreziqeve dhe përvojave të tjera,
- ata gjithashtu do të duhet të kuptojnë se korrupsioni perceptohet dhe ndjehet ndryshe nga grupet e marginalizuara,
- që në fazën e hartimit të politikave kundër korrupsionit, do të duhet të merren parasysh ndikimet e ndryshme⁶⁴ të atyre dokumenteve mbi popullatën e marginalizuar,
- politikat kundër korrupsionit duhet të kombinohen me përpjekjet për t'i fuqizuar grupet e marginalizuara në qeverisje dhe fusha të tjera të rëndësishme përmes ngritjes së kapaciteteve të qeverisë dhe shoqërisë civile,
- grupet e marginalizuara do të duhet të njihen si aleatë të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit dhe në zhvillimin e politikave të targetuara kundër korrupsionit,
- do të duhet të përdoren ngritja e kapaciteteve dhe mbështetja institucionale e anëtarëve të grupeve të marginalizuara,
- pjesët e veçanta të politikave kundër korrupsionit do të duhet të jenë në pajtim me pjesët e përgjithshme të të njëjtave dokumente për të siguruar një qasje të koordinuar kundër korrupsionit nga dhe për të gjitha pjesët e shoqërisë,
- politikë-bërësit gjithashtu do të duhet të kuptojnë se përmirësimi i situatës së grupeve të marginalizuara në fushën e korrupsionit do të përmirësojë në mënyrë të konsiderueshme situatën e tyre të përgjithshme dhe ekspozimin ndaj rreziqeve të tjera, duke i bërë ata më pak të cenueshëm në terma të përgjithshëm.

Pyetja e vërtetë, pra, nuk është nëse politikat kundër korrupsionit duhet të marrin parasysh nevojat e veçanta të grupeve të marginalizuara, por kur bota do ta ketë bota politikën e parë të specializuar kundër korrupsionit për grupet e marginalizuara?

63 Të zhvilluar edhe në bazë të: Transparency International (2016), *Gjinia dhe korrupsioni (Udhëzues i temës)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.

64 Ndikim i ndryshëm nga ai në lidhje me grupet jo të marginalizuara.

2.8. Pjesëmarrja në rritje në politikë e kategorive të caktuara të njerëzve të marginalizuar si një mjet kundër korrupsionit

Siç u tha më lart, grupet e marginalizuara karakterizohen nga fakti se ata kanë më pak qasje në vendimmarrje dhe më pak mundësi për të marrë pjesë në jetën ekonomike dhe politike. Ata gjithashtu kanë një zë më të dobët për të kërkuar të drejtat e tyre dhe benefitet që u takojnë, duke i bërë caqe më të lehtë për korrupsionin.⁶⁵ Marrë parasysh këtë, do të ishte normale të pritet që mundësimi i grupeve të marginalizuara që të rrisin nivelin e tyre të pjesëmarrjes në vendimmarrjen strategjike/politike në një vend do t'u ndihmojnë në zvogëlimin e rreziqeve të korrupsionit ndaj të cilave ata ekspozohen. Sidoqoftë, pjesëmarrja e thjeshtë në proceset e vendimmarrjes nuk është mjet kundër korrupsionit në vetvete. Nëse do të ishte kështu, një nivel i përmirësuar i demokracisë në çdo vend do të çonte automatikisht në uljen e korrupsionit në atë vend, gjë që nuk është absolutisht e vërtetë: pas rënies së perdes së hekurt dhe nisjes së proceseve demokratike formale në vendet e mëparshme komuniste, njerëzit prisnin që niveli i korrupsionit të ulej thjesht për shkak të këtij fakti. Sidoqoftë, ata u zhgënjyen shumë kur zbuluan se situata e korrupsionit në vendet e tyre u përkeqësua dhe u rrit më tej në përmasë eksponenciale pas krijimit të shteteve demokratike.

Për shkak të kaq shumë grupeve të ndryshme të marginalizuara do të ishte naive të pritet që të gjithë ata të marrin të drejtën t'i shprehin drejtpërdrejt nevojat dhe shqetësimet e tyre në nivelin politik. Disa prej tyre janë thjesht shumë të vegjël, të tjerë tepër specifikë, por ekziston një kategori e personave të cënueshëm, e cila - për nga numrat masivë dhe në bazë të të drejtave themelore të njeriut dhe të drejtave ligjore të barazisë gjinore - thjesht duhet të bëhet pjesë e barabartë e proceseve moderne të vendimmarrjes; dhe kjo kategori janë gratë.

Zgjerimi i pjesëmarrjes së grave në politikë është çështje e të drejtave dhe cilësisë së demokracisë dhe jo masë kundër korrupsionit⁶⁶ në vetvete. Sidoqoftë, angazhimi i grave në jetën politike mund të kontribuojë në përmirësimin e llogaridhënies, ndërtimin e sistemeve të qëndrueshme të integritetit në vend dhe krijimin e kornizave qeverisëse që janë më të përgjegjshme ndaj nevojave kundër korrupsionit - por vetëm nëse gratë janë të pajisura me aftësi për t'u angazhuar në atë mënyrë. Ato gra që marrin pjesë në

65 Përgjigje të ekspertëve të U4 (2010), *Ndikimi i korrupsionit tek popujt indigjenë*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

66 UNDP (2014), *Gjinia dhe korrupsioni në Amerikën Latine: a kanë ndonjë lidhje?* https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10July.pdf

politikë duhet të kenë njohuri dhe aftësi për ta bërë këtë në mënyrë efektive në lidhje me përgjigjen ndaj rreziqeve të korrupsionit që u paraqiten grupeve të marginalizuara në veçanti dhe shoqërisë në përgjithësi. Në shumë vende ku aplikohen kuotat politike, ndërtimi i kapaciteteve dhe mbështetja institucionale janë të nevojshme për ta bërë pjesëmarrjen e grave më efektive⁶⁷.

Prandaj, për të krijuar një kategori plotësisht të fuqizuar të vendimmarrësve të rinj, duhet të ndërtohet kapaciteti i grave dhe t'u ofrohet atyre mbështetje institucionale. Ekziston edhe një kusht tjetër, jashtëzakonisht i rëndësishëm për angazhimin e duhur të grave: nëse ata nuk paguhen ose paguhen më pak, shanset janë që vendet mund t'i respektojnë zyrtarisht kuotat dhe kërkesat për barazi politike të burrave dhe grave, por në thelb, veçanërisht në fushën ekonomike, asgjë nuk do të ndryshojë. Për pasojë, nuk do të ketë ndryshime në fushën e kundër korrupsionit pavarësisht rritjes së pjesëmarrjes politike të grave, pasi ato do të duhet të vazhdojnë të luftojnë për mbijetesë ekonomike dhe do të kenë pak kohë për t'u marrë me korrupsionin.

Sidoqoftë, edhe gratë politikane plotësisht të afta dhe me përvojë nuk do të ndryshojnë asgjë nëse nuk do të zgjedhin ta luftojnë korrupsionin. Siç shihet më lart⁶⁸, statistikat që tregojnë se gratë janë më hezituese të pranojnë rreziqe dhe reciprocitet, dhe veprojnë në mënyrë të favorshme kundër korrupsionit, prandaj, angazhimi i grave në përpjekjet kundër korrupsionit mund të çojë në përmirësime në integritetin dhe llogaridhënien e shoqërisë. Marrë parasysh këtë, disa vende e kanë promovuar qëllimisht feminizimin e fuqisë punëtore si një strategji për ta frenuar korrupsionin⁶⁹.

Aplikimi i ngritjes së kapaciteteve dhe mbështetjes institucionale dhe zvogëlimi i punës së papaguar dhe të nën-paguar të grave, janë mënyra për të përmirësuar pjesëmarrjen e grave në jetën publike dhe politike⁷⁰, që tashmë janë dëshmuar të suksesshme. Sidoqoftë, për ta përdorur këtë pjesëmarrje të përmirësuar si një mjet efektiv kundër korrupsionit, gratë duhet të jenë të motivuara dhe të përfshira qëllimisht në luftën kundër korrupsionit. Përndryshe, në terma praktikë nuk do të ndryshojë asgjë dhe grupi i marginalizuar i grave do të vazhdojë të jetë i ekspozuar ndaj rreziqeve të ndryshme, përfshirë korrupsionin, përkundër faktit se do të ketë disa gra që zënë pozitë më të rëndësishme në vend.

67 Transparency International (2016), *Gjinia dhe korrupsioni (Udhëzues i temës)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.

68 Në Kapitullin 2.2.

69 Në fund të viteve 1990 dhe fillimin e viteve 2000, u krijua një forcë policore e trafikut vetëm me gra në Lima, Peru.

70 Transparency International (2019), *Gjinia dhe korrupsioni*, https://www.transparency.org/files/content/feature/2019_G20_Gender+Corruption_Transparency_International.pdf

2.9. Përmbledhja e gjetjeve

Në bazë të diskutimeve në kapitujt 2.1. - 2.8., është e mundur të nxirren të gjeturat e mëposhtme në lidhje me marrëdhëniet midis korrupsionit dhe grupeve të margjinalizuara:

- a) korrupsioni rrit pabarazinë e të hyrave dhe varfërinë, ngadalëson zhvillimin e shoqërive dhe shkakton rritjen e numrit të grupeve të margjinalizuara dhe anëtarëve të tyre,
- b) ekspozimi i grupeve të margjinalizuara ndaj korrupsionit e dëmton seriozisht cilësinë e jetës së tyre, ndonjëherë edhe ekzistencën e tyre,
- c) korrupsioni prek grupet e margjinalizuara më shumë sesa ato jo të margjinalizuara,
- d) anëtarët e grupeve të margjinalizuara e përdorin korrupsionin më shumë sesa anëtarët e grupeve jo të margjinalizuara, por jo për shkak të prirjes personale të tyre, por për shkak të ekspozimit të tyre më të madh ndaj rreziqeve të korrupsionit,
- e) nuk është niveli i korrupsionit që ndikon në natyrën dhe karakteristikat themelore të grupeve të margjinalizuara, por janë tiparet themelore të grupeve të margjinalizuara dhe faktorët kontekstualë në të cilët gjenden këto grupe që ndikojnë në nivelin e korrupsionit të atyre grupeve,
- f) gratë e përdorin korrupsionin më pak sesa burrat, megjithatë, jo për shkak të prirjes së tyre personale ndaj korrupsionit, por për shkak të aversionit të tyre më të madh ndaj tipareve që shoqërojnë të gjitha fenomenet e korrupsionit: reciprociteti dhe rreziku,
- g) ka vetëm hulumtime të kufizuara lidhur me atë se si i kërcënon korrupsioni grupet e ndryshme të margjinalizuara,
- h) grupi i margjinalizuar i të varfërve vuan më shumë nga korrupsioni,
- i) grupi i margjinalizuar i grave është i ekspozuar ndaj rreziqeve të korrupsionit në pothuajse të gjitha fushat e jetës, gjithashtu për shkak të rolit të tyre tradicional të kujdesit familjar,
- j) gratë janë shumë më të rrezikuara nga korrupsioni sesa burrat,
- k) anëtarëve të grupeve të margjinalizuara zakonisht u mungon vetëdija dhe të kuptuarit e kërcënimit të korrupsionit,
- l) gatishmëria e grupeve të margjinalizuara për të reaguar kundër korrupsionit është në një nivel shumë të ulët, njëjtë me kapacitetin e tyre (njohuri dhe burime),
- m) grupet e margjinalizuara sinjalizojnë mbi korrupsionin më pak se ato jo të margjinalizuara,

- n) gratë e sinjalizojnë korrupsionin më pak sesa burrat, por ky raport ndryshon nëse vendosen linja të posaçme raportimi për gratë,
- o) të mirat e kërkuara në korrupsion të grupeve të marginalizuara mund të jenë të karakterit personal, veçanërisht kur viktimat janë gra,
- p) politikë-bërësit zakonisht nuk e kuptojnë se korrupsioni ka një ndikim shumë më serioz në pjesët e marginalizuara të popullatës dhe se korrupsioni perceptohet dhe ndjehet ndryshe nga grupet e cënueshme për shkak të ekspozimit të tyre specifik ndaj rreziqeve dhe përvojave të tjera,
- q) që në fazën e hartimit të politikave vendore kundër korrupsionit, do të duhet të merren parasysh ndikimet e ndryshme të atyre dokumenteve mbi popullatën e marginalizuar,
- r) politikat kundër korrupsionit duhet të kombinohen me përpjekjet për t'i fuqizuar grupet e marginalizuara në qeverisje dhe fusha të tjera të rëndësishme përmes ngritjes së kapaciteteve të qeverisë dhe shoqërisë civile,
- s) grupet e marginalizuara duhet të njihen si aleatë të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit dhe në zhvillimin e politikave të targetuara kundër korrupsionit,
- t) politikë-bërësit shpesh nuk e të kuptojnë se përmirësimi i situatës së grupeve të marginalizuara në fushën e korrupsionit do të përmirësojë në mënyrë të konsiderueshme situatën e tyre të përgjithshme dhe do të ulë ekspozimin ndaj rreziqeve të tjera, duke i bërë ata më pak të cënueshëm në terma të përgjithshëm.
- u) pjesëmarrja e thjeshtë e individëve të marginalizuar në vendimmarrje/procese politike nuk është një mjet kundër korrupsionit në vetvete,
- v) Angazhimi i grave në jetën politike mund të kontribuojë në përmirësimin e llogaridhënies, ndërtimin e sistemeve të qëndrueshme të integritetit në vend dhe krijimin e kornizave qeverisëse që janë më të përgjegjshme ndaj nevojave kundër korrupsionit, por vetëm nëse gratë janë të pajisura me aftësi për t'u angazhuar në atë mënyrë, që është arsyeja pse duhet të ndërtohet kapaciteti i grave që marrin pjesë në sektorin politik dhe publik dhe duhet t'u ofrohet mbështetje institucionale,
- w) ulja e punës së papaguar dhe të nën-paguar të grave ndihmon në forcimin e aktiviteteve politike dhe kundër korrupsionit të grave,
- x) gratë dhe grupet e tjera të marginalizuara duhet të jenë të motivuar dhe të angazhuar qëllimisht në luftën kundër korrupsionit.

3. PËRMIRËSIMI I SITUATËS SË GRUPEVE TË MARGJINALIZUARA NË PËRGJITHËSI DHE NË LIDHJE ME KORRUPSIONIN NË KOSOVË⁷¹

Marrë parasysh gjetjet e mësipërme, veçanërisht nga Kapitulli 2.9., në Kosovë ekzistojnë disa mundësi për ta përmirësuar situatën e përgjithshme të grupeve të marginalizuara, por edhe situatat e tyre specifike në lidhje me korrupsionin.

Zgjidhjet e përshkruara më poshtë janë dhënë në formën e grupeve të rekomandimeve, në përpjekje për t'iu përgjigjur të gjitha gjetjeve dhe problemeve të identifikuara.

3.1. Identifikimi i problemit dhe vlerësimi i shtrirjes së tij

Për ta kuptuar problemin e grupeve të marginalizuara në Kosovë dhe lidhjen e tyre me korrupsionin, do të ishte e rekomandueshme që:

- a) të kryhen hulumtime në lidhje me identifikimin e grupeve të marginalizuara në Kosovë, vlerësimin e madhësisë së tyre dhe ekspozimit të tyre ndaj rreziqeve të përgjithshme që shkaktojnë cenueshmërinë e tyre,
- b) të kryhen hulumtime mbi korrupsionin që i rrezikon të gjitha grupet e cenueshme në Kosovë me qëllim të identifikimit të llojeve të korrupsionit, shtrirjes dhe ndikimit të tyre në grupet e cenueshme, si dhe për krahasimin e këtyre rezultateve me hulumtimin mbi llojet e korrupsionit, shtrirjen dhe ndikimin e tyre në grupe jo të marginalizuara,
- c) të kryhen hulumtimeve të ndara gjinore brenda secilit prej grupeve të marginalizuara në Kosovë me qëllimin që:
 - të identifikohet lloji i korrupsionit, shtrirja dhe ndikimin e tij në atë grup,
 - të analizohet përvoja e anëtarëve të këtij grupi me raste konkrete të korrupsionit dhe reagimit të tyre ndaj tij, veçanërisht niveli i sinjalizimit prej tyre në lidhje me ato raste,
 - të identifikohen të mirat e kërkuara në ato raste (materiale, jomateriale, personale) dhe niveli i dëmit të vetë-perceptuar që këto u shkaktojnë anëtarëve të grupeve të marginalizuara të përfshirë në korrupsion,
 - të identifikohen dhe analizohen dallimet midis grave dhe burrave në të gjitha

71 Referencat për Kosovën do të kuptohen në kontekstin e Rezolutës 1244 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara (1999).

- rastet e përmendura më lart,
- d) të identifikohen fushat e administratës publike të Kosovës në të cilat korrupsioni ka një paragjykim gjinor⁷²,
- e) të prezantohen të dhëna të zbërthyera sipas gjinisë në statistikat zyrtare të Kosovës, të cilat mund të ndihmojnë për ta kuptuar më mirë lidhjen midis gjinisë dhe korrupsionit⁷³.

3.2. Përmirësimi i situatës socio-ekonomike të grupeve të marginalizuara

Pabarazitë socio-ekonomike janë shkak kryesor për marginalizimin e grupeve të caktuara në çdo shoqëri, pasi ato e zvogëlojnë seriozisht qasjen e tyre në punësim dhe shërbime sociale, kujdes shëndetësor, strehim, arsim dhe mbrojtje ligjore. Të njëjtat pabarazi krijojnë terren jashtëzakonisht të përshtatshëm për korrupsion të grupeve të marginalizuara, gjë që e përkeqëson edhe më tej situatën e atyre grupeve. Prandaj, masat në këtë fushë, megjithëse mund të duken të kushtueshme, janë mekanizmi më i rëndësishëm për ta përmirësuar situatën e grupeve të marginalizuara dhe për ta zvogëluar numrin e tyre dhe numrin e anëtarëve të tyre. Marrë parasysh këtë, do të ishte e rekomandueshme që të hartohet një strategji gjithëpërfshirëse e sektorit publik për integrimin e anëtarëve të grupeve të marginalizuara në jetën ekonomike në Kosovë, duke përfshirë, por pa u kufizuar në:

- analizat e situatës socio-ekonomike të secilit prej grupeve të marginalizuara, duke identifikuar arsyet kryesore të gjendjes së tyre dhe duke siguruar kundërmasa,
- vendosjen e stimujve dhe mekanizmave të duhur arsimorë për të përmirësuar shanset e anëtarëve të grupeve të marginalizuara për punësim (më të mirë),
- vendosjen e programeve të rregulluara që përshpejtojnë punësimin e duhur të anëtarëve të grupeve të marginalizuara,
- zhvillimin e programeve të posaçme, me financim publik, për të mundësuar qasje (më të mirë) të grupeve të marginalizuara në shërbimet themelore sociale,
- miratimin e masave për integrimin më të mirë të grave në fuqinë punëtore dhe shërbimin civil.

72 UNDP (2014), *Gjinia dhe korrupsioni në Amerikën Latine: a kanë ndonjë lidhje?* https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

73 Po aty.

3.3. Ulja e ekspozimit të drejtpërdrejtë të grupeve të marginalizuara ndaj korrupsionit

Meqenëse niveli i gatishmërisë së grupeve të marginalizuara për të reaguar kundër korrupsionit është shumë i ulët, njësoj si ai i aftësive të tyre (njohuri dhe burime), dhe meqenëse përgjigja e zbatimit të ligjit ndaj korrupsionit që rrezikon grupet e cenueshme nuk është në një nivel adekuat, duhet të merren masa urgjente për ta përmirësuar situatën në Kosovë, përfshirë, por pa u kufizuar në:

- a) vendosjen e programeve të posaçme për anëtarët e grupeve të marginalizuara në të gjitha grupmoshat për të rritur vetëdijesimin dhe të kuptuarit e tyre mbi kërcënimin e korrupsionit,
- b) zhvillimin e masave për të rritur njohuritë, motivimin dhe vendosmërinë e anëtarëve të grupeve të marginalizuara për luftën kundër korrupsionit,
- c) vendosjen e linjave të raportimit të korrupsionit për anëtarët e grupeve të ndryshme të marginalizuara, veçanërisht gratë,
- d) njohjen e qartë të grupeve të marginalizuara si aleatë të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit dhe në zhvillimin e politikave të targetuara kundër korrupsionit,
- e) adresimin dhe neutralizimin e ndikimit joproporcional të korrupsionit tek anëtarët e grupeve të ndryshme të marginalizuara⁷⁴,
- f) zbatimin e një qasjeje të përqendruar tek viktimat në luftën kundër korrupsionit, duke ndjekur parimet e barazisë dhe mosdiskriminimit⁷⁵,
- g) kryerjen e hetimeve efikase të rasteve të korrupsionit në lidhje me grupet e cenueshme⁷⁶;
- h) zbatimin e mekanizmave mbrojtës për sinjalizuesit, dëshmitarët, viktimat dhe anëtarët e familjes, me kontribut nga mbrojtësit e të drejtave të njeriut, ekspertët dhe shoqëria civile⁷⁷.

74 Qendra e Burimeve të Drejtësisë Ndërvendore (2020) *Komisioni i ri Ndër-amerikan për të Drejtat e Njeriut e analizon korrupsionin si problem të të drejtave të njeriut*, <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.

75 Po aty.

76 Po aty.

77 Po aty.

3.4. Pjesëmarrja e anëtarëve të grupeve të marginalizuara në vendimmarrje në nivelin e politikave

Grupet e marginalizuara kanë pjesëmarrje shumë të kufizuar në krijimin e vendimeve në nivelin e politikave, dhe është shumë i ulët niveli i krijuesve të politikave që e kuptojnë situatën e grupeve të marginalizuara në lidhje me rreziqet e korrupsionit me të cilat përballen. Për ta trajtuar këtë deficit në Kosovë, do të ishte e rekomandueshme që:

- a) të promovohet dhe rritjet pjesëmarrja e anëtarëve të grupeve të marginalizuara, veçanërisht e grave, në jetën publike dhe politike, si dhe të edukohen dhe motivohen për luftën efektive kundër korrupsionit në kuadrin e asaj pjesëmarrjeje,
- b) të edukohen politikë-bërësit që ta kuptojnë se përmirësimi i situatës së grupeve të marginalizuara në fushën e korrupsionit do ta përmirësojë gjendjen e tyre të përgjithshme dhe do të zvogëlojë ekspozimin e tyre ndaj rreziqeve të tjera,
- c) të ndikohet tek krijuesit e politikave që ta kuptojnë ndikimin diferencial gjinor të korrupsionit dhe të hartojnë politika që adresojnë shqetësimet dhe përvojat specifike të grave dhe burrave⁷⁸,
- d) të përfshihen anëtarët e grupeve të marginalizuara, veçanërisht gratë, në hartimin dhe zbatimin e politikave kundër korrupsionit,
- e) të sigurohet ndërtimi i kapaciteteve dhe mbështetje institucionale për anëtarët e grupeve të marginalizuara, veçanërisht gratë, që mbajnë pozita vendimmarrëse,
- f) që në fazën e hartimit të politikave kundër korrupsionit të sektorit publik duhet të merren parasysh ndikimet e ndryshme të këtyre dokumenteve në grupet e marginalizuara,
- g) të kombinohen politikat kundër korrupsionit me përpjekjet për t'i fuqizuar grupet e cënueshme në qeverisje dhe fusha të tjera të rëndësishme përmes ngritjes së kapaciteteve të institucioneve dhe shoqërisë civile,
- h) të shqyrtohen rregullisht efektiviteti dhe efikasiteti i politikave kundër korrupsionit, me theks të veçantë në ndikimin praktik të atyre politikave në

78 SIDA (2015), *Gjinia dhe korrupsioni*, <https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.

grupet e marginalizuara,

- i) të sigurohet publikim i gjerë i masave kundër korrupsionit që japin rezultate të prekshme për të dëshmuar se luftimi i korrupsionit është i mundur dhe për të motivuar përpjekje të mëtejshme kundër korrupsionit të shoqërisë në përgjithësi dhe anëtarëve të grupeve të marginalizuara.

3. PËRFUNDIM

Çdo grup i marginalizuar është i ekspozuar ndaj një numri të madh të rreziqeve, dhe rreziku i përhapur i korrupsionit që i prek të gjitha këto grupe i zmadhon të gjitha rreziqet e tjera me të cilat përballen. Prandaj, nuk është e mundur të përmirësohet situata e grupeve të marginalizuara në cilëndo shoqëri pa përpjekje efektive kundër korrupsionit që i kërcënon ato grupe. Gjithashtu, nuk është e mundur të përmirësohet situata e grupeve të marginalizuara vetëm duke luftuar korrupsionin. Prandaj, masat për përmirësimin e mirëqenies së anëtarëve të grupeve të marginalizuara duhet të jenë të dyfishta: është e nevojshme të vendoset barazia e tyre ekonomike dhe politike me anëtarët e grupeve jo të marginalizuara, dhe gjithashtu të rritet rezistenca e tyre ndaj korrupsionit.

Masat kundër korrupsionit që targetojnë grupet e cënueshme kërkojnë masa të rregulluara mirë për angazhimin e ekspertëve të sektorit publik, privat, dhe shoqërisë civile, si dhe disa shpenzime publike. Vetëm bashkëpunimi i të gjithë elementëve të shoqërisë mund të sigurojë zhvillime pozitive në këtë fushë dhe përfshirje aktive dhe të dobishme të grupeve të marginalizuara në përpjekjet e gjera kundër korrupsionit në Kosovë.

Vendet e vogla kanë avantazhe të caktuara kur trajtojnë grupet e marginalizuara dhe ekspozimin e tyre ndaj korrupsionit: është më e lehtë të identifikohen grupet dhe karakteristikat e tyre, gjithashtu është më e lehtë të flasësh me ta dhe të punohet me ta drejtpërdrejt në përmirësimin e situatës së tyre të përgjithshme dhe kundër korrupsionit. Sasia e burimeve të nevojshme është më e vogël se në vendet e mëdha dhe rezultatet e prekshme mund të arrihen shumë më shpejt dhe me më pak vështirësi. Trajtimi i shkaqeve dhe rreziqeve të korrupsionit për grupet e cënueshme është i domosdoshëm, dhe vendi i parë që do ta bëjë këtë në mënyrë efektive do të korrë përfitimet e zhvillimit më të shpejtë ekonomik dhe kohezionit shoqëror, dhe do të sigurojë një dritë të ndritshme për pjesën tjetër të botës.

BURIMET:

1. Agerberg, Mattias (2014): *"Perspektivat mbi Gjininë dhe Korrupsionin"* në Serinë e Punimeve për Cilësinë e Punës së Qeverisjes 2014:14, Universiteti i Gothenburg-ut.
2. Berazategui, Emilia (2019): *Gjinia dhe korrupsioni: ku do të shkojmë nga këtu?* <https://voices.transparency.org/gender-and-corruption-where-do-we-go-from-here-e891900f5d0f>.
3. Boehm, Frederic, U4 Brief (2015): *A janë burrat dhe gratë njësoj të korruptuar?*, <https://www.cmi.no/publications/5851-are-men-and-women-equally-corrupt>.
4. Carasciuc, Lilia (2000): *Korrupsioni dhe cilësia e qeverisjes: rasti i Moldavisë*, në: Limpangog, Cirila P. N.D.: Mundimi me korrupsionin: një perspektivë gjinore - një prezantim i sfondit.
5. Dollar, David, Fismand, Raymond dhe Gatti, Roberta (1993): *A janë femrat me të vërtetë seksi "më i drejtë" / Korrupsioni dhe gratë në qeveri*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/305281468779674425/pdf/multi-page.pdf>.
6. Hoogeveen Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis dhe Stefan Dercon: *Një udhëzues për analizën e rrezikut, cenueshmërisë dhe grupeve të marginalizuara*, Banka Botërore, <http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>.
7. FMN (Gupta, Davvodi, Alonvo-Terme) (1998): *A ndikon korrupsioni në pabarazinë e të hyrave dhe varfërinë?*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>.
8. Qendra e Burimeve të Drejtësisë Ndërvendore *Komisioni i ri Ndër-Amerikan për të Drejtat e Njeriut e analizon korrupsionin si problem të drejtave të njeriut*, <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.
9. RTE (2019): *Si i dëmton korrupsioni të cenueshmit*, <https://www.rte.ie/brainstorm/2019/0717/1063599-how-corruption-hurts-the-vulnerable/>.
10. SIDA (2015): *Gjinia dhe korrupsioni*, <https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.

11. Zyra e Ndhmës e U4 (2017): *Korrelacioni midis korrupsionit dhe pabarazisë*, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/correlation-between-corruption-and-inequality>.
12. Transparency International: *Barometri Global i Korrupsionit i TI*, <https://www.transparency.org/research/gcb>.
13. Transparency International (2016): *Gjinia dhe korrupsioni (Udhëzues i temës)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.
14. Transparency International (2019): *Gjinia dhe korrupsioni*, https://www.transparency.org/files/content/feature/2019_G20_Gender+Corruption_Transparency_International.pdf.
15. Përgjigje të ekspertëve të U4 (2010): *Ndikimi i korrupsionit tek popujt indigjenë*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.
16. UNDP (2014): *Gjinia dhe korrupsioni në Amerikën Latine: a kanë ndonjë lidhje?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf.
17. UNDP dhe UNIFEM (2016): *Korrupsioni, Llogaridhënia dhe Gjinia: Të kuptuarit e lidhjeve*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.
18. UNODC (2019), *Korrupsioni dhe gjinia: Gratë dhe burrat preken ndryshe nga korrupsioni, por nuk ka prova se gratë ose burrat janë më pak të korruptueshëm*, <https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender-women-and-men-affected-differently-by-corruption--but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html>.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



UN
DP

*Empowered lives.
Resilient nations.*

KONCEPTNI RADNI DOKUMENT O KORUPCIJI I RANJIVIM GRUPAMA

KONCEPT DOKUMENT O KORUPCIJI I RANJIVIM GRUPAMA

Ovaj koncept document je izradjen i objavljivan od strane projekta SAEK II, Program Ujedinjenih Nacija za Razvoj, UNDP Kancelarija na Kosovu, uz podršku Švajcarske Agencije za Razvoj i Saradnju (SDC) na Kosovu.

Odricanje od odgovornosti:

Sadržaj ovog concept dokumenta ne predstavlja mišljenje UNDP-a niti mišljenja našeg donatora, SDC-a.

SADRŽAJ:

| | |
|--|-----------|
| 1.UVOD..... | 5 |
| 2.PITANJA NA KOJA JE POTREBNO ODGOVORITI..... | 7 |
| 2.1.Povezanost između korupcije i socio-ekonomskih nejednakosti kao jednog od glavnih uzroka ranjivosti određenih grupa..... | 8 |
| 2.2.Ko je pošteniji?..... | 10 |
| 2.3.Područja izloženosti za grupe ranjive na korupciju | 14 |
| 2.4.Reakcija ranjivih grupa na korupciju..... | 17 |
| 2.5.Ranjive i neranjive grupe o prijavi korupcije..... | 19 |
| 2.6.Robe koje koriste ranjive i neranjive grupe u korupciji..... | 21 |
| 2.7.Da li antikorupcijske politike uzimaju u obzir osobine ranjivih grupa?..... | 22 |
| 2.8.Povećano učestvovanje određenih kategorija ranjivih ljudi u politici kao sredstvo protiv korupcije..... | 24 |
| 2.9.Rezime nalaza..... | 26 |
| 3.POBOLJŠANJE POLOŽAJA RANJIVIH GRUPA UOPŠTE I U VEZI SA KORUPCIJOM NA KOSOVU | 29 |
| 3.1. Identifikacija problema i procena njegovog obima..... | 29 |
| 3.2.Poboljšanje socio-ekonomske situacije ranjivih grupa..... | 30 |
| 3.3.Smanjenje direktne izloženosti ranjivih grupa korupciji | 31 |
| 3.4.Učešće članova ranjivih grupa u odlučivanju na nivou politike | 32 |
| 4.ZAKLJUČAK..... | 33 |
| IZVORI:..... | 35 |

1. UVOD

Ranjive grupe suočavaju se sa brojnim izazovima u pogledu svojih ljudskih prava i uskraćivanja osnovnih ljudskih potreba kao što su hrana, voda i sklonište. Oni su takođe neproporcionalno češće žrtve korupcije i teže ih pogađa šteta od korupcije. Rizik od korupcije povezan je sa svim ranjivim grupama i kombinuje štetne efekte diskriminacije koje su već pretrpele ranjive grupe. UNDP nastoji da se bori protiv nejednakosti i poboljša živote onih najugroženijih. Zato je Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), kroz projekat Podrška antikorupcijskim naporima na Kosovu (SAEK), koji podržava Švajcarska kancelarija za razvojnu saradnju na Kosovu (SDC), pripremio ovaj dokument sa analizom korupcijskih rizika sa kojima se suočavaju ranjive grupe, uz pružanje preporuka o tome kako poboljšati angažman na političkom nivou kako bi se uklonili uzroci korupcije i na minimum sveli rizici sa kojima su ranjive grupe suočene.

Iako postoji opšte slaganje da korupcija predstavlja pretnju za svako društvo, nedostaje široka saglasnost o njenim konkretnim posledicama u različitim vrstama okruženja. „Da li zaista svi imaju cenu?“, „Ko plaća više - siromašni ili bogati?“ i „Možemo li se zaista boriti protiv korupcije?“ su neka od ključnih pitanja na koja se već decenijama traže odgovori.

Razlike između grupa ljudi mogu se zasnivati na njihovoj starosti, količini imovine, polu, seksualnoj, verskoj ili političkoj orijentaciji i njihovim zanimanjima.¹ Neke grupe ljudi, „oni koji su diskriminirani“² - osobe lišene slobode, žene i deca, migranti, autohtono stanovništvo, pripadnici LGBTQ zajednice, itd. - tokom istorije su trpele pretnje i napade drugih, nediskriminiranih članova njihovih društava.

Studija o korupciji i ranjivim grupama je prilično nova, te je stoga pre analize posebnosti odnosa tih grupa i korupcije, potrebno definisati sledeće pojmove: korupcija, rod i ranjive grupe.

Korupcija se tradicionalno definiše kao zloupotreba poverenog položaja u javnom ili privatnom sektoru radi lične koristi.

Pol se odnosi na društvene atribute povezane sa muškim ili ženskim odnosima i odnose među ženama, muškarcima, devojkama i dečacima, kao i na odnose žena i muškaraca³.

1 Branitelji ljudskih prava, novinari, ekolozi i svedoci, između ostalih.

2 Međunarodni centar za pravdu (2020) *Nova Međuamerička komisija za ljudska prava analizira korupciju kao problem ljudskih prava*, <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.

3 UNDP i UNIFEM (2016): *Korupcija, odgovornost i pol: Razumevanje veza*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

Ova definicija „roda“ pokazuje da tradicionalno razumevanje „roda“ kao „pola“, koje se odnosi na biološke i fiziološke karakteristike žena i muškaraca, nije potpuno korektno. Zbog širokog spektra različitih vrsta ranjivih grupa teško je pronaći njihov zajednički imenilac i definisati ih. Jedna od definicija mogla bi biti sledeća: *ranjive grupe* su grupe koje su izložene rizicima koji vode do društveno neprihvatljivog nivoa blagostanja⁴, pri čemu „blagostanje“ treba razumeti u najširem mogućem smislu kao što su potrošnja ili prihod, siromaštvo, neadekvatna ishrana, nedostatak pristupa zdravstvu i obrazovanju, nesigurnost zbog sukoba, nejednako postupanje, pa čak i nedostatak političke slobode⁵. Na osnovu tako široke definicije, lista mogućih ranjivih grupa je gotovo beskonačna. Važno je shvatiti da se lista ranjivih grupa razlikuje od zemlje do zemlje. Raspon ekonomskog razvoja zemalja, dostignuti nivo prava i sloboda njihovih građana, izloženost različitim sukobima⁶ i međunarodnim katastrofama⁷ utiču na postojanje i obeležja ranjivih grupa. Imajući sve to u vidu, ne treba zaboraviti da jedna ranjiva grupa postoji u skoro svakom društvu, a ta grupa su žene. Od najsiromašnijih do najbogatijih zemalja, od starih vremena do danas, žene još uvek nemaju isti nivo ekonomskih i/ili političkih prava kao njihove muške kolege koji zauzimaju iste položaje ili žive u istoj zemlji. Živimo u svetu u kojem samo šest zemalja daje ženama i muškarcima jednaka prava iz radnog odnosa, gde će biti potrebno 108 godina da se smanji razlika u platama između polova i 202 godine da se postigne paritet na radnom mestu⁸.

4 Hoogeveen Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis i Stefan Dercon: *Vodič za analizu rizika, ranjivosti i ranjivih grupa*, Svetska banka, <http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>.

5 Ibid.

6 Socijalni nemiri, građanski ratovi,..

7 Na primer: ilegalne migracije.

8 Berazategui, Emilia, 2019, *Pol i korupcija: Gde idemo odavde?* <https://voices.transparency.org/gender-and-corruption-where-do-we-go-from-here-e891900f5d0f>.

2. PITANJA NA KOJA JE POTREBNO ODGOVORITI

Kada govorimo o ranjivim grupama i korupciji, neka pitanja se ponavljaju i pronalaženje odgovora na ta pitanja može pomoći ne samo u razumevanju problema i izazova u ovoj oblasti, već i u pronalaženju mogućih rešenja. Ta pitanja, kako ih identifikuju istraživači širom sveta, u najmanju su ruku sledeća⁹:

- postoje li veze između korupcije i socio-ekonomskih nejednakosti kao jednog od glavnih uzroka ranjivosti određenih grupa?
- da li su ranjive grupe poštenije i manje sklone korišćenju korupcije u odnosu na ne-ranjive grupe?
- postoje li oblasti u kojima su ranjive grupe izloženije rizicima korupcije?
- da li postoji reakcija ranjivih grupa na korupciju?
- da li postoje razlike između ranjivih i ne-ranjivih grupa u prijavljivanju korupcije?
- da li postoji različita roba koja se koristi u korupciji ranjivih grupa u odnosu na robu ne-ranjivih grupa?
- da li antikorupcijske politike treba da uzmu u obzir osobine ranjivih grupa?
- da li je povećano učešće određenih kategorija ranjivih ljudi u politici samo po sebi sredstvo protiv korupcije?

Odgovori na ova pitanja u osnovi bi trebalo da pokriju sve najosetnije probleme u povezanosti ranjivih grupa i korupcije i da omoguće identifikaciju potencijalnih rešenja. Ali kao i u mnogim drugim oblastima, teorijska razmatranja su mnogo jednostavnija i daleko manje zahtevna od stvarnih rešenja, primenljivih u praksi.

⁹ Sledeći principe: UNDP i UNIFEM (2016): *Korupcija, odgovornost i pol: razumevanje veza*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

2.1. Povezanost između korupcije i socio-ekonomskih nejednakosti kao jednog od glavnih uzroka ranjivosti određenih grupa

Definicija ranjivih grupa kao grupa izloženih rizicima koji vode do društveno neprihvatljivog nivoa njihovog ekonomskog stanja, pokazuje da može postojati mnogo različitih rizika koji ugrožavaju ljude i tako „stvaraju“ ranjive grupe. Neki od najjačih elemenata u stvaranju razlika među ljudima i njihovim grupama su ekonomski i socijalni faktori koji utiču na njihovo blagostanje, uključujući prihode, obrazovanje i zdravlje. Jednostavno: nedostatak odgovarajućeg dohotka ozbiljno umanjuje šanse ljudi koji pate od toga da imaju adekvatan pristup mnogim stvarima, uključujući i preko potrebne socijalne usluge: zdravstvo, stanovanje, obrazovanje, pravnu zaštitu itd. Ovo je izuzetno plodno tlo za nastajanje i postojanje ranjivih grupa.

Sledeće pitanje na koje treba odgovoriti jeste pitanje da li postoji povezanost između tih ekonomskih i socijalnih faktora i nivoa korupcije u svetu ili u pojedinim zemljama? Drugim rečima: da li su siromašnije zemlje korumpiranije od bogatih? Ako je odgovor na ovo pitanje pozitivan, lako je zaključiti da su u siromašnim zemljama sa širokim spektrom ranjivih grupa, kroz korupciju, te grupe izložene dodatnom riziku, što ozbiljno ugrožava kvalitet njihovog života i egzistencije. I međunarodno istraživanje to zaista pokazuje: ljudi iz siromašnih zemalja moraju da plaćaju više mita i više se bave korupcijom od ljudi iz bogatih zemalja¹⁰, mada čak i ove poslednje nisu ni blizu da budu oslobođene od korupcije.

Obično, siromašni delovi stanovništva - jednostavno zbog njihove svakodnevne borbe za opstanak - uvek imaju mnogo lošiju percepciju svih aspekata života u svojim zemljama - uključujući i korupciju - od bogatih. Ali, njihova percepcija je manje bitna od objektivnih uslova u kojima žive. Dakle, fokus ove analize nije na percepciji različitih delova stanovništva, već na objektivnim uslovima njihovog života i povezanosti s korupcijom.

Istraživanja i analize poslednjih godina doveli su do sledećih važnih nalaza u vezi sa odnosima između korupcije i ranjivih grupa:

- dok je opšte priznato da korupcija usporava ekonomski razvoj i mnoštvo njegovih karakteristika¹¹, istraživanje pokazuje da takođe povećava nejednakost u dohotku i siromaštvo¹²;
- imajući u vidu da niži nivo društveno-ekonomskog razvoja direktno utiče na

10 „TI“ globalni barometar za korupciju: <https://www.transparency.org/research/gcb>.

11 Nivo i efikasnost socijalne potrošnje, razvoj takozvanog »ljudskog kapitala«...

12 MMF (Guupta, Davvodi, Alonvo-Terme) (1998), *Da li korupcija utiče na nejednakost dohotka i siromaštvo?* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>.

postojanje i brojnost ranjivih grupa¹³, očigledno je da korupcija kao inhibitor društveno-ekonomskog rasta i ubrzava nejednakost dohotka i siromaštvo ima direktan uticaj na ugrožene grupe: više korupcije znači i manje razvoja, a manje razvoja znači ranjivije grupe i ljude;

- postoji i treća komponenta: korupcija nesrazmerno pogađa upravo one koji žive u siromaštvu i one koji su siromašni, nepismeni i nisu svesni svojih prava¹⁴.

Ova tri otkrića vode do važnog pitanja: da li je moguće poboljšati položaj ranjivih grupa borbom protiv korupcije i spustiti ga na nivo koji neće značajno uticati na nivo društveno-ekonomskog rasta društva? Kao jedno od mogućih rešenja, ovo pitanje će biti razmotreno na kraju rada, ali već ovde treba pomenuti najvažniji element: borba za bolji nivo razvoja i borba protiv korupcije moraju ići ruku pod ruku.

13 The U4 Helpdesk (2017), *Korelacija između korupcije i nejednakosti*, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/correlation-between-corruption-and-inequality>.

14 SIDA (2015), *Pol i korupcija*, <https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.

2.2. Ko je pošteniji?

Ranjive grupe su izložene različitim vrstama rizika, pa se od njih zahteva da se prilagode nivou pretnji ukoliko žele da prežive te situacije bez veće štete. Imajući to u vidu, nije iznenađujuće da sklonost ranjivih grupa ka korupciji ne zavisi toliko od unutrašnjih karakteristika¹⁵ grupa koliko više od objektivnih okolnosti i uslova u kojima se nalaze. Korupcija nikada nije „kreator“ ranjive grupe, međutim, ona je uvek element, što znatno otežava život takve grupe. Stoga, raspravljanje o okolnostima i uslovima koji utiču na sklonost korupciji ranjive grupe, ne znači da se raspravlja o okolnostima i uslovima eventualnog koruptivnog posla već o događajima koji vode ovom sporazumu: bolesno dete kojem je potreban medicinski tretman bude odbačeno bez plaćenog mita, nerešiva situacija ilegalnih migranata zadržanih na nečijoj zemlji bez šanse da se krene napred bez ponude mita graničnoj policiji, nedostatak hrane za porodicu, koja može biti “zarađena” ako su otac ili majka saglasni da udovolje zahtevu vlasnika radnje i tako dalje.

Normalno je da se ranjive grupe nađu u situacijama u kojima se korupcija može posmatrati kao izlaz češće nego kod grupa koje nisu ranjive, ali to ne znači da su i više skloni da korupciju koriste kao način da reše svoje probleme. Ako se uključe u korupciju, to čine zato što su vrlo često dovedeni u situacije u kojima misle da nema drugog načina da obezbede rešenje za svoje probleme.

Ipak postoji ranjiva grupa koja se u nekim istraživanjima smatra manje korumpiranom od svih ostalih ranjivih i neranjivih grupa: žene. Prema istraživanju u Moldaviji, žene su iskazivale osećaj besa i poniženja zbog plaćanja mita¹⁶. Drugo istraživanje pokazalo je jasnu povezanost između visokog procenta žena u Parlamentu i nižeg nivoa korupcije u zemlji¹⁷. Neki naučnici su takođe zaključili da žene percipiraju nivoe korupcije kao lošije, prijavljuju davanja i manjih mita i imaju nižu toleranciju prema korumpiranom ponašanju, u poređenju sa muškarcima, kao i da bi veći udeo lokalno izabраниh političarki mogao imati pozitivne efekte na regionalni kvalitet upravljanja¹⁸.

Poređenje podataka iz Indeksa rodne nejednakosti uključenih u Izveštaj o ljudskom razvoju Ujedinjenih nacija sa pokazateljem kontrole korupcije indikatora Svetske banke za upravljanje u svetu (oba za 2013. godinu) pokazuje negativnu povezanost između

15 Koliko su brojni i povezani, kakva su iskustva njihovih članova, itd.

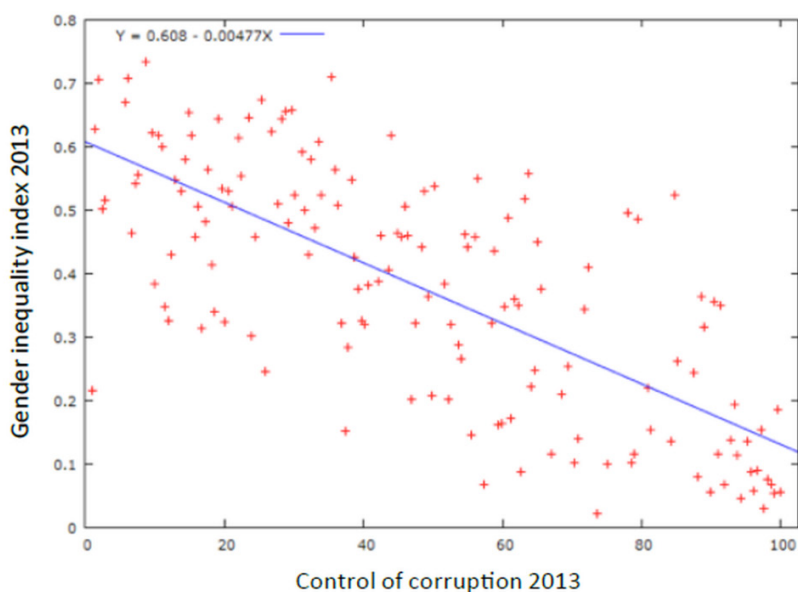
16 Carasciuc, Lilia (2000), *Korupcija i kvalitet upravljanja: slučaj Moldavije*, U: Limpangog, Cirila P. N.D. Borba kroz korupciju: rodna perspektiva - prezentacija u referatu.

17 Dollar, David, Fisman, Raymond i Gatti, Roberta (1993): *Jesu li žene zaista “pošteniji” pol?/Korupcija i žene u vladi*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/305281468779674425/pdf/multi-page.pdf>

18 Agerberg, Mattias (2014) " *Perspektive o polu i korupciji* " u Radnom dokumentu o kvalitetu upravljanja 2014: 14. Univerzitet u Geteburgu.

kontrole korupcije i rodne nejednakosti, kao što je prikazano u daljem tekstu. Međutim, rezultati ovog poređenja i tabele u nastavku ne govore ništa o uzročnoj povezanosti između rodne nejednakosti i kontrole korupcije u smislu da bi veća rodna jednakost mogla biti razlog nižih nivoa korupcije ili obrnuto. Očigledno je da postoji veza između te dve kategorije, ali nije jasno da li je ova veza direktna ili čak uzročna¹⁹.

FIGURE 1. GENDER INEQUALITY INDEX AND CONTROL OF CORRUPTION, 2013



Source: Author; based on the UN's Human Development Report and the World Bank's Worldwide Governance Indicators. Gretl generated graph.

19 Boehm, Frederic, U4 Izveštaj (2015), *Da li su muškarci i žene podjednako korumpirani?*, <https://www.cmi.no/publications/5851-are-men-and-women-equally-corrupt>.

Takođe je sprovedeno dodatno istraživanje koje se odnosi na rodne razlike u stavovima prema korupciji, zatim rodne razlike u prihvatanju mita i rodne razlike u nuđenju mita. Rezultati jedne od studija²⁰ navedeni su u daljem tekstu:

TABLE 1. SUMMARY OF RESEARCH ON GENDER DIFFERENCES IN CORRUPT BEHAVIOUR

| Attitude towards corruption | Accepting bribes | Offering bribes |
|---|---|---|
| Survey responses suggest a lower tolerance of women towards corrupt behaviours | With some exceptions that seem to respond to contextual factors, there is no significant difference between men and women | Men are more likely to offer bribes |
| However, it seems that this is true only in democracies, but not in autocracies and environments where corruption is endemic and widely tolerated | Women behave more opportunistically: they may accept the bribe, but don't reciprocate with a corrupt favour | The value of bribes offered by men tends to be higher |
| | Women are less likely to accept bribes than men when there is a perceived risk of sanctions | Both men and women offer higher bribes to men than to women |

U pokušajima da se objasni otkud te razlike sprovode se mnoge studije. Neke od njih su otkrile da su muškarci korumpiraniji od žena, neke studije nisu otkrile razlike, ali teško da postoje dokazi da su žene korumpiranije od muškaraca. Sa toliko različitih rezultata studija gde se u osnovi postavlja isto pitanje - ko je manje korumpiran? - nije moguće čvrsto zaključiti da su žene po prirodi zaista poštenije od muškaraca.

Pažljivo čitanje gore navedenog istraživanja sugerise²¹ najmanje dva važna faktora u ponašanju koji mogu objasniti zašto postoje razlike u korumpiranom ponašanju i zašto su žene manje korumpirane od muškaraca:

- *osetljivost na rizik*: žene su mnogo manje sklone riziku i učiniće sve da izbegnu negativne posledice njihovog ponašanja: ako postoji verovatna pretnja sankcijama, žene će pokušati da takvo ponašanje izbegnu mnogo češće od muškaraca,
- *reciprocitet*: muškarci imaju tendenciju da uzvraćaju više nego žene, što znači da

20 Ibid.

21 Ibid.

su žene manje zainteresovane za *quid pro quo*: čak i ako nešto prihvate (npr. mito), to ne mora nužno značiti i da će zauzvrat učiniti ono što se od njih očekuje za dobijenu korist.

Iako sve studije pokazuju jasne razlike između korumpiranog ponašanja muškaraca i žena, nema dokaza da su te razlike posledica različitog stava/sklonosti muškaraca i žena prema korupciji. Slično kao i druge ranjive grupe i njihov odnos prema korupciji, čini se da su kontekstualni faktori glavni uzroci uočenih razlika: ne radi se samo o korupciji i o ličnom stavu prema njoj, već o različitim okolnostima i uslovima u kojima se muškarci i žene mogu naći. Ako bi se muškarci i žene doveli tačno u istu situaciju pretnje korupcijom²², verovatno bi procenat onih iz obeju grupa koji su skloni da pretnju pretvore u činjenični slučaj korupcije bio jednak ili vrlo blizu tome.

Međutim, sklonost prema korišćenju korupcije samo je jedan deo procesa odlučivanja o tome da li i kada da se neko upusti u korupciju radi rešavanja problema. Kao što je gore navedeno, postoje i drugi važni elementi (osetljivost na rizik, reciprocitet, itd.) koji utiču na ovu odluku i uprkos činjenici da žene ne vole korupciju na isti način kao i muškarci, u praktičnom smislu stvarno je koriste manje.

Neke zemlje koriste ovu činjenicu da bi poboljšale svoju situaciju sa korupcijom²³:

- u Peruu su zamenjene snage muške saobraćajne policije ženama koje su imale izrazit uticaj na sistemske šeme mita razbijajući dobro uspostavljene mreže muške saobraćajne policije;
- preko SPAK²⁴ Indonezije, preko 2000 žena je obučeno za borbu protiv korupcije, a zatim su postale unutrašnji reformatori u svojim agencijama. Žene su uspešno uvele institucionalna poboljšanja i inovativne mere protiv korupcije i bolje sisteme pružanja javnih usluga koje su institucije za sprovođenje zakona prepoznale nagradama i višim pozicijama.

22 Na primer, lekar bi zatražio mito za operaciju.

23 UNODC (2019), *Korupcija i rod: žene i muškarci različito pogođeni korupcijom, ali nijedan dokaz da su žene ili muškarci manje pokvareni*, https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender_women-and-men-affected-differently-by-corruption--but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html.

24 Pokret SPAK je inicijativa koja ima za cilj da postigne kolektivne promene protiv korupcije usredsređivanjem na promene u ponašanju i na obuku žena za borbu protiv korupcije.

2.3. Područja izloženosti za grupe ranjive na korupciju

Prirodu ranjivih grupa karakterišu rizici koji ih čine ranjivim: pripadnici LGBT zajednice u zemlji neprijateljski raspoloženoj prema LGBT suočavaju se sa drugačijim rizikom od pripadnika nacionalnih manjina čija prava većinsko stanovništvo ne priznaje ili ne štiti. Ti drugačiji rizici utiču na osnovne specifičnosti ranjivih grupa: veličinu grupe, unutrašnju koheziju, kolebanje članova, javnu vidljivost i tako dalje.

Izloženost rizicima od korupcije ne predstavlja osnovu za uspostavljanje specifične ranjive grupe. U svetu u kojem niko nije imun od korupcije, svi, uključujući i one iz različitih društvenih grupa, izloženi su potencijalnim rizicima od korupcije, zavisno od prirode njihovih ličnih i profesionalnih aktivnosti. Drugim rečima: ne radi se o nivou korupcije koji utiče na prirodu i osnovne karakteristike ranjivih grupa, već o osnovnim karakteristikama ranjivih grupa koje utiču na nivo korupcije kojem su te grupe izložene. Studije širom sveta pokazuju da su siromašni jedna od najugroženijih grupa:

- u pod-saharskoj Africi uglavnom su siromašni ciljani zbog sitne korupcije i podmićivanja²⁵,
- u Peruu, ugrožene osobe, naročito žrtve kriminala, imaju veću verovatnoću da plaćaju mito, jer im više trebaju javne usluge i očajnički ih traže²⁶,
- „Transparency International UK“ istakao je velike razlike u procentu devojčica koje nisu u srednjem obrazovanju između najviše i najmanje korumpiranih zemalja²⁷,
- korupcija dovodi do loših zdravstvenih ishoda, posebno za siromašne i mlade²⁸,
- na Filipinima, korumpiranije oblasti imaju niže stope imunizacije i niže stope vakcinacije za novorođenčad²⁹,
- korupcija u Meksiku značajno utiče na osnovni životni materijal siromašnih, delujući kao regresivni porez na već jako opterećena domaćinstva.³⁰

U praktičnom smislu očigledno je da član ranjive grupe koji je siromašan, nije ranjiv i siromašan jer je korumpiran, već je korumpiran i prisiljen da bude korumpiran jer je

25 RTE (2019), *Kako korupcija nanosi štetu ugroženima*, <https://www.rte.ie/brainstorm/2019/0717/1063599-how-corruption-hurts-the-vulnerable/>.

26 Ibid.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 U4 Odgovor stručnjaka (2010), *Uticaj korupcije na urođeničke*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

siromašan³¹.

Postoji dodatni element koji život siromašnih čini veoma komplikovanim: kada bogati imaju problema sa kvalitetom ili cenom javnih usluga ili imaju dodatne zahteve³², mogu se jednostavno okrenuti od javnih službi i pronaći ono što im je potrebno u privatnom sektoru, ponekad čak i boljeg kvaliteta za nižu cenu. Siromašni nemaju resurse i ekonomsku moć da to učine i prisiljeni su da nastave interakciju sa ponekad loše obavljanim javnim službama, trpeći tako od razornog uticaja korupcije na troškove, dostupnost i kvalitet tih usluga³³. Nedostatak pristupa kvalitetnom obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti takođe ugrožava sposobnost i produktivnost zarade siromašnih i, na kraju, potkopava mogućnosti za izgradnju sigurnih sredstava za život i ekonomsko osnaživanje za sadašnje i buduće generacije tih ljudi³⁴.

Ostale vrste ranjivih grupa suočavaju se sa različitim vrstama i nivoima korupcije, zavisno od prirode njihove ugroženosti. Na primer, ranjiva grupa žena pati od specifične izloženosti zbog tradicionalne uloge žene kao negovateljice porodice. Obično žene traže medicinske usluge za sebe³⁵ ili za svoju decu, za bolje obrazovanje svoje dece, za bolje socijalno zbrinjavanje svojih porodica. Delujući u svim svojim ulogama, žene su previše često prisiljene da se uključuju u korupciju kod onih od kojih traže usluge: zdravstveni radnici, školski službenici, državni službenici, socijalna zaštita.

Međutim, pristup osnovnim javnim uslugama samo je elementarni nivo povećane izloženosti žena rizicima korupcije. One se sa tim rizikom suočavaju i u drugim, naprednijim oblastima³⁶:

- u oblasti poslovanja: korupcija u sektoru regulisanja poslovanja neproporcionalno pogađa žene preduzetnice neomogućavanjem pristupa kreditnim sredstvima ili otežavanjem dobijanja potrebnih licenci i dozvola za pokretanje posla. Pored toga, žene su same svrstale posao i zaposlenost kao područje pružanja usluga koje je drugo najviše podložno podmićivanju mita posle javnog sektora³⁷,

31 Da bismo zadovoljili osnovne potrebe i opstali.

32 Kao što su zahtevi za mito.

33 U4 Odgovor stručnjaka (2010), *Uticaj korupcije na starosedelačko stanovništvo*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

34 Ibid.

35 Zbog njihove uloge u rođenima.

36 UNDP i UNIFEM: Korupcija (2016), *Odgovornost i pol: razumevanje veza*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

37 UNODC (2019), *Korupcija i rod: žene i muškarci različito pogođeni korupcijom, ali nijedan dokaz da su žene ili muškarci manje pokvareni*, https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender_women-and-men-affected-differently-by-corruption--but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html.

- u oblasti primene vladavine zakona (u unapređivanju prava i pružanju zaštite od zlostavljanja): žene uživaju niže nivoe pravne zaštite svojih prava u mnogim zemljama ili ih čak nemaju,
- u oblasti pristupa odlučivanju, uključujući političku participaciju³⁸ kao građani i kao zakonodavci i državni službenici: glavne političke, administrativne i poslovne funkcije u nekim delovima sveta još uvek pretežno zauzimaju muškarci.

Postoje i druge vrste korupcijskih rizika³⁹ kojima su izložene žene, ali se ne razlikuju značajno jedan od drugog. Ono što je važno je činjenica da su žene podložne vrlo visokoj izloženosti korupciji samo zato što su žene. Štaviše, žene koje su siromašne neproporcionalno trpe korupciju, jer su izložene većoj količini rizika.

38 To je razlog za kvote tokom izbora u nekim zemljama.

39 UNDP je prepoznao četiri oblasti izloženosti žena riziku od korupcije: a) prilikom pristupa osnovnim uslugama, tržištima i kreditima; b) dok se bave politikom; c) u situacijama u kojima su prava žena prekršena (npr. trgovina ljudima); i d) u slučajevima zanemarivanja i/ili lošeg upravljanja.

2.4. Reakcija ranjivih grupa na korupciju

Ranjive grupe trpe najmanje dve negativne pojave: prvo, od rizika koji ih čine ranjivim⁴⁰, i drugo, od korupcije, što još više otežava njihovu situaciju. Suočavanje sa takvim pretnjama od strane bilo kog ne-ranjivog dela društva obično bi izazvalo snažne reakcije. Ali, ranjive grupe su u situaciji da uopšte reaguju - da li imaju volju, znanje i sredstva za to?

Iz gornjeg teksta se vidi da izloženost ranjivih grupa korupciji mnogo zavisi od izloženosti njihovom primarnom riziku, koji ih čini ranjivim. Ako je taj rizik trajan⁴¹, izloženost grupe korupciji je takođe manje ili više stalna. Ako ovaj rizik nema tako trajan karakter⁴², te grupe su izložene korupciji samo kada je taj primarni rizik zaista prisutan. Suočavanje sa primarnim rizikom i opstanak sa njim zahtevaju mnogo napora od strane pripadnika ranjivih grupa. Pored toga, važno je to kako oni vide dodatni rizik od korupcije: ako to vide kao neizbežni deo primarnog rizika, njihova normalna reakcija biće ista kao reakcija na primarni rizik: prilagođavanje radi opstanka. I to se zaista događa: izlaganje primarnom riziku izaziva svakojače negativne posledice, gde je korupcija jedna od njih, a pripadnici ranjivih grupa to jednostavno doživljavaju kao jednu od tih posledica i na to ne reaguju. Za njih je to jednostavno težak teret koji već nose jer su žene, migranti, homoseksualci itd. S druge strane, ako ugrožene grupe nisu trajno izložene korupciji ili iz bilo kojeg drugog razloga ne percipiraju je kao deo primarnog rizika, šanse da reaguju značajno se povećavaju. Takvo razumevanje je izuzetno važno u razvoju antikorupcijskih politika za ugrožene grupe, jer olakšava njihovo motivisanje za borbu protiv korupcijskih pretnji sa kojima se suočavaju.

Pitanje volje za odgovor na pretnje korupcije, iako je važno, nije dovoljno za praktično uključivanje ranjivih grupa u borbu protiv korupcije. Ono što je važnije jeste nivo njihovih kapaciteta, znanja i resursa da se nešto učini u vezi sa tim.

Borba protiv korupcije u svim njenim komplikovanim oblicima u modernom vremenu nije laka i ona zahteva odgovarajući nivo tehničkog antikorupcijskog znanja, koje malo ljudi, uključujući i one iz ugroženih grupa, poseduje. Zbog toga moraju da potraže stručnu podršku koja obično i nije baš jeftina. Imajući u vidu činjenicu da ranjive grupe obično imaju skromne resurse i manje je verovatno da će imati efikasan pristup mehanizmima za naknadu štete i korektivne akcije protiv korupcije, njihove šanse da

40 Pol, starost, seksualna orijentacija, etnička manjina...

41 Na primer, pol ili siromaštvo.

42 Danas bi to bio slučaj sa ilegalnim migrantima.

steknu odgovarajući nivo profesionalne podrške u ovoj borbi su i nisu baš dobre⁴³.

Pored profesionalnih načina borbe protiv korupcije, postoji potencijalno i još jedan: politička opcija. Ako bi odluke politika u bilo kojoj određenoj zemlji uzele u obzir potrebe ranjivih grupa i posebnosti rešenja koja su potrebna za rešavanje tih potreba, nivo njihove ranjivosti bi se smanjio. Međutim, ranjive grupe nemaju dovoljan pristup donosiocima odluka i manje su u mogućnosti za učešće u ekonomskom i političkom životu. Takođe imaju slabiji glas za zahtevanje ostvarenja svojih prava, što ih čini lakšim metama za korupciju. Oni imaju manje mogućnosti da se suprotstave korumpiranom uticaju dobro organizovanim posebnim interesima u pogledu politika koje na njih utiču. Teže je preneti svoje potrebe kreatorima politika, učestvovati u kreiranju javnih politika i efektivno zahtevati odgovornost⁴⁴.

Ranjive grupe su retko jednak i konstitutivan element svake vlade upravo zbog činjenice da su one ranjive. Takođe se ne dešava često da bi oni bili upitani za mišljenje ili predloge. Međutim, postoje zemlje sa nekim oblicima angažmana ranjivih grupa, uglavnom žena⁴⁵. U nekim zemljama je uspostavljeno učešće etničkih manjina u procesima donošenja odluka⁴⁶ ali u praksi predstavnici tih manjina jednostavno ne mogu da se nadmeću sa težinom glasova dominantnih etničkih grupa. Ali u većini slučajeva, čak i kada su ranjive grupe čvrsto odlučne da reaguju na pretnje korupcije i kada znaju kako to učiniti, činjenica da im nedostaju resursi da to učine na smislen i efikasan način ometa njihovu sposobnost da izvrše uticaj⁴⁷.

Imajući u vidu sve iz gore navedenog o volji i sposobnostima ranjivih grupa da reaguju protiv korupcije - najčešći nedostatak stvarne volje da se nešto preduzme u vezi s tim, uglavnom nizak nivo znanja i pretežni nedostatak resursa za borbu protiv korupcije - postaje očigledno da su šanse da se ugrožene grupe uključe u uklanjanje rizika od korupcije koji otežavaju njihov život prilično male.

43 U4 Odgovor stručnjaka (2010), *Uticaj korupcije na starosedelačko stanovništvo*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

44 Ibid.

45 U različitom obliku udruženja žena ili invalida, ponekad čak i sa konsultativnim funkcijama.

46 U većini slučajeva zbog međuvladinih sporazuma ili koncesija.

47 Poglavlje 2.1 gore.

2.5. Ranjive i neranjive grupe o prijavi korupcije

Specifičan oblik reakcije na korupciju je prijavljivanje nadležnim organima. Prijavlivanje korupcije ili „uzbunjivanje“ („zviždanje u pištaljku“) vrlo je važno jer su korupcijska krivična dela najčešće najprikrivenija i svaki nagoveštaj njihovog postojanja zaista može doneti promenu, omogućavajući organima za sprovođenje zakona da pokrenu istragu. Ali prijavljivanje korupcije nije važno samo za agencije za sprovođenje zakona i za one koji su lično umešani u konkretne slučajeve. Ono što je ponekad još važnije jeste svest društva da određeni problem postoji. Bez takve svesti, društvo se ne može angažovati i početi da traži zakonska i praktična rešenja problema. Gotovo je opšte pravilo da što je problem bolniji za određeno društvo, to će se društvo mnogo brže upustiti u njegovo rešenje. Nažalost, što je veći skandal, reakcija je brža.

Stoga, imajući u vidu razorne posledice korupcije za ranjive grupe, koje su mnogo gore od posledica korupcije za ne-ranjive grupe, apsolutno je neophodno da svi budu obavešteni o rizicima ili slučajevima korupcije kojima su izložene ranjive grupe. Ali da li se to zaista i događa?

Ljudi obično prijavljuju događaje za koje smatraju da su nelegalni, nemoralni ili nepravedni. Dakle, osnovni preduslov da pripadnici ranjivih grupa prijave korupciju kada se dogodi jeste njihovo prepoznavanje jednog događaja kao problematičnog. Ako ne misle da nešto nije u redu sa onim što se upravo desilo njima ili njihovim rođacima, prijateljima itd. oni neće ni pomisliti da to prijave. Pripadnici ranjivih grupa žive u vrlo specifičnim uslovima zbog kojih su otporni, gotovo imuni na neke događaje koji bi izazvali puno pažnje i reakcija među ne-ranjivima. Izloženost raznim pretnjama svakodnevno utiče na perspektive i, kao takve, osobe koje su svakodnevno izložene većoj pretnji postaju imunije i tolerantnije prema događajima koji su nepravedni, nemoralni ili nezakoniti. Pored stepena otpornosti, od vitalnog je značaja i nivo svesti i znanja. Ako ljudi čak i ne prepoznaju korupciju kada se ona dogodi, kako će to prijaviti? Zapravo se u nekim zemljama neki oblici korupcije tolerišu zbog činjenice da ih njihove žrtve prepoznaju kao društveno i kulturološki prihvatljivo ponašanje.

Sprovedeno je mnogo studija o razlikama između muškaraca i žena u prijavljivanju korupcije. Statistika se razlikuje širom sveta, a u nekim zemljama⁴⁸ žene su spremne da prijavljuju korupciju manje⁴⁹, dok će u drugim zemljama žene prijavljivati korupciju češće

48 Na primer, u Nepal i Pakistanu.

49 UNDP (2014), *Pol i korupcija u Latinskoj Americi: postoji li veza?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10July.pdf

nego muškarci⁵⁰. Međutim, postoji element koji očigledno utiče na nivo spremnosti za prijavljivanje korupcije: kvalitet vladavine zakona i poštovanje sloboda: u zemljama koje se percipiraju kao „neslobodne“, samo 57% žena prijavilo je korupciju, u „delimično slobodnim“ zemljama ovaj procenat raste na 65%, a u „slobodnim“ zemljama taj procenat raste na 75%⁵¹. Glavni razlog njihove odluke da ne prijave, kako navode žene, je taj što misle da se ništa neće promeniti, dakle, „nema veze“ da li da prijave korupciju ili ne⁵². To pokazuje poražavajuće nizak nivo poverenja u rad institucija javnog sektora. Ovi procenti se značajno menjaju kada je u pitanju stvarno prijavljivanje korupcije podnošenjem zvaničnih žalbi. Studije iz ove oblasti pokazuju da je od svih pritužbi koje se odnose na korupciju samo oko 30% širom sveta došlo od žena. U nekim regionima sveta, kao što su Azija i Afrika, taj procenat je još niži⁵³, dok je u drugim regionima, poput Evrope, viši⁵⁴. Kada se uspostave specijalizovani kanali prijavljivanja koji prihvataju izveštaje o korupciji u oblastima koje se tiču žena⁵⁵, procenat prijavljenih slučajeva korupcije koje su prijavile žene je dvostruko veći od procenta slučajeva prijavljenih od muškaraca.

Ako žene, kao možda najveća i najduže uspostavljena ranjiva grupa, ne prijavljuju korupciju, velika je verovatnoća da druge ranjive grupe takođe ne prijave korupciju. Uzimajući u obzir sve negativne okolnosti - veću toleranciju, nedostatak svesti i znanja, nepoverenje u javne institucije - može se očekivati da će druge ugrožene grupe prijavljivati korupciju još manje, posebno na mestima gde su prava i slobode ranjivih grupa snažno suzbijene.

50 Npr. Kolumbija.

51 Indeks slobode Freedom House-a predstavljen od UNDP-a (2014), *Pol i korupcija u Latinskoj Americi: postoji li veza?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

52 Ibid.

53 U Aziji (9%), Afrika (24%).

54 U Evropi i centralnoj Aziji: 35%.

55 Npr. programi socijalnog osiguranja u Argentini.

2.6. Robe koje koriste ranjive i neranjive grupe u korupciji

Stručnjaci za borbu protiv korupcije obično prave razliku između visoke (velike) i niske (sitne) korupcije. Korupcija na visokom nivou uključuje javne službenike visokog nivoa, ogromne količine novca i obično nanosi veliku štetu celoj zemlji,⁵⁶ ali je daleko manje lična od korupcije na nižem nivou, što se obično dešava u ličnoj interakciji dve uključene osobe - davalac mita i primalac mita. Primalac mita u slučajevima korupcije na niskom nivou ne može uticati na nacionalnu ekonomiju i razvoj, ali može doneti izuzetno važnu odluku utičući na život osobe koja daje mito.

Suprotno preovlađujućem mišljenju građana u nekim zemljama⁵⁷, novac nije jedini oblik mita. Međunarodne konvencije koriste izraz „neprimerena prednost“, koji pokriva mnogo različitih materijalnih i nematerijalnih neprikladnih prednosti: novac, plemeniti metali, plaćeni godišnji odmor, zaposlenje, napredovanje, seksualne i druge lične usluge itd. Mašta krivca u slučajevima korupcije jednostavno nema ograničenja.

Problem koji imaju pripadnici ranjivih grupa u slučajevima korupcije na niskom nivou je šta ponuditi, obećati ili dati nekome ko očekuje ili traži mito? Kao što je gore rečeno, ranjive grupe su obično među najsiromašnijim članovima društva i kao takve izložene su mnogim različitim rizicima, pa je njihov izbor nepotrebnih prednosti koje se mogu ponuditi, obećati ili dati, vrlo uzak. Ne mogu obećati lep odmor ili unosan posao korumpiranim zvaničnicima, jer sve što poseduju su ograničeni resursi i oni sami.

Korupcija neproporcionalno pogađa najsiromašnije, ali postoje i razlike u korupciji najsiromašnijih po polu: žene u relativnom pogledu moraju da plaćaju više. Čak i ako su apsolutni iznosi mita koje plaćaju isti ili manji od onih koje plaćaju muškarci, relativna težina tih iznosa utiče na ženski budžet obično mnogo više od težine istih u muškim budžetima⁵⁸.

Ponekad pripadnici ranjivih grupa nemaju novac za plaćanje mita. U takvim slučajevima primaoci mita često traže lične usluge u vidu rada ili seksualnih usluga. Poslednja, takozvana „seksualna iznuda“ (*sextortion*), spada u kategoriju rodnog nasilja i uglavnom se dešava sa ženama. Problem sa seksualnom iznudom je to što se iz više različitih razloga⁵⁹ vrlo često ne prijavljuje nadležnim vlastima. Seks kao valuta mita fenomen je

56 Usporava rast BDP-a, prouzrokujući povećanje poreza i smanjenje upisa u školu...

57 U Kini, to je čak i odredba zakona.

58 UNDP (2014), *Pol i korupcija u Latinskoj Americi: postoji li veza?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

59 Sramota, kulturne tradicije, optuživanje žrtava itd.

koji dodaje dodatno i izuzetno snažno opterećenje okolnosti u kojima žive pripadnici već osetljivih grupa.

Robe tražene u korupciji ne-ranjivih grupa obično su ograničene na novčane prednosti, koje su davaocu mita mnogo manje lične nego seksualne i slične pogodnosti. Stoga nivo poniženja i pritužbe davaoca mita iz ne-ranjive grupe ne utiče na njegovu ličnost u tolikoj meri kao davanje mita od strane pripadnika ranjive grupe.

2.7. Da li antikorupcijske politike uzimaju u obzir osobine ranjivih grupa?

Zbog člana 5 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC) i njegovog izričitog zahteva⁶⁰ da usvoje i primene antikorupcijske politike, kao i zbog mnogih unutrašnjih i spoljnih razloga, zemlje širom sveta ubrzano usvajaju različite antikorupcijske politike tokom poslednjih godina. Neke međunarodne organizacije⁶¹ postavljaju izričite zahteve državama koje pokušavaju da im se pridruže, kako bi razvile takve politike. Bez obzira na obično nizak nivo primene tih strateških dokumenata, nacionalne antikorupcijske politike različitih zemalja često imaju istu strukturu: uvod, opis razloga i posledica korupcije u zemlji, ciljevi i principi politika, planirane antikorupcijske mere, odgovorne institucije i vremenski okvir za njihovo sprovođenje. Često antikorupcijske politike nisu jedini strateški antikorupcijski dokument u zemlji jer su vrlo opšte prirode i potrebna im je operacionalizacija, za koju zemlje usvajaju izvodljive akcione planove. Međutim, uprkos povećanom broju obe vrste strateških dokumenata, teško je naći bar jednu antikorupcijsku politiku u svetu koja sadrži mere koje su posebno dizajnirane da zaštite ranjive grupe i njihove pripadnike od korupcije.

Razarajuće posledice korupcije za ranjive grupe opisane su u gornjim poglavljima. Bez ikakve sumnje, ionako teška situacija ranjivih grupa se još više pogoršava zbog korupcije. Korupcija se prepliće sa gotovo svim svakodnevnim situacijama ranjivih grupa, čineći njihov život još zahtevnijim i komplikovanijim. Od svih kategorija stanovništva u bilo kojoj zemlji, ranjive grupe trpe najteže posledice korupcije i bilo bi normalno očekivati da će nacionalni strateški dokumenti za borbu protiv korupcije prepoznati tu činjenicu i razviti potrebne protivmere.

Ne postavljajući pitanje zašto zemlje to još uvek ne rade, međunarodni stručnjaci već

60 „Svaka država potpisnica će, u skladu sa osnovnim principima svog pravnog sistema, razvijati i primenjivati ili održavati efikasne, koordinisane antikorupcijske politike koje promovišu učešće društva i odražavaju principe vladavine zakona, pravilno upravljanje javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost.”

61 Npr. Evropska unija.

predlažu da se razviju - u celini ili kao delovi opštih antikorupcijskih politika - usredsređene i efikasne strategije za borbu protiv korupcije posebno dizajnirane za ugrožene grupe. Da bi se postigla ta efikasnost, potrebno je ispuniti neke predušlove⁶²:

- kreatori politika treba da shvate da korupcija ima mnogo ozbiljniji uticaj na ugrožene delove stanovništva zbog specifične izloženosti drugim rizicima i iskustvima,
- oni će takođe morati da shvate da ranjive grupe korupciju doživljavaju i osećaju drugačije,
- već u fazi dizajniranja antikorupcijskih politika, različiti uticaji⁶³ tih dokumenata na ugroženo stanovništvo moraće biti uzeti u obzir,
- antikorupcijske politike treba kombinovati sa naporima da se osnaže ranjive grupe u upravljanju i drugim važnim oblastima kroz izgradnju kapaciteta vlade i civilnog društva,
- ranjive grupe moraće biti prepoznate kao važni saveznici u borbi protiv korupcije i u razvoju ciljanih antikorupcijskih politika,
- treba uvesti izgradnju kapaciteta i institucionalnu podršku za pripadnike ranjivih grupa,
- posebno dizajnirani delovi antikorupcijskih politika moraće da se pridržavaju opštih delova istih dokumenata kako bi se obezbedio koordinisani antikorupcijski pristup od strane svih delova društva i za njih,
- donosioci politika takođe će morati da razumeju da će poboljšanje položaja ranjivih grupa u oblasti korupcije poboljšati njihovu opštu situaciju, kao i u odnosu na izloženost drugim rizicima, učiniti ih manje ugroženima u opštem smislu.

Pravo pitanje, dakle, nije da li bi antikorupcijske politike trebalo da uzmu u obzir posebne potrebe ranjivih grupa, već kada će svet dobiti prvu specijalizovanu politiku borbe protiv korupcije za ranjive grupe.

62 Takođe razvijeno na osnovu dokumenta „Transparency International“-a (2016), *Pol i korupcija (Vodič za teme)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.

63 Drugačiji uticaj od onog koji se odnosi na ne-ranjive grupe.

2.8. Povećano učestvovanje određenih kategorija ranjivih ljudi u politici kao sredstvo protiv korupcije

Kao što je gore rečeno, ranjive grupe karakteriše činjenica da imaju manje pristupa donošenju odluka i manje mogućnosti za učestvovanje u ekonomskom i političkom životu. Takođe imaju slabiji glas za zahtevanje ostvarenja svojih prava, što ih čini lakšim metama za korupciju⁶⁴. Imajući to u vidu, bilo bi normalno očekivati da će omogućavanje ranjivim grupama da povećaju nivo učešća u strateškim/političkim odlukama u nekoj zemlji pomoći u smanjenju rizika od korupcije kojoj su izloženi. Međutim, jednostavno učešće u procesima donošenja odluka samo po sebi nije antikorupcijsko sredstvo. Kada bi to bilo tako, poboljšani nivo demokratije u bilo kojoj zemlji automatski bi doveo do smanjenja korupcije u toj zemlji, što apsolutno nije slučaj: nakon pada gvozdene zavese i uvođenja formalnih demokratskih procesa u bivšim komunističkim zemljama ljudi su očekivali da će se nivo korupcije smanjiti samo zbog te činjenice. Međutim, bili su gorko razočarani otkrivši da se situacija sa korupcijom u njihovim zemljama dodatno pogoršala i da je eksponencijalno porasla nakon uspostavljanja demokratskih država.

Zbog toliko različitih ranjivih grupa, bilo bi naivno očekivati da će svi dobiti pravo da direktno izražavaju svoje potrebe i brige na političkom nivou. Neki od njih su jednostavno previše malobrojni, drugi previše specifični, ali postoji kategorija ranjivih ljudi koja - po svom broju i osnovnim ograničenim ljudskim i zakonskim pravima na rodnu ravnopravnost - jednostavno mora postati jednak deo modernog procesi donošenja odluka; a to su žene.

Proširenje učešća žena u politici pitanje je prava i kvaliteta demokratije, a ne mera za borbu protiv korupcije⁶⁵. Međutim, angažman žena u političkom životu može doprineti poboljšanju odgovornosti, izgradnji održivih sistema integriteta u zemlji i uspostavljanju okvira upravljanja koji će odgovarati potrebama za borbu protiv korupcije - ali samo ako su žene opremljene sposobnostima da se na taj način uključe u rad. One žene koje učestvuju u politici moraju imati znanje i sposobnost da to učine efikasno u pogledu reagovanja na korupcijske rizike kojima su izložene ranjive grupe posebno, a i društvo uopšte. U mnogim zemljama u kojima se primenjuju političke kvote, izgradnja kapacite-

64 U4 Odgovor stručnjaka (2010), *Uticaj korupcije na starosedelačko stanovništvo*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

65 UNDP (2014), *Pol i korupcija u Latinskoj Americi: postoji li veza?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

ta i institucionalna podrška su neophodni za efikasnije učešće žena⁶⁶.

Stoga, da bi se dobila potpuno osnažena kategorija novih donosilaca odluka, potrebno je izgraditi kapacitet žena i pružiti im institucionalnu podršku. Postoji još jedan izuzetno važan uslov za adekvatan angažman žena: ako ne dobijaju platu ili nisu adekvatno plaćene, velike su šanse da bi države mogle formalno poštovati kvote i zahteve za političku ravnopravnost muškaraca i žena, ali suštinski, posebno u ekonomskom prostoru, ništa se neće promeniti. Shodno tome, takođe neće biti promena u oblasti borbe protiv korupcije uprkos povećanom političkom učešću žena, jer će one morati da se bore za ekonomski opstanak i imaju malo vremena da se bave korupcijom.

Međutim, čak i potpuno sposobne i iskusne žene političarke neće ništa promeniti ako se ne bave ciljano korupcijom. Kao što je gore prikazano⁶⁷, statistike koje pokazuju da žene više nerado prihvataju rizike i reciprocitet, deluju više u smeru protiv korupcije, te stoga, angažovanje žena u antikorupcijskim naporima može dovesti do poboljšanja integriteta i odgovornosti društva. Imajući to u vidu, neke zemlje namerno promovišu feminizaciju radne snage kao strategiju za suzbijanje korupcije⁶⁸.

Primena jačanja kapaciteta i institucionalne podrške i smanjenja neplaćenog i nedovoljno plaćenog rada žena su, dakle, načini za poboljšanje učešća žena u javnom i političkom životu⁶⁹, što je već uspeh. Međutim, da bi ovo bolje učešće iskoristile kao efikasno sredstvo protiv korupcije, žene moraju biti motivisane i svesno angažovane u borbi protiv korupcije. U suprotnom, u praktičnom smislu ništa se neće promeniti i ranjiva grupa žena će i dalje biti izložena mnogim različitim rizicima, uključujući korupciju, uprkos činjenici da neke žene zauzimaju najvažnije položaje u svojim zemljama.

66 Transparency International (2016), *Pol i korupcija (Vodič za teme)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.

67 U Poglavlju 2.2.

68 Krajem 1990-ih i početkom 2000-ih u Limi, Peru, osnovana je saobraćajna policija samo za žene.

69 Transparency International (2019), *Pol i korupcija*, https://www.transparency.org/files/content/feature/2019_G20_Gender+Corruption_Transparency_International.pdf

2.9. Rezime nalaza

Na osnovu razmatranja u poglavljima 2.1. - 2.8. moguće je izvući sledeća otkrića u vezi sa odnosom korupcije i ranjivih grupa:

- a) korupcija povećava nejednakost dohotka i siromaštvo, usporava razvoj društava i uzrokuje porast broja ranjivih grupa i njihovih članova,
- b) izloženost ranjivih grupa korupciji ozbiljno narušava kvalitet njihovog života, ponekad čak i njihovo postojanje,
- c) korupcija pogađa ranjive grupe više nego one koje nisu ugrožene,
- d) pripadnici ranjivih grupa koriste korupciju više nego pripadnici ne-ranjivih grupa, ali ne zbog njihove lične sklonosti, već zbog veće izloženosti korupcijskim rizicima,
- e) nivo korupcije ne utiče na prirodu i osnovne karakteristike ranjivih grupa, već osnovne karakteristike ranjivih grupa i kontekstualni faktori u kojima te grupe imaju uticaj na njihov nivo korupcije,
- f) žene koriste korupciju manje od muškaraca, međutim, ne zbog slabije lične sklonosti korupciji, već zbog veće averzije prema dve karakteristike koje prate sve pojave korupcije: reciprocitet i rizik,
- g) postoji malo istraživanja o tome kako korupcija pretil različitim ugroženim grupama,
- h) ranjiva grupa siromašnih najviše pati od korupcije,
- i) ranjiva grupa žena izložena je riziku od korupcije u gotovo svim oblastima života, takođe i zbog njihove tradicionalne uloge porodičnog negovatelja,
- j) žene su mnogo ugroženije od korupcije u odnosu na muškarce,
- k) pripadnici ranjivih grupa obično nemaju svest i ne razumeju pretnju od korupcije,
- l) spremnost ranjivih grupa da reaguju protiv korupcije je na vrlo niskom nivou, kao i njihov kapacitet (znanje i resursi),
- m) ranjive grupe prijavljuju korupciju manje od ne-ranjivih,
- n) žene prijavljuju korupciju manje od muškaraca, ali taj se odnos menja ako postoje posebne linije za prijavljivanje za žene,
- o) roba tražena u korupciji ranjivih grupa može biti ličnog karaktera, posebno kada su žrtve žene,
- p) kreatori politike obično ne razumeju da korupcija ima mnogo ozbiljniji uticaj na ranjive delove stanovništva i da ranjive grupe korupciju doživljavaju i osećaju

- drugačije zbog svoje specifične izloženosti drugim rizicima i iskustvima,
- q) već u fazi izrade nacionalnih antikorupcijskih politika, različiti uticaji tih dokumenata na ugroženo stanovništvo moraju se uzeti u obzir,
 - r) antikorupcijske politike moraju se kombinovati sa naporima da se osnaže ranjive grupe u upravljanju i drugim važnim oblastima kroz izgradnju kapaciteta vlade i civilnog društva,
 - s) ranjive grupe moraju biti prepoznate kao važni saveznici u borbi protiv korupcije i u razvoju ciljanih antikorupcijskih politika,
 - t) kreatori politika često ne razumeju da će poboljšanje položaja ranjivih grupa u oblasti korupcije poboljšati njihovu opštu situaciju i značajno smanjiti njihovu izloženost drugim rizicima, čineći ih manje generalno ranjivim,
 - u) jednostavno učešće ranjivih pojedinaca u procesima donošenja odluka/političkim procesima nije sredstvo za borbu protiv korupcije samo po sebi,
 - v) angažovanje žena u političkom životu može doprineti poboljšanju odgovornosti, izgradnji održivih sistema integriteta u zemlji i uspostavljanju okvira upravljanja koji će odgovarati potrebama za borbu protiv korupcije, ali samo ako su žene opremljene kapacitetima da se na taj način uključe, zbog čega treba razvijati kapacitet žena koje učestvuju u političkom i javnom sektoru i treba im pružiti institucionalnu podršku,
 - w) smanjenje ženskog neplaćenog i nedovoljno plaćenog rada pomaže jačanju ženskih političkih i antikorupcijskih aktivnosti,
 - x) žene i druge ranjive grupe moraju biti motivisane i svesno angažovane u borbi protiv korupcije.

3. POBOLJŠANJE POLOŽAJA RANJIVIH GRUPA UOPŠTE I U VEZI SA KORUPCIJOM NA KOSOVU⁷⁰

Imajući u vidu nalaze iz teksta gore, naročito iz Poglavlja 2.9, na Kosovu postoji nekoliko mogućnosti za poboljšanje opšte situacije ranjivih grupa, ali i njihovih specifičnih situacija u vezi sa korupcijom.

Rešenja opisana u daljem tekstu daju se u obliku grupa preporuka, u pokušaju da se odgovori na sve identifikovane nalaze i probleme.

3.1. Identifikacija problema i procena njegovog obima

Da bi se postiglo razumevanje problema ranjivih grupa na Kosovu i njihovog odnosa prema korupciji, bilo bi preporučljivo:

- a) sprovesti istraživanje o identifikaciji ranjivih grupa na Kosovu, proceni njihove veličine i njihove izloženosti opštim rizicima koji prouzrokuju njihovu ranjivost,
- b) sprovesti istraživanje o korupciji koja ugrožava sve ugrožene grupe na Kosovu sa ciljem da se identifikuju vrste korupcije, njihov obim i uticaj na ranjive grupe i da se uporede ti rezultati sa istraživanjem vrsta korupcije, njihovog obima i uticaja na ne-ranjive grupe,
- c) sprovesti istraživanje podeljeno po polovima u svakoj od ranjivih grupa na Kosovu sa sledećim ciljem:
 - identifikovati vrstu korupcije, njen obim i uticaj na tu grupu,
 - analizirati iskustva članova te grupe sa konkretnim slučajevima korupcije i njihovu reakciju na njih, posebno nivo njihovog prijavljivanja tih slučajeva,
 - identifikovati robu koja se traži u tim slučajevima (materijalnu, nematerijalnu, ličnu) i nivo samo-opažene štete koju nanose pripadnicima ranjivih grupa upletenim u korupciju,
 - identifikovati i analizirati razlike između žena i muškaraca u svim gore pomenutim slučajevima,
- d) identifikovati oblasti kosovske javne uprave u kojima korupcija ima rodnu

⁷⁰ Upotreba naziva Kosovo podrazumeva se u kontekstu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (1999).

predrasudu⁷¹,

- e) u zvanične statistike Kosova uvesti podatke razvrstane po polovima, što bi moglo da pomogne da se bolje razume veza između pola i korupcije⁷².

3.2. Poboljšanje socio-ekonomske situacije ranjivih grupa

Socio-ekonomske razlike su glavni uzrok ranjivosti određenih grupa u svakom društvu budući da ozbiljno smanjuju njihov pristup zapošljavanju i socijalnim uslugama, zdravstvu, stambenom zbrinjavanju, obrazovanju i pravnoj zaštiti. Iste nejednakosti stvaraju izuzetno plodno tlo za korupciju ranjivih grupa, što još više pogoršava situaciju tih grupa. Stoga su mere u ovoj oblasti, iako mogu izgledati skupo, najvažniji mehanizam za poboljšanje položaja ranjivih grupa i smanjenje njihovog broja i broja njihovih članova. Imajući to u vidu, bilo bi preporučljivo razviti sveobuhvatnu strategiju javnog sektora za integraciju pripadnika ranjivih grupa u ekonomski život na Kosovu, uključujući, ali ne ograničavajući se na:

- analizu društveno-ekonomske situacije svake ranjive grupe, identifikujući glavne razloge za njihov položaj i pružajući protivmere,
- uvođenje odgovarajućih obrazovnih podsticaja i mehanizama za poboljšanje šansi pripadnika ranjivih grupa za (boljim) zapošljavanjem,
- uvođenje prilagođenih programa koji ubrzavaju pravilno zapošljavanje pripadnika ranjivih grupa,
- razvoj posebnih, javno finansiranih programa, koji će omogućiti ranjivim grupama osnovne socijalne usluge,
- usvajanje mera za bolju integraciju žena u radnu snagu i državnu službu.

71 UNDP (2014), *Pol i korupcija u Latinskoj Americi: postoji li veza?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

72 Ibid.

3.3. Smanjenje direktne izloženosti ranjivih grupa korupciji

Budući da je nivo spremnosti ranjivih grupa da reaguju protiv korupcije vrlo nizak, isti kao i njihov kapacitet (znanje i resursi), a pošto reakcija zakona na korupciju koja ugrožava ranjive grupe nije na adekvatnom nivou, potrebno je hitno preduzeti mere za poboljšanje situacije na Kosovu, uključujući sledeće, ali ne ograničavajući se samo na njih:

- a) uvođenje posebnih programa za pripadnike ranjivih grupa u svim uzrastima kako bi se podigli njihova svest i razumevanje pretnje od korupcije,
- b) razvoj mera za povećanje znanja, motivacije i odlučnosti pripadnika ranjivih grupa za borbu protiv korupcije,
- c) uvođenje linija za prijavljivanje korupcije za pripadnike različitih ranjivih grupa, posebno za žene,
- d) izričito priznavanje ranjivih grupa kao važnih saveznika u borbi protiv korupcije i u razvoju ciljanih antikorupcijskih politika,
- e) rešavanje i neutralizovanje nesrazmernog uticaja korupcije na pripadnike različitih ranjivih grupa⁷³,
- f) sprovođenje pristupa usmerenog na žrtve borbe protiv korupcije, držeći principe jednakosti i nediskriminacije u prvom planu⁷⁴,
- g) sprovođenje efikasnih istraga slučajeva korupcije u vezi sa ugroženim grupama⁷⁵;
- h) sprovođenje mehanizama zaštite za one koji prijavljuju korupciju, za svedoke, žrtve i članove porodica, uz doprinos branitelja ljudskih prava, stručnjaka i civilnog društva⁷⁶.

73 Međunarodni pravosudni resursni centar (2020) *Nova Međuamerička komisija za ljudska prava analizira korupciju kao problem ljudskih prava*, <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.

74 Ibid.

75 Ibid.

76 Ibid.

3.4. Učešće članova ranjivih grupa u odlučivanju na nivou politike

Ranjive grupe imaju veoma ograničeno učešće u kreiranju odluka na nivou politike i vrlo skroman broj kreatora politike razume situaciju ranjivih grupa u pogledu korupcijskih rizika sa kojima se suočavaju. Da bi se rešili ovog nedostatka na Kosovu, bilo bi preporučljivo:

- a) promovisati i povećati učešće pripadnika ranjivih grupa, posebno žena, u javnom i političkom životu i edukovati ih i motivisati za efikasnu borbu protiv korupcije u okviru tog učešća,
- b) edukovati kreatore politike da razumeju da će poboljšanje položaja ranjivih grupa u oblasti korupcije poboljšati njihovu opštu situaciju i smanjiti njihovu izloženost drugim rizicima,
- c) uticati na kreatore politika da shvate različitost uticaja korupcije na različite polove i da dizajniraju politike koje se bave specifičnim problemima i iskustvima žena i muškaraca⁷⁷,
- d) uključiti pripadnike ranjivih grupa, posebno žene, u izradu i sprovođenje antikorupcijskih politika,
- e) obezbediti izgradnju kapaciteta i institucionalnu podršku za pripadnike ranjivih grupa, posebno žene koje zauzimaju pozicije za donošenje odluka,
- f) već u fazi osmišljavanja antikorupcijske politike javnog sektora uzeti u obzir različite uticaje tih dokumenata na ranjive grupe,
- g) kombinovati antikorupcijske politike sa naporima za osnaživanje ranjivih grupa u upravljanju i drugim važnim oblastima kroz izgradnju kapaciteta institucija i civilnog društva,
- h) redovno proveravati efikasnost i delotvornost antikorupcijskih politika, sa dodatnim naglaskom na praktični uticaj tih politika na ranjive grupe,
- i) osigurati široko objavljivanje antikorupcijskih mera koje daju opipljive rezultate kako bi se dokazalo da je borba protiv korupcije moguća i kako bi se motivisali za dalje antikorupcijske napore društva u celini, kao i pripadnika ranjivih grupa.

⁷⁷ SIDA (2015), *Pol i korupcija*, <https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.

4. ZAKLJUČAK

Svaka ranjiva grupa izložena je nebrojenoj količini rizika, a svuda prisutni rizik od korupcije koji pogađa sve ove grupe uvećava sve ostale rizike sa kojima su suočeni. Stoga nije moguće poboljšati položaj ranjivih grupa u bilo kojem društvu bez efikasnih napora protiv korupcije koja pretili tim grupama. Takođe nije moguće poboljšati položaj ranjivih grupa samo borbom protiv korupcije. Stoga mere za poboljšanje dobrobiti članova ranjivih grupa moraju biti dvostruke: potrebno je uspostaviti njihovu ekonomsku i političku ravnopravnost sa pripadnicima ne-ranjivih grupa, a takođe i povećati njihov otpor prema korupciji.

Mere za borbu protiv korupcije koje ciljaju na ranjive grupe zahtevaju precizne mere angažovanja eksperata iz javnog i privatnog sektora, kao i iz civilnog društva, a i određenu javnu potrošnju. Samo saradnja svih elemenata društva može da osigura pozitivne pomake u ovoj oblasti i aktivno i korisno uključivanje ranjivih grupa u antikorupcijske napore širom Kosova.

Male zemlje imaju određene prednosti kada se bave ranjivim grupama i njihovom izloženošću korupciji: lakše je identifikovati i njih i njihove karakteristike, takođe je lakše doći do njih i direktno raditi sa njima na poboljšanju njihove opšte i antikorupcijske situacije. Količina potrebnih resursa manja je nego u velikim zemljama i opipljivi rezultati se mogu postići mnogo brže i sa manje poteškoća. Rešavanje uzroka i rizika od korupcije za ranjive grupe je neophodno, a prva zemlja koja to efikasno učini doneće koristi za brži ekonomski razvoj i socijalnu koheziju i pružiće blistavo svetlo ostatku sveta.

IZVORI:

1. Agerberg, Mattias (2014): *"Perspektive o polu i korupciji"* u Radnom dokumentu o kvalitetu upravljanja 2014: 14, Univerzitet u Geteburgu.
2. Berazategui, Emilia (2019): *Pol i korupcija: gde idemo odavde?*
<https://voices.transparency.org/gender-and-corruption-where-do-we-go-from-here-e891900f5d0f>.
3. Boehm, Frederic, Izveštaj U4 (2015): *Da li su muškarci i žene podjednako korumpirani?*, <https://www.cmi.no/publications/5851-are-men-and-women-equally-corrupt>.
4. Carasciuc, Lilia (2000): *Korupcija i kvalitet upravljanja: slučaj Moldavije*, U: Limpangog, Cirila P. N.D.: *Borba kroz korupciju: rodna perspektiva - prezentacija u referatu*.
5. Dollar, David, Fisman, Raymond i Gatti, Roberta (1993): *Jesu li žene zaista "pošteniji" pol?/Korupcija i žene u vladi*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/305281468779674425/pdf/multi-page.pdf>.
6. Hoogeveen Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis i Stefan Dercon: *Vodič za analizu rizika, ranjivosti i ranjivih grupa*, Svetska banka,
<http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>.
7. MMF (Gupta, Davodi, Alonvo-Terme) (1998): *Da li korupcija utiče na nejednakost dohotka i siromaštvo?*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>.
8. Međunarodni pravosudni resursni centar (2020): *Nova Međuamerička komisija za ljudska prava analizira korupciju kao problem ljudskih prava*,
<https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.
9. RTE (2019): *Kako korupcija nanosi štetu ugroženima*,
<https://www.rte.ie/brainstorm/2019/0717/1063599-how-corruption-hurts-the-vulnerable/>.
10. SIDA (2015): *Pol i korupcija*,
<https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.
11. The U4 Helpdesk (2017): *Korelacija između korupcije i nejednakosti*,

<https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/correlation-between-corruption-and-inequality>.

12. Transparency International: *TI globalni barometar za korupciju*, <https://www.transparency.org/research/gcb>.
13. Transparency International (2016): *Pol i korupcija (Vodič za teme)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.
14. Transparency International (2019): *Pol i korupcija*, https://www.transparency.org/files/content/feature/2019_G20_Gender+Corruption_Transparency_International.pdf.
15. U4 Odgovor stručnjaka (2010): *Uticaj korupcije na starosedelačko stanovništvo*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.
16. UNDP (2014): *Pol i korupcija u Latinskoj Americi: postoji li veza?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf.
17. UNDP i UNIFEM (2016): *Korupcija, odgovornost i pol: razumevanje veza*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>
18. UNODC (2019), *Korupcija i rod: žene i muškarci različito pogođeni korupcijom, ali nijedan dokaz da su žene ili muškarci manje pokvareni*, https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender_-women-and-men-affected-differently-by-corruption--but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



POLICY PAPER ON CORRUPTION AND VULNERABLE GROUPS

POLICY PAPER ON CORRUPTION AND VULNERABLE GROUPS

This policy paper has been drafted and published by the SAEK II Project, United Nations Development Programme (UNDP), Office in Kosovo, with the support of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) in Kosovo.

Disclaimer:

The content of this Policy Paper does not necessarily reflect the opinions of UNDP nor those of our donor, SDC.

CONTENTS:

| | |
|---|-----------|
| 1.INTRODUCTION..... | 5 |
| 2.QUESTIONS THAT NEED TO BE ANSWERED..... | 7 |
| 2.1.Correlation between corruption and socio-economic disparities as one of the main causes for the vulnerability of certain groups..... | 8 |
| 2.2.Who is more honest?..... | 10 |
| 2.3.Areas of corruption exposure of vulnerable groups a | 14 |
| 2.4.Reaction of vulnerable groups to corruption..... | 16 |
| 2.5.Vulnerable and non-vulnerable groups in reporting corruption..... | 19 |
| 2.6.Commodities used in corruption of vulnerable and non-vulnerable groups..... | 21 |
| 2.7.Should anti-corruption policies take into account peculiarities of the vulnerable groups?..... | 22 |
| 2.8.Increased participation of certain categories of vulnerable people in politics as an anti-corruption tool..... | 24 |
| 2.9.Summary of findings..... | 26 |
| 3.IMPROVING THE SITUATION OF VULNERABLE GROUPS IN GENERAL AND IN RELATION TO CORRUPTION IN KOSOVO..... | 29 |
| 3.1.Identification of the problem and assessment of its extent..... | 29 |
| 3.2.Improvement of the socio-economic situation of vulnerable groups..... | 30 |
| 3.3.Decrease of direct exposure of vulnerable groups to corruption | 31 |
| 3.4.Participation of members of vulnerable groups in policy level decision making | 32 |
| 4.CONCLUSION..... | 33 |
| SOURCES:..... | 35 |

1. INTRODUCTION

Vulnerable groups face numerous challenges regarding their human rights and deprivation of basic human needs such as food, water, shelter. Disproportionately, they are also both more often victims of corruption and suffer harm more severely by corruption. The risk of corruption is cross-cutting amongst all vulnerable groups, and compounds the detrimental effects of discrimination already endured by vulnerable groups. UNDP strives to combat inequality and improve the lives of those most vulnerable. That is why the United Nations Development Programme (UNDP), through the Support to Anti-corruption Efforts in Kosovo¹ (SAEK) project that is supported by the Swiss Development Cooperation Office in Kosovo (SDC) has produced this policy paper analysing the corruption risks faced by vulnerable groups and provides recommendations on how to improve engagement on the political level to remove the causes of corruption and minimize the risks faced by vulnerable groups.

Although there is a general agreement that corruption is a menace for every society, there is a lack of wide agreement on its concrete consequences in different types of environment. “Does really everyone have a price?”, “Who is paying more – the poor or the rich?” and “Can we really fight corruption together?” are some of the key questions for which answers are being sought for decades.

Throughout history various groups of people were characterised by different features, forming grounds for huge distinctions among them. Those distinctions can be based on their age, amount of property, gender, sexual, religious or political orientation, even on professions they are dealing with². Some groups of people, the “discriminated ones”³ - persons deprived of liberty, women and children, migrants, indigenous populations, members of the LGBTI community, etc. - have suffered throughout history from almost concerted threats and attacks of other, non-discriminated members of their societies. Efforts to analyse relations between corruption and those who are discriminated, or – as they vulnerable groups, have begun recently. Therefore, before entering any substantial discussion and before any attempt to understand peculiarities of the relationship between those groups and corruption, it is necessary to define the most important terms, which are frequently used in the topic under discussion: corruption,

1 References to Kosovo shall be understood to be in the context of United Nations Security Council Council resolution 1244 (1999).

2 Human rights defenders, journalists, environmentalists, and witnesses, among others.

3 International Justice Resource Centre (2020) *New Inter-American Commission on Human Rights Analyzes Corruption as Human Rights Problem*, <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.

gender and vulnerable groups.

Corruption is traditionally defined as a misuse of entrusted position in the public or private sector for personal gain.

Gender refers to the social attributes associated with being male or female and the relationships among women, men, girls and boys, as well as the relations between women and those between men⁴. This definition of “gender” shows that the traditional understanding of “gender” as “sex”, referring to women’s and men’s biological and physiological characteristics⁵, is not a correct one.

Due to a broad range of different types of vulnerable groups it is difficult to find their common denominator and to define them. One of the definitions could be the following: *vulnerable groups* are groups, which are exposed to risks leading to a socially unacceptable level of their well-being⁶, whereby “well-being” should be understood in the broadest possible sense such as consumption or income poverty, inadequate nutrition, lack of access to health and education, insecurity due to conflicts, unequal treatment and even lack of political freedom⁷. Based on such a broad definition, the list of possible vulnerable groups is almost an infinite one. It is important that the list of existing vulnerable groups differs from one country to another. The range of countries’ economic development, the achieved level of rights and liberties of their citizens, exposure to different conflicts⁸ and international catastrophes⁹ influence the existence and abundance of vulnerable groups.

Having all of that in mind, it should not be forgotten that there is a vulnerable group that exists in almost every society, and that group is women. From the poorest to the richest countries, from ancient times until today, women still do not have the same level of economic and/or political rights as their male comrades occupying the same positions or living in the same country. We live in a world in which only six countries give women and men equal employment rights, where it will take 108 years to close the gender pay gap and 202 years to bring about parity in the workplace¹⁰.

4 UNDP and UNIFEM (2016): *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

5 Ibid.

6 Hoogeveen Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis and Stefan Dercon: *A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups*, The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>.

7 Ibid.

8 Social unrests, civil wars,...

9 E.g. illegal migrations.

10 Berazategui, Emilia, 2019, *Gender and corruption: where do we go from here?* <https://voices.transparency.org/gender-and-corruption-where-do-we-go-from-here-e891900f5d0f>.

2. QUESTIONS THAT NEED TO BE ANSWERED

When speaking about vulnerable groups and corruption, some questions appear repeatedly and finding responses to those questions might help not only to understand the problems and challenges in this area but also to identify potential solutions. Those questions, as identified by many different researches in the world, are at a minimum the following ones¹¹:

- are there any links between corruption and socio-economic disparities as one of the main causes for the vulnerability of certain groups?
- are vulnerable groups more honest and less inclined to use corruption than non-vulnerable groups?
- are there areas, where vulnerable groups are more exposed to corruption risks?
- is there a reaction of vulnerable groups to corruption?
- are there differences between vulnerable and non-vulnerable groups in reporting corruption?
- are there different commodities used in corruption of vulnerable and non-vulnerable groups?
- should the anti-corruption policies take into account peculiarities of the vulnerable groups?
- is increased participation of certain categories of vulnerable people in politics by itself an anti-corruption tool?

Answers to these questions would basically have to cover all the most burning problems in the correlation between vulnerable groups and corruption and to enable identification of potential solutions. But as in many other areas, theoretical deliberations are much simpler and far less demanding than real solutions, applicable in practice.

11 Following the principles of: UNDP and UNIFEM (2016): *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

2.1. Correlation between corruption and socio-economic disparities as one of the main causes for the vulnerability of certain groups

The definition of vulnerable groups as groups, exposed to risks leading to a socially unacceptable level of their well-being, shows that there can be many different risks endangering people and thus “creating” vulnerable groups. Some of the strongest elements in creating differences among people and their groups are economic and social factors that influence their well-being, including income, education, and health. To put it simply: the lack of adequate income seriously diminishes the chances of people suffering from it to have adequate access to many things, including badly needed social services: healthcare, housing, education, legal protection, etc. Obviously, this is an extremely fertile ground for the establishment and existence of vulnerable groups.

The next question, which needs to be answered is the question if there is any correlation between those economic and social factors and the level of corruption in the world or in individual countries? In other words: are poorer countries more corrupt than the rich ones? If the answer to this question is a positive one, it is very easy to conclude that in poor countries with a broader range of vulnerable groups, through corruption those groups are exposed to an additional important risk, seriously threatening the quality of their life and existence. And this is really what the international research shows: people from poor countries have to pay more bribes and engage more in corruption than people from rich countries¹², although even the latter ones are not even close to being free from corruption.

Normally, poor parts of the population – simply due to their daily struggle for survival - always have a much worse perception of all aspects of living in their countries, including that of corruption, than the rich ones. But their perception is less important than the objective conditions in which they live. Therefore, the focus of the analysis here is not on the perception of different parts of the population but on objective conditions of their living and their correlation with corruption.

Research and analysis during the last years have led to the following important findings concerning the links between corruption and vulnerable groups:

12 TI Global Corruption Barometer: <https://www.transparency.org/research/gcb>.

- while it is widely recognised that corruption slows down economic development and many of its features¹³, the research shows that it also increases income inequality and poverty¹⁴;
- having in mind that the lower level of socio-economic development directly influences the existence and abundance of vulnerable groups¹⁵, it is obvious that corruption as the inhibitor of socio-economic growth and the accelerator of income inequality and poverty has a direct impact on vulnerable groups too: more corruption means less development and less development means more vulnerable groups and people;
- there is also a third component: corruption disproportionately affects exactly those living in poverty and those who are poor, illiterate and unaware of their rights and entitlements¹⁶.

These three findings lead to an important question: is it possible to improve the position of vulnerable groups by fighting corruption and decreasing it to a level, which will not significantly impact the level of socio-economic growth of the society? As one of the possible solutions, this question will be discussed at the end of the document but already here the most important element has to be mentioned: fighting for a better level of development and the fight against corruption have to go hand in hand.

13 The level and effectiveness of social spending, development of so-called »human capital«...

14 IMF (Gupta, Davvodi, Alonvo-Terme) (1998), *Does corruption affect income inequality and poverty?*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>.

15 The U4 Helpdesk (2017), *Correlation between corruption and inequality*, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/correlation-between-corruption-and-inequality>.

16 SIDA (2015), *Gender and corruption*, <https://www.sida.contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.

2.2. Who is more honest?

Vulnerable groups are exposed to different types of risks, requiring from them to adjust to the level of threats if they want to survive those situations without much harm. Having that in mind, it is not surprising that the inclination of vulnerable groups towards corruption does not depend so much on internal characteristics¹⁷ of the groups but much more on objective circumstances and conditions in which they find themselves. Corruption is never a “creator” of a vulnerable group, however, it is always an element, making the life of such a group much harder. Therefore, discussing circumstances and conditions, which influence corruption inclination of a vulnerable group does not mean that circumstances and conditions of a possible corrupt deal itself are being discussed but events leading to this deal: sickness of a child whose badly needed medical treatment has been rejected without a paid bribe, the unsolvable situation of illegal migrants held at no-men’s land without a chance to move forward without offering something to a border police, lack of food for the family, which can be “earnt” if a father or mother would agree to satisfy the request of a shop owner...

It is normal that vulnerable groups find themselves in situations where corruption might be seen as a way out more often than the groups which are not vulnerable, but this does not mean that they are more inclined by themselves to use corruption as a way to solve their problems. If they engage in corruption, they do so because very often they are brought into situations where they think there is no other way to secure a solution to their problems.

There is a vulnerable group though, which in some research projects is considered less corrupt than all other vulnerable and non-vulnerable groups: women. According to research in Moldova, women reported feeling angrier and more humiliated about paying bribes¹⁸. Another research proved a clear correlation between the high percentage of women in the parliament and a lower level of corruption in the country¹⁹. Some scientists have also concluded that women perceive corruption levels as worse, report paying fewer bribes and have a lower tolerance for corrupt behaviour, compared to men, and that a larger share of female politicians locally elected might have positive

17 How numerous and connected they are, what are the experiences of their members, etc.

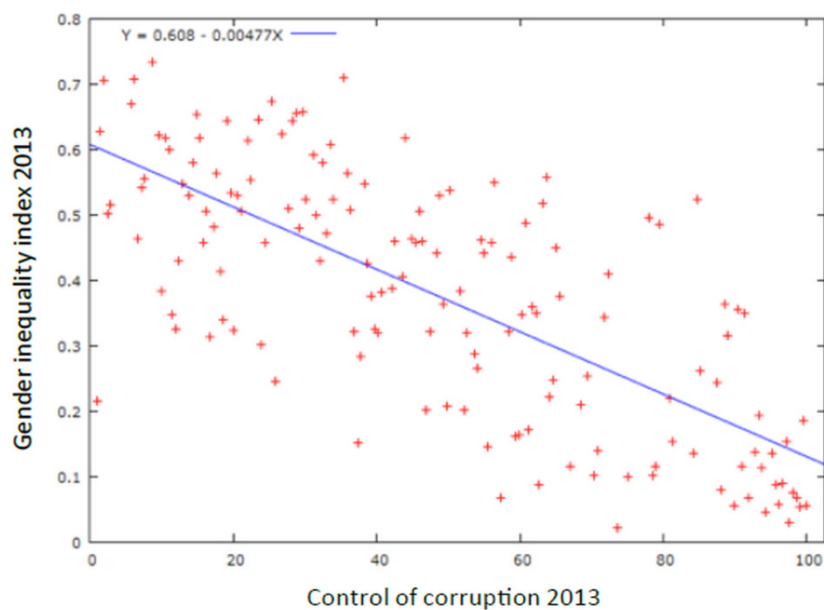
18 Carasciuc, Lilia (2000), *Corruption and quality of governance: the case of Moldova*, In: Limpangog, Cirila P. N.D. Struggling through corruption: a gendered perspective – A background paper presentation.

19 Dollar, David, Fisman, Raymond and Gatti, Roberta (1993): *Are women really the »fairer« sex?/Corruption and women in the government*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/305281468779674425/pdf/multi-page.pdf>

effects on the regional quality of governance²⁰.

Comparison of data from the Gender Inequality Index included in the United Nations' Human Development Report with the Control of Corruption Indicator of the World Bank's Worldwide Governance Indicators (both for 2013) shows a negative correlation between corruption control and gender inequality, as seen below. However, the results of this comparison and of the table below do not say anything about the causality between gender inequality and control of corruption in the sense that higher gender equality might be a reason for lower levels of corruption or vice versa. It is obvious that there is link between those two categories, but it is not clear if this link is a direct or even a causal one²¹.

FIGURE 1. GENDER INEQUALITY INDEX AND CONTROL OF CORRUPTION, 2013



Source: Author; based on the UN's Human Development Report and the World Bank's Worldwide Governance Indicators. Gretl generated graph.

20 Agerberg, Mattias (2014) "Perspectives on Gender and Corruption" in The Quality of Governance Working Paper Series 2014:14. University of Gothenburg.

21 Boehm, Frederic, U4 Brief (2015), *Are men and women equally corrupt?*, <https://www.cmi.no/publications/5851-are-men-and-women-equally-corrupt>.

There was also additional research conducted concerning gender differences in attitudes towards corruption, gender differences in accepting bribes and gender differences in offering bribes. Results of one of the studies²² are mentioned below:

TABLE 1. SUMMARY OF RESEARCH ON GENDER DIFFERENCES IN CORRUPT BEHAVIOUR

| Attitude towards corruption | Accepting bribes | Offering bribes |
|---|---|---|
| Survey responses suggest a lower tolerance of women towards corrupt behaviours | With some exceptions that seem to respond to contextual factors, there is no significant difference between men and women | Men are more likely to offer bribes |
| However, it seems that this is true only in democracies, but not in autocracies and environments where corruption is endemic and widely tolerated | Women behave more opportunistically: they may accept the bribe, but don't reciprocate with a corrupt favour | The value of bribes offered by men tends to be higher |
| | Women are less likely to accept bribes than men when there is a perceived risk of sanctions | Both men and women offer higher bribes to men than to women |

In the attempts to explain where those differences come from, many studies have been conducted. Some of them found men to be more corrupt than women, some studies found no differences, but there is hardly any evidence that women are more corrupt than men. With so many different outcomes of studies basically asking the same question – who is less corrupt? – it is not possible to make a firm conclusion that women by nature are really more honest than men.

Careful reading of the research above suggests²³ at least two important behavioural factors that may explain why there are gender differences in corrupt behaviour and why women seem to be less corrupt than men:

- *risk sensitivity*: women are more risk averse and they will do everything to avoid any negative consequences of their behaviour: if there is a credible threat of sanctions, women will try to avoid such behaviour much more often than men,

22 Ibid.

23 Ibid.

- *reciprocity*: men tend to reciprocate more than women, which means that women are less interested in *quid pro quo*: even if they accept something (e.g. a bribe), this does not necessarily mean that they will do what is expected from them in return for the advantage obtained.

Although all studies show clear differences between the corrupt behaviour of men and women, there is no evidence that those differences are a consequence of a different attitude/inclination of men and women towards corruption. Similarly to other vulnerable groups and their relation to corruption, it seems that contextual factors appear to be the main causes of the observed differences: it is not corruption *per se* and the personal attitude towards it making the difference, but different circumstances and conditions in which men and women can find themselves. If men and women would be put exactly in the same situation of a corruption threat²⁴, most probably the percentage of those two groups inclined to turn this threat into a factual case of corruption would be equal or very close to that.

However, the inclination to use corruption is only one part of a decision-making processes on if, and when to engage in corruption to solve a problem. As seen above, there are also other important elements (risk sensitivity, reciprocity, etc.) influencing this decision and despite the fact that women dis/like corruption exactly in the same way as men, in practical terms they are really using it less.

This fact is being used by some countries to improve their corruption situation²⁵:

- in Peru an all-male traffic police force was replaced with women which had a marked impact on systemic bribery schemes by breaking up well-established networks of male traffic police;
- through SPAK²⁶ Indonesia, over 2,000 women have been trained to be anti-corruption champions and then become internal reformers within their agencies. Women have successfully introduced institutional improvements and innovative measures against corruption and better public service delivery systems which have been recognized by the law enforcement institutions through awards and higher-ranking positions.

24 For example, they would be asked by a physician to pay a bribe for a surgery.

25 UNODC (2019), *Corruption and gender: Women and men affected differently by corruption, but no evidence women or men are less corruptible*, https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender_women-and-men-affected-differently-by-corruption--but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html.

26 The SPAK movement is an initiative that aims to achieve collective change against corruption by focusing on behaviour change and train women to become anti-corruption champions.

2.3. Areas of corruption exposure of vulnerable groups

The nature of vulnerable groups is characterised by the risks that make them vulnerable: members of the LGBT community in a LGBT hostile country are facing different risks than members of national minorities whose rights are not recognised or protected by the majority populations. Those different risks influence basic specificities of the vulnerable groups: group size, internal cohesion, fluctuation of members, public visibility, and so forth.

Exposure to corruption risks does not represent a ground for the establishment of a specific vulnerable group. In a world in which nobody is immune from corruption, everyone, including those from different social groups, is exposed to potential corruption risks, depending on the nature of their/his/her personal and professional activities. In other words: it is not the level of corruption influencing the nature and basic characteristics of vulnerable groups but basic features of the vulnerable groups influencing the level of corruption those groups are exposed to.

Studies around the world show that the poor are one of the most vulnerable groups:

- in sub-Saharan Africa mainly the poor are targeted for petty corruption and bribery²⁷,
- in Peru, vulnerable people, in particular victims of crime, are more likely to pay bribes as they need public services more and are desperate²⁸ to get them,
- Transparency International UK has pointed out the stark differences in the percentage of girls missing out on secondary education between the most and the least corrupt countries²⁹,
- corruption leads to worse health outcomes, particularly for the poor and the young³⁰,
- in the Philippines, more corrupt areas have lower immunisation rates and lower vaccination rates for new-borns³¹,

27 RTE (2019), *How corruption hurts the vulnerable*, <https://www.rte.ie/brainstorm/2019/0717/1063599-how-corruption-hurts-the-vulnerable/>.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Ibid.

- corruption in Mexico significantly affects the basic livelihoods of the poor, acting as a regressive tax on already heavily burdened households.³²

In practical terms it is obvious that a member of a vulnerable group who is poor, is not vulnerable and poor because he/she/they are corrupt, rather he/she/they are forced to be corrupt because he/she/they are poor³³.

There is an additional element making the life of poor people a very complicated one: when the wealthy have problems with the quality or price of public services or have additional requests³⁴, they can simply turn away from the public services and find what they need in the private sector, sometimes of even better quality for a lower price. The poor ones don't have the resources and economic power to do the same and they are forced to continue interaction with sometimes badly performing public services, suffering in such a way from a devastating impact of corruption on the cost, availability and quality of those services³⁵. A lack of access to quality education and healthcare also compromises the poor's income earning capacity and productivity and, thereby, ultimately undermines opportunities for building secure livelihoods and economic empowerment for the current and future generations of those people³⁶.

Other types of vulnerable groups are facing different types and levels of corruption, depending on the nature of their vulnerability. For example, the vulnerable group of women is suffering from a specific exposure due to the traditional role of a woman as caregiver of the family. It is usually women looking for medical services for themselves³⁷ or for their children, for better education of their children, for better social care of their families. Performing in all their roles, women are far too often forced to get involved in corruption by those from whom they request services: healthcare providers, school officials, civil servants, social care.

However, access to basic public services is only the elemental level of increased women's exposure to corruption risks. They face those risks in other, more advanced areas, too³⁸:

32 U4 Expert Answer (2010), *Impact of corruption on indigenous people*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

33 In order to satisfy the basic needs and survive.

34 Such as requests for bribes.

35 U4 Expert Answer (2010), *Impact of corruption on indigenous people*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

36 Ibid.

37 Because of their role of in births.

38 UNDP and UNIFEM: Corruption (2016), *Accountability and Gender: Understanding the Connections*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.

- in the area of business: corruption in the business regulation sector disproportionately affects women entrepreneurs by distorting access to credit or by making it more difficult to obtain the necessary licenses and permits to start a business. In addition, women themselves ranked business and employment as the second highest service area prone to bribes after the public sector³⁹,
- in the area of application of the rule of law (in advancing rights and providing protection from abuse): women are enjoying lower levels of legal protection of their rights in many countries or even do not have those rights,
- in the area of access to decision-making, including political participation⁴⁰ as citizens and as legislators and civil servants: top political, administrative and business functions in some parts of the world are still predominantly occupied by men.

There are also other types of corruption risks⁴¹ to which women are exposed but they do not differ significantly from each other. What is important is the fact that women are suffering from a very high exposure to corruption simply because they are women. Moreover, women who are poor suffer disproportionately from corruption since they are exposed to a greater amount of risks.

39 UNODC (2019), *Corruption and gender: Women and men affected differently by corruption, but no evidence women or men are less corruptible*, https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender_women-and-men-affected-differently-by-corruption--but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html.

40 This is a reason for quotas during elections in some countries.

41 UNDP recognised four areas of women exposure to corruption risks: a) when accessing basic services, markets, and credit; b) while engaging in politics; c) in situations where women's rights are violated (e.g., trafficking); and d) negligence and/or mismanagement.

2.4. Reaction of vulnerable groups to corruption

Vulnerable groups are suffering from at least two negative phenomena: first, from the risk(s), which make(s) them vulnerable⁴², and second, from corruption, which makes their situation even more complicated. Facing two such threats by any part of the non-vulnerable society would normally cause a strong reaction. But are vulnerable groups in the position to react at all – do they have the will, the knowledge and the means to do it?

From the text above it can be seen that exposure of vulnerable groups to corruption depends a lot on exposure to their primary risk, which makes them vulnerable. If this risk is a permanent one⁴³, the group's exposure to corruption is more or less permanent, too. If this risk does not have such a permanent character⁴⁴, those groups are exposed to corruption only when this primary risk is actually present. Already facing the primary risk and surviving with it requires much effort from the members of vulnerable groups. In addition, it is important how they perceive the additional risk of corruption: if they see it as an inevitable part of the primary risk, their normal reaction will be the same as the reaction to the primary risk: adjustment for survival. And this is really happening: exposure to the primary risk causes all sorts of negative consequences, where corruption is one of them, and members of vulnerable groups simply perceive it as one of those consequences and they do not react to it. For them, it is simply part of a heavy burden they are carrying already because they are women, migrants, homosexuals, etc. On the other hand, if vulnerable groups are not exposed to corruption permanently or for any other reason they do not perceive it as part of the primary risk, the chances that they react rise significantly. Such an understanding is extremely important in developing anti-corruption policies for vulnerable groups because it facilitates their motivation for the fight against the corruption threats that they face.

The question of will to respond to corruption threats although important, is not sufficient for practically engaging vulnerable groups to fight corruption. What is more important is the level of their capacity, knowledge and resources to do something about it.

Fighting corruption in all of its complicated forms in modern times is not an easy exercise and it requires an appropriate level of technical anti-corruption knowledge, which few people, including those within vulnerable groups, have. Therefore, they have to seek professional support, which usually is not very cheap. Having in mind the fact

42 Gender, age, sexual orientation, ethnic minority,...

43 Like gender or poverty, for example.

44 Today that would be the case with illegal migrants.

that vulnerable groups normally have modest resources available and they are less likely to have effective access to mechanisms for redress and remedial action against corruption, their chances to acquire an appropriate level of professional support in this fight are and not very good⁴⁵.

In addition to professional ways of fighting corruption there is also another one potentially available: the political option. If policy decisions in any particular country would take into account the needs of vulnerable groups and particularities of solutions needed to deal with those needs, the level of their vulnerability would decrease. However, vulnerable groups have insufficient access to decision-makers and fewer opportunities to participate in economic and political life. They also have a weaker voice to assert their rights and entitlements, making them easier targets for corruption. They have fewer opportunities to counter corrupt influence by well-organised special interests in regard to policies that affect them. They find it more difficult to communicate their needs to policy makers, participate in public policy-making and effectively demand accountability⁴⁶.

Vulnerable groups are very seldom an equal and constitutive element of any government exactly due to the fact that they are the vulnerable ones. It also does not happen very often that they would be asked for opinions or proposals. However, there are countries with some forms of engagement of vulnerable groups, mainly that of women⁴⁷. In some countries, participation of ethnic minorities in decision-making processes is established⁴⁸ but in practical terms representatives of those minorities simply cannot compete with the weight of voices of the dominant ethnic groups. But in most instances, even when vulnerable groups are firmly determined to react to corruption threats and know how to do it, the fact that they lack resources to do so in a meaningful and effective way hinders their ability to make an impact⁴⁹.

Having in mind everything from the above about the will and the capacity of vulnerable groups to react against corruption - the most common lack of real will to do something about it, generally a low level of knowledge needed and a predominant lack of resources to combat corruption - it becomes evident that the chances that vulnerable groups will engage in eliminating corruption risks that make their lives even more difficult is rather minimal.

45 U4 Expert Answer (2010), *Impact of corruption on indigenous people*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

46 Ibid.

47 In different form of women's or disabled's associations, sometimes even with consultative functions.

48 In most of the cases due to inter-governmental agreements or concessions.

49 Chapter 2.1 above.

2.5. Vulnerable and non-vulnerable groups in reporting corruption

A specific form of a reaction to corruption is its reporting to responsible authorities. Reporting corruption or blowing the whistle is very important due to the fact that corruption offences are usually the most concealed ones and any hint of their existence can really make a change by enabling law enforcement authorities to start an investigation. But reporting corruption is not only important for law enforcement agencies and those personally involved in concrete cases. What sometimes is even more important is the awareness of a society that a particular problem does exist. Without such an awareness, the society cannot engage and start looking for legal and practical solutions to a problem. It is almost a general rule that the more painful the problem is for a certain society, the society will embark on its solution that much faster. As unfortunate as it is, the bigger the scandal, the faster the reaction.

Therefore, having in mind the devastating consequences of corruption on vulnerable groups, which are far worse than the consequences of corruption on non-vulnerable groups, it is absolutely essential that the risks or cases of corruption to which vulnerable groups are exposed are reported. But does it really happen?

People normally report events that they perceive as illegal, immoral or unjust. So, the basic precondition for members of vulnerable groups to report corruption when it happens is their recognition of an event as a problematic one. If they do not think anything is wrong with what just happened to them or their relatives, friends, etc., they will not even think about reporting it. Members of vulnerable groups live in very specific conditions, which make them resilient, almost immune to some events that would cause a lot of attention and reaction among the non-vulnerable ones. Being exposed to various threats every day influences perspectives and as such those that are exposed to more threats daily become more immune and tolerant to events that are unjust, immoral or illegal. In addition to the level of resilience, the level of awareness and knowledge is also vital. If people do not even recognise corruption when it happens, how they will report it? Indeed, in some countries some forms of corruption are being tolerated due to the fact that their victims recognise them as socially and culturally acceptable behaviour.

Many studies have been conducted on the differences among men and women in reporting corruption. Statistics vary across the world and in some countries⁵⁰ women are

50 For example, in Nepal and Pakistan.

willing to report corruption less⁵¹, while in other countries women will report corruption more often than men⁵². However, there is an element that is evidently influencing the level of willingness to report corruption quite a bit: the quality of the rule of law and respect for freedoms: in countries perceived as “not free”, only 57% of women would report corruption, in “partly free” countries this percentage rises to 65% and in “free” countries this percentage rises to 75% respectively⁵³. The main reason for their decision not to report, as cited by women, is that they think that nothing will change, therefore, “it makes no difference” whether to report corruption or not⁵⁴. This shows a devastatingly low level of trust in the work of public sector institutions.

These percentages change significantly when it comes to actual reporting of corruption through filing official complaints. Studies in this area show that from all complaints concerning corruption only around 30% globally came from women. In some regions of the world such as Asia and Africa this percentage is even lower⁵⁵, whereas in other regions such as Europe it is higher⁵⁶. When specialised channels of reporting are established, accepting reports on corruption in the areas close to women’s interests⁵⁷, the percentage of reported cases of corruption reported by women is twice as high as the percentage of cases reported by men.

If women, as perhaps the largest and longest established vulnerable group, are not reporting corruption, then it is highly likely that other vulnerable groups are also not reporting corruption. Taking into consideration all of the negative circumstances – higher tolerance, lack of awareness and knowledge, lack of trust in public institutions – into account, it can only be expected that other vulnerable groups will report corruption even less, especially in places where the rights and freedoms of vulnerable groups are heavily suppressed.

51 UNDP (2014), *Gender and corruption in Latin America: is there a link?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

52 E.g. Colombia.

53 Freedom Index of Freedom House as presented by UNDP (2014), *Gender and corruption in Latin America: is there a link?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

54 Ibid.

55 In Asia (9%), Africa (24%).

56 In Europe in Central Asia: 35%.

57 E.g. Social security programs in Argentina.

2.6. Commodities used in corruption of vulnerable and non-vulnerable groups

Anti-corruption experts usually make a distinction between high-level (grand) and low-level (petty) corruption. High-level corruption involves high-level public officials, huge amounts of money and usually causes a lot of damage to the entire country⁵⁸ but it is by far less personal than low-level corruption, which usually happens in a personal interaction between the two persons involved – the bribe giver and the bribe taker. The bribe taker in low-level corruption cases cannot influence the national economy and development but s/he can make an extremely important decision influencing the life of the person who is the bribe giver.

Contrary to the prevailing opinion of citizens in some countries⁵⁹, money is not the only form of a bribe. International conventions use the term “undue advantage”, covering many different material and immaterial undue advantages: money, precious metals, paid vacations, employment, promotion, sexual and other personal favours, etc. The imagination of culprits in corruption cases simply has no limits.

The problem, experienced by members of vulnerable groups in low-level corruption cases is what to offer, promise or give to somebody expecting or requesting the bribe? As seen above, vulnerable groups are usually among the poorest members of society and as such are exposed to many different risks, so, their selection of undue advantages that can be offered, promised or given, is a very narrow one. They cannot promise nice vacations or lucrative jobs to corrupt officials, all that they possess are limited resources and themselves.

Corruption disproportionately affects the poorest but there are also differences in the gender-related corruption of the poorest: in relative terms, women have to pay more. Even if the absolute amounts of bribes they pay are the same or lower than those paid by men, the relative weight these amounts impact women’s budgets are usually much higher than the same amounts’ weight in men’s budgets⁶⁰.

Sometimes, members of vulnerable groups do not have any money to pay a bribe. In such instances bribe takers often ask for personal favours in the form of labour or sexual services. The latter one, so-called “sextortion”, falls into the category of gender

58 Slowing down the GDP growth, causing increase in taxes and decrease in school-enrolment, ..

59 In China, it is even a provision of the law.

60 UNDP (2014), *Gender and corruption in Latin America: is there a link?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

violence and mostly happens to women. The problem with sextortion is that due to many different reasons⁶¹ it is very often not reported to the relevant authorities. Sex being currency of a bribe is a phenomenon adding an additional and extremely heavy burden to the circumstances in which members of the already vulnerable groups live.

Commodities sought in corruption of non-vulnerable groups are usually limited to pecuniary advantages, which are much less personal for the bribe givers than sexual and similar favours. Therefore, the level of humiliation and grievance of a bribe giver from a non-vulnerable group does not affect his/her personality to such an extent as giving of bribes by the member of a vulnerable group.

2.7. Should anti-corruption policies take into account peculiarities of the vulnerable groups?

Due to Article 5 of the UN Convention against Corruption and its explicit requirement⁶² to adopt and implement anti-corruption policies, as well as many internal and external reasons, countries worldwide are adopting various anti-corruption policies in an accelerated fashion over the last years. Some international organisations⁶³ are making explicit demands for countries attempting to join to develop such policies. Notwithstanding the usually low level of implementation of those strategic documents, national anti-corruption policies of different countries very often share the same structure: introduction, description of reasons and consequences of corruption in the country, goals and principles of the policies, planned anti-corruption measures, responsible institutions and the time-frame for implementation. Quite often, anti-corruption policies are not the only strategic anti-corruption document in a country since they are of a very general nature and need operationalisation, for which countries adopt implementational action plans. However, despite the increasing number of both types of strategic documents, it is hard to find at least one anti-corruption policy in the world containing measures specially designed to protect vulnerable groups and their members from corruption.

61 Shame, cultural traditions, blaming the victims, etc.

62 "Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability."

63 E.g. European Union.

The devastating consequences of corruption on vulnerable groups are described in the chapters above. Beyond any doubt, the already difficult situation of vulnerable groups is made even worse due to corruption. Corruption is interwoven in almost all daily situations of vulnerable groups, making their lives even more demanding and complicated. From all categories of the population in any country, the vulnerable ones suffer the gravest consequences of corruption and it would be normal to expect that national anti-corruption strategic documents would recognise that fact and develop the necessary countermeasures.

Without entering the question of why countries are not doing it yet, international experts already suggest to develop – as a whole or as parts of general anti-corruption policies - focused and effective anti-corruption strategies specially designed for vulnerable groups. To achieve that effectiveness, some preconditions need to be fulfilled⁶⁴:

- policy-makers will need to understand that corruption has a much more serious impact on the vulnerable parts of the population due to their specific exposure to other risks and experiences,
- they will also need to understand that corruption is perceived and felt differently by the vulnerable groups,
- already at a designing stage of the anti-corruption policies, the various impacts⁶⁵ of those documents on the vulnerable population will have to be taken into account,
- anti-corruption policies should be combined with efforts to empower vulnerable groups in governance and other important areas through building capacities of the government and civil society,
- vulnerable groups will have to be recognised as important allies in the fight against corruption and in developing the targeted anti-corruption policies,
- capacity building and institutional support of members of the vulnerable groups will have to be introduced,
- specially designed parts of anti-corruption policies will have to comply with general parts of the same documents in order to ensure a coordinated anti-corruption approach by and for all parts of the society,

64 Also developed on the basis of: Transparency International (2016), *Gender and corruption (Topic Guide)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.

65 Different impact from the one concerning non-vulnerable groups.

- policy-makers will also need to understand that improving the situation of vulnerable groups in the area of corruption will improve their general situation and exposure to other risks significantly, making them less vulnerable in general terms.

The real question, therefore, it is not if the anti-corruption policies should take into account the special needs of vulnerable groups, but when will the world get the first specialised anti-corruption policy for vulnerable groups?

2.8. Increased participation of certain categories of vulnerable people in politics as an anti-corruption tool

As stated above, vulnerable groups are characterised by the fact that they have less access to decision making and fewer opportunities to participate in economic and political life. They also have a weaker voice to assert their rights and entitlements, making them easier targets for corruption.⁶⁶ Having that in mind, it would be normal to expect that enabling vulnerable groups to increase their level of participation in the strategic/political decision making in a country would help them in reducing the risks of corruption to which they are exposed. However, simple participation in decision-making processes is not an anti-corruption tool in and of itself. If that would be so, an improved level of democracy in any country would automatically lead to a decrease of corruption in that country, which is absolutely not the case: after the fall of the iron curtain and introduction of formal democratic processes in former communist countries people expected that the level of corruption would decrease due to that fact alone. However, they were bitterly disappointed by finding that the corruption situation in their countries further deteriorated and grew exponentially in size after the establishment of democratic states.

Due to so many different vulnerable groups it would be naive to expect that all of them will get the right to directly voice their needs and concerns at the political level. Some of them are simply too small, others too specific, but there is a category of vulnerable people, which – by its sheer numbers and by the basic enshrined human and legal rights of gender equality – simply has to become an equal part of the modern decision

⁶⁶ U4 Expert Answer (2010), *Impact of corruption on indigenous people*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.

making processes; and that is women.

Broadening of women's participation in politics is a matter of rights and quality of democracy and not an anti-corruption measure⁶⁷ by itself. However, women's engagement in political life can contribute to the improvement of accountability, build sustainable integrity systems in the country and establish governance frameworks that are more responsive to anti-corruption needs - but only if women are equipped with the capacity to engage in that way. Those women that participate in politics must have the knowledge and capacity to do so effectively in regard to responding to corruption risks posed to vulnerable groups in particular and society in general. In many countries where political quotas are applied, capacity building and institutional support are necessary for making women's participation more effective⁶⁸.

Therefore, in order to get a fully empowered category of new decision-makers, the capacity of women needs to be built and institutional support has to be offered to them. There is another, extremely important condition for the proper engagement of women: if they do not get paid or they get underpaid, the chances are that countries might formally comply with quotas and requests for the political equality of men and women but substantively, especially in the economic area, nothing will change. Consequently, there will also be no changes in the anti-corruption area despite increased political participation of women since they will have to continue fighting for economic survival and will have little time to deal with corruption.

However, even fully capable and experienced women politicians will not change anything if they will not embark on the issue of corruption deliberately. As seen above⁶⁹, the statistics that show that women are more reluctant to accept risks and reciprocity, work favourably against corruption, therefore, women's engagement in anti-corruption efforts can lead to improvements in the integrity and accountability of the society. Having that in mind, some countries have deliberately promoted the feminisation of the workforce as a strategy to curb corruption⁷⁰.

Applying capacity building and institutional support and reducing women's unpaid and underpaid work are, therefore, ways to improve women's participation in public

67 UNDP (2014), *Gender and corruption in Latin America: is there a link?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

68 Transparency International (2016), *Gender and corruption (Topic Guide)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.

69 In Chapter 2.2.

70 In the late 1990s and early 2000s, a women-only traffic police force was established in Lima, Peru.

and political life⁷¹, which is already a success. However, in order to use this improved participation as an effective tool against corruption, women have to be motivated and deliberately engaged in the fight against corruption. Otherwise, in practical terms nothing will change and the vulnerable group of women will continue to be exposed to many different risks, including corruption, despite the fact that there will be some women occupying the most important positions in the countries.

2.9. Summary of findings

On the basis of the deliberations in chapters 2.1. – 2.8., it is possible to extract the following findings concerning the relation between corruption and vulnerable groups:

- a) corruption increases income inequality and poverty, slows down the development of societies and causes increase in the number of vulnerable groups and their members,
- b) exposure of vulnerable groups to corruption seriously undermines the quality of their life, sometimes even their existence,
- c) corruption affects vulnerable groups more than non-vulnerable ones,
- d) members of vulnerable groups use corruption more than members of non-vulnerable groups but not due to their personal inclination rather due to their greater exposure to corruption risks,
- e) it is not the level of corruption influencing the nature and basic characteristics of vulnerable groups but basic features of the vulnerable groups and contextual factors in which those groups find themselves influencing the level of corruption of those groups,
- f) women use corruption less than men, however, not due to their lower personal inclination to corruption but due to their greater aversion to two features accompanying all corruption phenomena: reciprocity and risk,
- g) there is only limited research on how corruption threatens different vulnerable groups,
- h) the vulnerable group of the poor suffers most from corruption,

71 Transparency International (2019), *Gender and corruption*, https://www.transparency.org/files/content/feature/2019_G20_Gender+Corruption_Transparency_International.pdf

- i) the vulnerable group of women is exposed to corruption risks in almost all areas of life, also due to their traditional role of a family caregiver,
- j) women are much more endangered by corruption than men,
- k) members of vulnerable groups usually lack awareness and understanding of the threat of corruption,
- l) the willingness of vulnerable groups to react against corruption is at a very low level, the same as their capacity (knowledge and resources),
- m) vulnerable groups blow the whistle on corruption less than non-vulnerable ones,
- n) women blow the whistle on corruption less than men but this ratio changes if there are special reporting lines for women in place,
- o) commodities sought in corruption of vulnerable groups might be of a personal character, especially when women are the victims,
- p) policy-makers usually do not understand that corruption has a much more serious impact on the vulnerable parts of the population and that corruption is perceived and felt differently by the vulnerable groups due to their specific exposure to other risks and experiences,
- q) already at a designing stage of national anti-corruption policies different impacts of those documents on the vulnerable population need to be taken into account,
- r) anti-corruption policies have to be combined with efforts to empower vulnerable groups in governance and other important areas through building capacities of the government and civil society,
- s) vulnerable groups have to be recognised as important allies in the fight against corruption and in developing targeted anti-corruption policies,
- t) policy-makers often do not understand that improving the situation of vulnerable groups in the area of corruption will improve their general situation and decrease their exposure to other risks significantly, making them less vulnerable in general terms,
- u) simple participation of vulnerable individuals in decision-making/political processes is not an anti-corruption tool by itself,
- v) women's engagement in political life can contribute to the improvement of accountability, build sustainable integrity systems in the country and establish governance frameworks that are more responsive to anti-corruption needs but

only if women are equipped with the capacity to engage in that way, which is why the capacity of women who participate in the political and public sectors needs to be built and institutional support has to be offered to them,

- w) reducing women's unpaid and underpaid work assists in strengthening women's political and anti-corruption activities,
- x) women and other vulnerable groups have to be motivated and deliberately engaged in the fight against corruption.

3. IMPROVING THE SITUATION OF VULNERABLE GROUPS IN GENERAL AND IN RELATION TO CORRUPTION IN KOSOVO

Having in mind findings from above, especially from Chapter 2.9., there are several possibilities in Kosovo to improve the general situation of its vulnerable groups but also their specific situations in relation to corruption.

Solutions described below are given in the form of groups of recommendations, in an attempt to respond to all identified findings and problems.

3.1. Identification of the problem and assessment of its extent

In order to reach an understanding of the problem of vulnerable groups in Kosovo and their relation to corruption it would be recommendable to:

- a) conduct research concerning identification of vulnerable groups in Kosovo, assessment of their size and of their exposure to general risks, causing their vulnerability,
- b) conduct a research on corruption endangering all vulnerable groups in Kosovo with the aim to identify types of corruption, their extent and impact on the vulnerable groups and to compare those results with the research on types of corruption, their extent and impact on non-vulnerable groups,
- c) conduct a gender disaggregated research within each of the vulnerable groups in Kosovo with the aim to:
 - identify the type of corruption, its extent and impact on that group,
 - analyse experience of members of that group with concrete cases of corruption and their reaction towards them, especially the level of their whistleblowing concerning those cases,
 - identify commodities sought in those cases (material, immaterial, personal) and the level of self-perceived harm they cause to members of vulnerable groups engaged in corruption,
 - identify and analyse differences between women and men in all cases mentioned above,

- d) identify areas of Kosovo public administration in which corruption has a gender bias⁷²,
- e) introduce gender disaggregated data in Kosovo official statistics, which could help to better understand the link between gender and corruption⁷³.

3.2. Improvement of the socio-economic situation of vulnerable groups

Socio-economic disparities are the main cause for vulnerability of certain groups in every society since they are seriously diminishing their access to employment and social services, healthcare, housing, education and legal protection. The same disparities create extremely fertile ground for corruption of vulnerable groups, which deteriorates the situation of those groups even further. Therefore, measures in this area, although they might seem costly, are the most important mechanism to improve the situation of vulnerable groups and decrease their number and the number of their members. Having that in mind, it would be recommendable to develop a comprehensive national strategy for the integration of members of vulnerable groups into the economic life in Kosovo, including but not limited to:

- analyses of the socio-economic situation of each of the vulnerable groups, identifying the main reasons for their standing and providing countermeasures,
- introduction of proper educational incentives and mechanisms to improve chances of members of vulnerable groups for (better) employment,
- introduction of tailor-made programs accelerating proper employment of members of vulnerable groups,
- development of special, publicly financed programs, enabling (better) access of vulnerable groups to basic social services,
- adoption of measures for better integration of women in the labour force and the civil service.

72 UNDP (2014), *Gender and corruption in Latin America: is there a link?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf

73 Ibid.

3.3. Decrease of direct exposure of vulnerable groups to corruption

Since the level of willingness of vulnerable groups to react against corruption is very low, the same as their capacity (knowledge and resources), and since the law enforcement response to corruption endangering vulnerable groups is not at an adequate level, urgent measures need to be taken to improve the situation in Kosovo, including but not limited to:

- a) introduction of special programs for members of vulnerable groups at all age levels to raise their awareness and understanding of the threat of corruption,
- b) development of measures to increase knowledge, motivation and determination of members of vulnerable groups for the fight against corruption,
- c) introduction of corruption reporting lines for members of different vulnerable groups, especially women,
- d) explicit recognition of vulnerable groups as important allies in the fight against corruption and in developing targeted anti-corruption policies,
- e) addressing and neutralising the disproportionate impact of corruption on members of different vulnerable groups⁷⁴,
- f) implementing a victim-centred approach to the fight against corruption, keeping the equality and non-discrimination principles at the forefront⁷⁵,
- g) conducting efficient investigations of corruption cases related to vulnerable groups⁷⁶;
- h) implementing protection mechanisms for whistle-blowers, witnesses, victims, and family members, with input from human rights defenders, experts, and civil society⁷⁷.

74 International Justice Resource Center (2020) *New Inter-American Commission on Human Rights Analyzes Corruption as Human Rights Problem*, <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.

75 Ibid.

76 Ibid.

77 Ibid.

3.4. Participation of members of vulnerable groups in policy level decision making

Vulnerable groups have very limited participation in the creation of policy level decisions and a very modest level of policy makers' understand the situation of vulnerable groups in regard to the corruption risks they face. In order to deal with this deficit in Kosovo, it would be recommendable to:

- a) promote and increase participation of members of vulnerable groups, especially women, in public and political life and educate and motivate them for the effective fight against corruption in the framework of that participation,
- b) educate policy makers to understand that improving the situation of vulnerable groups in the area of corruption will improve their general situation and decrease their exposure to other risks,
- c) influence policy makers to understand the gender differential impact of corruption, and to design policies that address women's and men's specific concerns and experiences⁷⁸,
- d) include members of vulnerable groups, especially women, in developing and implementing anti-corruption policies,
- e) ensure capacity building and institutional support for the members of vulnerable groups, especially women, occupying decision-making positions,
- f) already at a designing stage of the national anti-corruption policies take into account the various impacts of those documents on vulnerable groups,
- g) combine anti-corruption policies with efforts to empower vulnerable groups in governance and other important areas through building capacities of the government and civil society,
- h) regularly review the effectiveness and efficiency of anti-corruption policies with an additional emphasis on the practical impact of those policies on vulnerable groups,
- i) ensure widespread publication of anti-corruption measures yielding tangible results to prove that fighting corruption is possible and to motivate further anti-corruption efforts of the society at large and members of vulnerable groups.

78 SIDA (2015), *Gender and corruption*, <https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f-79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.

4. CONCLUSION

Each vulnerable groups is exposed to a myriad amount of risks, and the cross-cutting risk of corruption effecting all of these groups inflates all of the other risks they face. Therefore, it is not possible to improve the situation of vulnerable groups in any society without effective efforts against corruption threatening those groups. It is also not possible to improve the situation of vulnerable groups only by fighting corruption. Therefore, measures for the improvement of the well-being of members of vulnerable groups have to be twofold: it is necessary to establish their economic and political equality with members of non-vulnerable groups, and also to increase their resistance to corruption.

Anti-corruption measures targeting vulnerable groups requires fine-tuned measures of engagement of public and private sector experts as well as civil society and some public spending. Only the cooperation of all elements of society can ensure positive developments in this area and active and useful inclusion of vulnerable groups in the national anti-corruption efforts.

Small countries have certain advantages when dealing with vulnerable groups and their exposure to corruption: it is easier to identify them and their characteristics, also it is easier to reach out to them and work with them directly on the improvement of their general and anti-corruption situation. The amount of resources needed is smaller than in big countries and tangible results can be achieved much faster and with less difficulties. Tackling the causes and risks of corruption for vulnerable groups is imperative, and the first country to do so effectively will reap the benefits for faster economic development and social cohesion and will provide a shining light to the rest of the world.

SOURCES:

1. Agerberg, Mattias (2014): *"Perspectives on Gender and Corruption"* in The Quality of Governance Working Paper Series 2014:14, University of Gothenburg.
2. Berazategui, Emilia (2019): *Gender and corruption: where do we go from here?* <https://voices.transparency.org/gender-and-corruption-where-do-we-go-from-here-e891900f5d0f>.
3. Boehm, Frederic, U4 Brief (2015): *Are men and women equally corrupt?*, <https://www.cmi.no/publications/5851-are-men-and-women-equally-corrupt>.
4. Carasciuc, Lilia (2000): *Corruption and quality of governance: the case of Moldova*, In: Limpangog, Cirila P. N.D.: *Struggling through corruption: a gendered perspective – A background paper presentation*.
5. Dollar, David, Fisman, Raymond and Gatti, Roberta (1993): *Are women really the »fairer« sex?/Corruption and women in the government*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/305281468779674425/pdf/multi-page.pdf>.
6. Hoogeveen Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis and Stefan Dercon: *A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups*, The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>.
7. IMF (Gupta, Davodi, Alonvo-Terme) (1998): *Does corruption affect income inequality and poverty?*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>.
8. International Justice Resource Center (2020): *New Inter-American Commission on Human Rights Analyzes Corruption as Human Rights Problem*, <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/>.
9. RTE (2019): *How corruption hurts the vulnerable*, <https://www.rte.ie/brainstorm/2019/0717/1063599-how-corruption-hurts-the-vulnerable/>.
10. SIDA (2015): *Gender and corruption*, <https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf>.
11. The U4 Helpdesk (2017): *Correlation between corruption and inequality*, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/correlation-between-corruption-and-inequality>.

12. Transparency International: *TI Global Corruption Barometer*, <https://www.transparency.org/research/gcb>.
13. Transparency International (2016): *Gender and corruption (Topic Guide)*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf.
14. Transparency International (2019): *Gender and corruption*, https://www.transparency.org/files/content/feature/2019_G20_Gender+Corruption_Transparency_International.pdf.
15. U4 Expert Answer (2010): *Impact of corruption on indigenous people*, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/245_Impact_of_corruption_on_indigenous_people.pdf.
16. UNDP (2014): *Gender and corruption in Latin America: is there a link?*, https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/Gender_and_Corruption_in_Latin_America_Is_There_a_Link_Final_10july.pdf.
17. UNDP and UNIFEM (2016): *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*, <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.
18. UNODC (2019), *Corruption and gender: Women and men affected differently by corruption, but no evidence women or men are less corruptible*, https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2019/12/corruption-and-gender_-women-and-men-affected-differently-by-corruption--but-no-evidence-women-or-men-are-less-corruptible.html.

