

Милица Јоковић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ТИПОЛОГИЈЕ КОРУПЦИЈЕ**

Сажетак

У раду су приказане и анализиране типологије корупције, од првих које су се појавиле крајем шездесетих година 20. века, до савремених, при чему су све поткрепљене примерима. На основу типологија светских истраживача, аутор је у раду понудио и типологију корупције у Србији, односно коруптивног искуства на основу коруптивних дела у Србији. У Србији су идентификоване парохијална, институционална и политичка корупција. У оквиру сваког од та три типа постоји и мала и велика корупција. Циљ рада је да идентификује типове корупције на основу врста коруптивних радњи које су се појавиле и рашириле у неком друштву. Типологије су моћно аналитичко средство, не само за истраживање корупције већ и за практичне мере у стратегијама и акционим плановима у борби против корупције. Типологије корупције помажу систематизовање коруптивних дела, као и начина и нивоа на којима се корупција појављује. На основу тог увида, утврђују се примарни типови од којих треба отпочети обрачун са овом опасном појавом. У раду је коришћена метода анализе садржаја и компаративна метода. У закључку рада истиче се да је најзначајније зауставити политичку корупцију, чиме се истовремено сузбија велика корупција и пружају шансе разраде механизма у сузбијању мале, односно ситне корупције.

Кључне речи: типологије корупције, парохијална корупција, институционална корупција, политичка корупција, мала корупција, велика корупција

* Електронска адреса аутора: milica.jokovic@fpm.bg.ac.rs

** Рад је скраћени део текста из докторске дисертације „Утицај традиције на формирање коруптивног обрасца понашања у Србији – антрополошко-културолошки и политиколошки приступ“ одбрањене на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. Текст је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду – Факултета политичких наука, Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. ТИПОЛОГИЈЕ КОРУПТИВНИХ ДЕЛА СВЕТСКИХ ИСТРАЖИВАЧА КОРУПЦИЈЕ

На основу врста корупције, аутори који су се бавили овом појавом, сачинили су типологије. Критеријуми за типологије били су различити. Сваки аутор полазио је од одређене дефиниције корупције која је негде била ужа, а негде шира.

Једну од првих типологија корупције крајем шездесетих година 20. века направио је Џејмс Скот (*James C. Scott*), на основу три фактора: „(1) отвореност или затвореност у приступу корупцији; (2) постојања или непостојања изборног система у којем постоји конкуренција; и (3) стабилност и безбедност политичке елите“.¹ Према њему, постоје два идеална типа корупције: *парохијална корупција* и *тржишна* корупција. *Парохијална* корупција везана је за сродство и друге облике блискости. Та корупција блиским омогућава повластице, положаје и различиту добит, односно корист. *Тржишна* корупција представља безлични процес у којем се не гледа ко учествује у корупцији, већ је довољно да неко може да плати и да на основу тога оствари неку своју потребу. Стога је већа вероватноћа да се њоме окористе богати.²

Развијену типологију корупције деведесетих година 20. века сачинио је Вито Танци. Он разликује седам типова корупције. Први тип је *бирокаратска* (односно „ситна“) или *политичка* (односно „крупна“) корупција, с тим што бирокаратску означава као ситну корупцију коју практикује администрација, а политичку као велику и везује је за политичка руководства. Други тип корупције је *смањење трошкова* или *унапређење користи*. То је тип корупције који произилази из прорачуна оних који купују неку услугу, да куповином те услуге на коруптиван начин смање укупне трошкове, односно унапреде своју корист. Трећи тип је корупција коју иницира *подмићивач* или *подмићени*. Најчешће они који задовољавају неку потребу да би убрзали оно што траже, или да би избегли легалне токове, у стању су да иницирају „своју ствар“ подмићивањем, односно да је покрену уз помоћ мита. Четврти тип је *принудна* или *тајна* корупција. Она произилази из присиљавања оних који имају влашћења да дају нешто и на тај начин задовоље своју потребу. Та се корупција увек одвија у тајности. Пети тип корупције је *централизована* или *децентрализована* корупција. Она означава корупцију која је централизована тако што је унутар институција

1) James C. Scott, “The Analysis of Corruption in Developing Nations”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 11, No. 3, 1969, стр. 329–330.

2) Исто, стр. 330.

направљен договор да се све одвија на једном месту. Децентрализована корупција захтева више учесника и сваки од њих се појединачно подмићује. Шести тип је *предвидљива* или *произвољна* корупција. Код овог типа најчешће се зна шта треба дати и колико за коју услугу. Она постаје произвољна оног момента кад се не зна кад, колико и у којем тренутку треба некога подмитити. Седми тип је *готовинска* или *безготовинска* корупција. Плаћање у готовини један је од најчешћих облика корупције. Наравно, постоје и други, где се не плаћа у готовини већ у натуралним облицима, привилегијама, или је повезано с непотизмом, кронизмом итд.³

Денис Томсон (*Dennis F. Thompson*) разликује два типа корупције: *индивидуалну* и *институционалну*. Његова типологија је општег карактера. Индивидуална корупција је вид корупције у којем грађанин захтева нешто што није у складу са законом. Да би остварио своју потребу он тражи начине који нису легални. Ако су запослени у институцијама, од којих зависи његова потреба, склони да прихвате његову понуду, он ће је корупцијом остварити. Када је у питању институционална корупција, аутор не поставља питање да ли је нечији захтев легалан, већ на који начин ће институција обезбедити да нечији захтев буде реализован. Код индивидуалне корупције мотив је лична добит, док се код институционалне корупције добит остварује тако што институција налази начине да појединцу омогући услугу и да би овај остварио добит. Индивидуална корупција подразумева подмићивање онога од кога зависи одобравање неког захтева, односно задовољавање неке потребе, док је код институционалне корупције проблем у настајању тенденције неке институције да испуњава коруптивне захтеве.⁴ Кад се институција послужи корупцијом, она себе пред грађанима доводи у питање, јер је системска корупција временом чини неспособном да обавља основне функције. Тако наступа стање у којем грађанство губи поверење у институцију и она се тада сматра непоузданом.⁵

Једну од најопштијих типологија сачинила је Тинг Гонг (公婷), истражујући ову појаву у савременој Кини. Она разликује *индивидуалну* и *колективну* корупцију. Ова типологија припада најуопштенијим типологијама. Према ауторки, индивидуалну корупцију обавља појединац проневером или два појединца у четири ока. Том корупцијом један појединац другог подмићује да му обави

3) Vito Tanzi, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", *Staff Papers – International Monetary Fund*, Vol. 45, No. 4, 1998, стр. 565.

4) Dennis F. Thompson, *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995, стр. 31–32.

5) Lawrence Lessig, "'Institutional corruption' Defined", *The Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 41, Issue 3, 2013, стр. 553.

неки посао или да га фаворизује када је у питању неки посао или напредовање у служби. Колективна корупција подразумева учешће већег броја људи, односно саучесника, најчешће умрежених у извршење коруптивних дела у одређеном временском континуитету. Потом се дели колективна добит на основу корупције. Учесници у колективној корупцији гледају да појединачно у расподели максимизују личну корист.⁶

Типологију корупције сачинила је Расма Карклинс (*Rasma Karklins*), истражујући корупцију у посткомунистичким земљама. Њена типологија односи се на *корупцију између службеника и грађана*, затим на *корупцију у оквиру државних институција* и *корупцију која произилази из утицаја моћних актера на политичке институције*.⁷ У оквиру првог типа, корупције између службеника и грађана, Карклинс подразумева три врсте коруптивних радњи. Прво – кад грађанин подмићује службеника који треба да се оглуши о правила да би обавио оно за шта је подмићен. Ту се корупција развија у три облика: а) директно подмићивање службеника; б) подмићивање које изнуђују службеници појединци и в) организовано и добро умрежено изнуђивање које између себе обавља група службеника. Друго – злоупотреба прописа тако што службеник (или службеници) замагљује прописе и на основу тога тражи мито од оних који имају неку потребу за разним документима или одлукама. У овом облику користи се и начин да се повећају овлашћења службеника и тиме изнуди што већи мито. Треће – односи се на злоупотребу овлашћења када је у питању обављање инспекцијског надзора и контроле. Службеници који обављају ове послове често захтевају мито да би оно што је неуредно у контроли избегли да напишу и тако омогуће онима који се баве неким од послова да не буду кажњени. То је пример подмићивања инспекцијских служби. Спектар инспекцијских послова је широк и то је разлог због којег се често тешко може накнадно контролисати.

У оквиру другог типа смештене су коруптивне радње унутар државних институција. Карклинс разликује четири врсте коруптивних радњи. У прву врсту сврстава корупцију повезану са злоупотребима службеника у коришћењу јавних средстава. Као примере ове корупције она наводи скривене зараде, куповину службених возила за службене потребе, додељивање нереалних дневница за путовања, нереално трошење за разне пријеме и куповину опреме, коришћење средстава за куповину станова и вила, као и селекцију

6) Ting Gong, "Dangerous collusion: corruption as a collective venture in contemporary China", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 35, No.1, 2002, стр. 97–100.

7) Rasma Karklins, *Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima*, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd, 2007, стр. 29.

када је у питању додељивање возила за службене потребе. Друга врста повезана је са употребом јавних ресурса да би на њима била остварена лична зарада. То се односи на продају природних ресурса, изнајмљивање опреме и простора где се урачунава и лична добит, непотребна и нерационална приватизација државних предузећа или неке друге државне имовине, као и енормне надокнаде за учешће у управним и надзорним одборима државних и јавних предузећа. Трећа врста повезана је са злоупотребима које омогућавају стицање користи приликом приватизација и јавних набавки. То је све повезано са доделом послова и прибављање имовине себи и/или пријатељима. Такође, тој врсти коруптивних радњи припадају и сви проблеми повезани са кршењем правила када је у питању сукоб интереса. У ову врсту укључено је и довођење у питање правила када се расписују тендери, као и проблеми повезани са државним субвенцијама и пореским олакшицама. У четвртој врсти она издваја трговину утицајем, као и манипулацију повезану са персоналним одлукама. Ту спада запошљавање по родбинском и пријатељском основу и клијентизам, као и разна фаворизовања оних од којих се може добити нека корист.⁸ Посебно је раширен облик добијања добити приликом напредовања у оквиру институције. Намештају се боље плаћена места онима који су у стању да узврате давањем мита. Другим речима, то је једна врста продаје положаја.

У оквиру трећег типа настаје нешто што се може означити као поробљавање државних институција, односно њихово преузимање и располагање само за личне сврхе. На тај начин омогућава се стицање великог личног богатства или богатства оних који су се умрежили у злоупотребе или поробљавање институције. У оквиру овог типа стварају се моћне групе које тајним путем, користећи политичке институције, остварују личну добит. Један од утицаја јесте утицај на изборни процес и политичко надметање. То се односи на кршење правила финансирања кампање и финансирања политичких партија. Посебна врста у оквиру ове типологије повезана је са злоупотребима законодавних овлашћења. То се најчешће остварује доношењем лоших закона, блокадом антикорупцијских прописа, куповином, односно продајом закона интересним групама, као и необављањем контроле извршне власти. Овој типологији припадају и корупцијске радње у судским поступцима које се најчешће показују доношењем неправедних судских одлука, гоњењем невиних, лажним оптуживањем, као и неактивношћу тужилаца. Облици утицаја у оквиру ове типологије односе се и на злоупотребе

8) James A. McCann, David P. Redlawsk, "As Voters Head to the Polls, Will They Perceive a 'Culture of Corruption?'" *Political Science and Politics*, Vol. 39, No. 4, 2006, стр. 797.

ревизорских овлашћења и на политичко уцењивање коришћењем компромитујућих материјала. Последња врста у оквиру ове типологије повезана је са подмићивањем и уценом медија.⁹

Према критеријуму економских последица, типологију су сачинили Андреј Шлајфер и Роберт Вишни. Према њима, постоје два типа корупције: а) *корупција без крађе*; и б) *корупција уз крађу*.¹⁰ У првој врсти, корупција без крађе подразумева да корумпирани службеник или званичник не оштећује државу, која добије пуну цену услуге коју пружа, док је мито који такав службеник или званичник узме поврх тог износа. Код друге врсте, корупције уз крађу, корумпирани службеник или званичник држави и не пријави да је обавио неку услугу у њено име, него задржи читаву накнаду која би јој припадала.

На основу ова два типа корупције, неки аутори додају још један, корупцију која изазива промену закона која омогућава заинтересованима да остварују добит. Многи аутори овај тип корупције називају још и *политичком корупцијом*. Тако је корупција без крађе означена као бела, она уз крађу као сива, а промена прописа као црна корупција.¹¹ Арнолд Хајденхајмер (*Arnold I. Heidenheimer*) сматра да је бела корупција она која не изазива општу осуду, ни елите ни масе, па тиме ни захтеве за кажњавање, односно реч је о корупцији коју људи могу да толеришу. Сива корупција је она код које нема друштвене сагласности – док би је неки кажњавали (најчешће елите) а неки не, већина о тим појавама не би ни имала став. Када је у питању црна корупција, реч је о оној коју би кажњавала већина и у елити и у маси.¹²

Интересантне три типологије корупције издваја Инге Амундсен (*Inge Amundsen*). Према првој типологији, аутор разликује *политичку* и *бироократску* (административну), односно *крпну* и *ситну* корупцију. Политичка корупција је крупна јер се преко ње остварују енормне добити људи који имају највише политичке положаје. Ова корупција утиче на расподелу ресурса у корист одређених интересних група. То се најчешће чини доношењем закона који тачно одговарају одређеној интересној групи, а потом добит остварену на

9) Rasma Karklins, *Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima*, нав. дело, стр. 29.

10) Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, стр. 601–602.

11) У литератури белу, сиву и црну корупцију помиње Џејмс Скот у књизи *Компаративна политичка корупција* из 1972. године. (Alena V. Ledeneva, *How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2006, стр. 26)

12) Arnold I. Heidenheimer, "Perspectives on the Perception of Corruption", in: *Political Corruption: concepts and contexts*, (eds. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston), Transaction Publishers, New Brunswick, London, 2007, стр. 152.

овај начин деле припадници интересне групе и политичари. Политичка корупција уништава институције власти и изазива институционални распад. Она снажно утиче на ширење корупције у оквиру свих система у друштву. Бюрократска или административна корупција припада ситној корупцији. Она се збива помоћу злоупотреба овлашћења појединаца у администрацији или повезаних група, који кршећи законе доносе одлуке које најчешће наплаћују. Та корупција није количински обимна, али је најближа грађанима. Аутор сматра да су ова два типа корупције карактеристична за ауторитарне владавине, али велики број корупционашких афера показује да се оне дешавају и у оквиру либерално-демократских владавина. Такође, он сматра да је у оквиру демократских владавина то више изузетак него правило. Из тих разлога се политичка корупција у демократским владавинама може лако зауставити реформисањем, јачањем и витализацијом политичких институција. Аутор посебно наглашава да је потребна ефикасна контрола, посебно политичких институција, јер на тај начин контрола делује и превентивно.

Према другој типологији, Амундсен разликује *приватну* и *колективну* корупцију. Приватну корупцију везује за појединце који личну корист остварују противуслугама. Та врста корупције повезана је са договарањем које често почива на великој поверљивости и блискости. За разлику од приватне корупције, колективна корупција подразумева укључивање великог броја појединаца, на пример када су у питању административни бирои или друге институције које пружају услуге.

У трећој типологији, аутор разликује *редистрибутивну* и *екстрактивну* корупцију, односно корупцију „одоздо“ и корупцију „одозго“. Према Амундсену, у редистрибутивној корупцији мито иде од државе ка друштву, док је у екстрактивној обрнуто, од друштва ка држави. Аутор у прилог овој типологији наводи да су неки истраживачи правили разлику између корупције којом се служи онај који има овлашћења и корупције коју покреће онај који има одређени интерес.¹³

Ужу типологију корупције сачинили су Шерил Греј (*Cheryl Gray*), Џоел Хелман (*Joel Hellman*) и Ренди Рајтерман (*Randi Ryterman*). Они корупцију везују за државу и администрацију. На основу овог критеријума разликују два типа корупције: *заробљену државу* (*state capture*) и *административну корупцију*. У заробљеној држави корумпирају се политичари, односно они који доносе законе и друга правила, да би их формулисали тако да иду у корист

13) Inge Amundsen, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Internet, www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf, 20/02/2018.

подмићивача. *Административна корупција* усмерена је на примену закона и других правила, како би процес те примене био оријентисан на корист оних који корумпирају. Укратко, у првом случају корупција је у доношењу правила, а у другом у њиховом спровођењу.¹⁴

Према типологији Алине Мунђиу-Пипиди (*Alina Mungiu-Pippidi*), корупција је разврстана у три режима – *патримонијализам* или *чисти партикуларизам*, *компетитивни партикуларизам* и *универзализам*. У првом режиму, који одликују монополска расподела моћи, „власништво“ над државом у рукама једног или неколицине, неправична али предвидљива расподела добара и непостојање разлике између јавног и приватног – корупција је умерена. У режиму компетитивног партикуларизма, који одликују неједнака или спорна расподела моћи, спорно „власништво“ над државом, неправична и непредвидљива расподела добара, као и слабо разликовање јавног и приватног – корупција је ниска. У универзалистичком режиму, који одликују релативно једнака расподела моћи, аутономно „власништво“ над државом, правична и предвидљива расподела добара, као и оштро разликовање јавног и приватног – корупција је веома ниска.¹⁵

Манђиу-Пипиди је трећи систем, универзалистички, означила пожељним, а као конкретне примере таквог система, у којем влада принцип одговорности власти, навела је Шведску из 18. века и Велику Британију из 19. века. Тај систем је најпожељнији јер је у њему свако подлеже истим правилима, а власт је одговорна, што према ауторкином мишљењу води успостављању система у коме је корупција под контролом, а када су у питању конкретни показатељи она је веома ниска.¹⁶

На основу коруптивног понашања, Хајденхајмер разликује три типа корупције: а) *ситну*, б) *рутинску* и в) *тешку*. *Ситна корупција* у режији запослених односи се на „изврдавање званичних правила у корист пријатеља“.¹⁷ Аутор за пример узима паркинге. Службено лице, када су у питању пријатељи, прекида време његовог паркираног возила и на основу тога наплаћује мањи износ у односу на стварни. Таквих случајева може да буде више у разним услужним службама, а посебно се користе околности где се успоставља однос између шефа и запосленог. То је пример шефа

14) Cheryl Gray, Joel Hellman, Randi Ryterman, *Anticorruption in transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002*, World Bank, Washington, D.C, 2004, стр. 10.

15) Alina Mungiu-Pippidi, "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 3, 2006, стр. 94.

16) Исто, стр. 96.

17) Arnold I. Heidenheimer, "Perspectives on the Perception of Corruption", нав. дело, стр. 150.

– патрона. *Рутинска корупција* је тип корупције који се везује за стално и очекивано подмићивање званичника, који онда непрекидно даваоцима тог непрестаног мита омогућују неку корист попут сталног добијања послова финансираних из јавних извора. Оваква корупција неретко је друштвено прихватљива, јер омогућује корист великом броју људи, на пример свим запосленима у некој фирми која на тај начин стално добија послове. На овај начин корумпирани званичници имају и унапред обезбеђен велики број гласова. *Тешка корупција* најчешће је повезана са сложеним, развијеним градовима, односно патронско-клијентским односима у њима, где се корумпирају највиши званичници. Аутор узима за примере велике америчке градове, посебно Чикаго.¹⁸

Јохан Ламбсдорф направио је три типологије корупције. Према томе ко (митодавац или митопримац) остварује већу корист у коруптивном односу, аутор разликује а) *клијентистичку* и б) *патримонијалну* корупцију. У првом случају већа корист иде подмићивачу, а у другом подмићеном. Он такође разликује и а) *ситну* и б) *крупну* корупцију. Ситну карактерише често корумпирање ситних службеника мањим износима, док је у случају крупне реч о томе да се битнијим службеницима или званичницима једнократно даје мито велике вредности. Треће Ламбсдорфово разврставање корупције заснива се на положају и статусу примаоца мита. У а) *политичкој* корупцији то су политичари, а у б) *административној* службеници.¹⁹

Грејем Брукс (*Graham Brooks*), Дејвид Волш (*David Walsh*), Крис Луис (*Chris Lewis*) и Хајјонг Ким (*Hakkyong Kim*) систематизовали су и описали седам врста корупције: а) *институционализовану корупцију*, б) *оперативну корупцију*, в) *корупцију заробљене државе*, г) *бироократску корупцију*, д) *административну корупцију*, ђ) *политичку корупцију* и е) *корпоративну корупцију*. Сви ови типови корупције су институционалног карактера, односно везују се за државу и њен институционални поредак. Аутори *институционализовану корупцију* одређују као коруптивну злоупотребу положаја ради утицања на људе у јавној служби. *Оперативну корупцију* дефинишу као „неприкладно понашање појединаца у спровођењу својих званичних улога“.²⁰ Таква је, на пример, „корупција зарад племенитог циља“,²¹ која се често везује за полицајце, када узоран званичник

18) Исто, стр. 150–152.

19) Johann Graf Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*, Cambridge University Press, New York, 2007, стр. 20.

20) Graham Brooks, David Walsh, Chris Lewis, Hakkyong Kim, *Preventing Corruption: Investigation, Enforcement and Governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2013, стр. 21.

21) Исто, стр. 22.

или службеник у екстремној ситуацији крши правила ради нечега што сматра вишим добром (на пример, изнуда признања од осумњичених против којих нема чвршћих доказа). То је пример психолошког притиска на осумњичене да признају и оно што нису починили. *Корупција заробљене државе* односи се на случајеве у којима појединци или групе утичу на доношење прописа прилагођених њиховим интересима. *Бирократска корупција* подразумева давање мита ради заобилажења, то јест потпуног непримењивања закона и правила у неком поступку. *Административна корупција* односи се на начин спровођења закона и правила. *Политичка корупција* везује се за подмићивање функционера. Другим речима, ова врста корупције омогућава да се политичка моћ злоупотреби како би се приграбило богатство. *Корпоративна корупција* може се односити на коруптивне радње у трансакцијама између фирми, али и на појаву да људи на шефовским местима поткрадају своја предузећа.²²

Наведене типологије показују и раширеност корупције и начине на које се она испољава и успева да се одржава. Неке од ових типологија су уопштене јер полазе од најопштијих критеријума. Друге су разрађене јер полазе од посебних критеријума. Све заједно оне обухватају корупцију у свим њеним видовима, облицима, испољавањима и последицама. За сузбијање корупције потребне су стратегије и у њима добро прецизирани циљеви, као и начини како да се она заустави, али и мере и средства помоћу који се то може остварити.

2. ТИПОЛОГИЈА КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

На основу наведених типологија, али и увида у наша истраживања, може се закључити да у Србији доминирају следећи типови корупције: а) *парохијална корупција*; б) *институционална корупција*; и, в) *политичка корупција*. При томе се у сваком од њих могу разликовати два типа: а) *мала*; и б) *велика корупција*.

Парохијални тип корупције произилази из традиционалног начина живота. Овај тип корупције дугог трајања везан је за патријархални начин живота људи у Србији, али и за облике организације тог живота, посебно племенско и братственичко организовање. У савременим околностима овај тип корупције препознаје се по непотизму, кронизму и земљачким везама.

Непотизам је облик корупције у којем се форсирају најближи сродници или им се омогућава нешто нелегално. Овај облик корупције не произилази из директног подмићивања. То је више повезано

22) Исто, стр. 21–23.

са заузимањем положаја на незаконит начин, рођачком везом, па често на одређена места долазе или неквалификовани људи или људи мањих знања и квалификација. Ова врста коруптивног деловања доводи у питање принципе демократског живота, посебно принцип једнакости грађана пред законом, као и принцип равноправног третирања када је у питању доступност одређених места или положаја.

Кронизам је, такође, облик коруптивног деловања који се односи на пријатељске везе које налазе потпору у традиционалном, патријархалном и крвно-сродничком животу. Овај облик корупције омогућава пријатељима оно што је нелегално или се у неким ситуацијама за њих убрзавају процедуре, односно омогућава одређена протекција. И овај облик корупције доводи у питање критеријуме при запошљавању.

И трећа врста коруптивних дела у оквиру овог типа повезана је с местом порекла, односно познанствима заснованим на завицају из којег потичу учесници корупционог ланца. Помоћу завицајних веза може се много тога урадити на незаконит начин или омогућити фаворизовања, па и одређене повластице и погодности које у нормалним околностима не би биле могуће. Ова коруптивна дела уносе у политички поредак неједнакост и доводе у питање владавину права, као и институције које би према њему требало да функционишу.²³

Институционални тип корупције омогућава различита коруптивна дела. Овај тип корупције омогућава подмићивање, али и изнуђивање мита. Такође, у оквиру овог типа одвијају се различити облици коруптивних дела. Појединци запослени у институцијама могу да користе положај на тај начин што ће примати мито за нешто што није легално или ће изнуђивати мито и на тај начин остваривати личну корист. Други облик или врста институционалне корупције подразумева повезаност више појединаца у институцији да на организовани начин изнуђују мито за одређене услуге. Такође, у оквиру институција могуће су и појединачне проневере или појединачне злоупотребе које доносе одређену добит. Често су институције под притиском других институција у хијерархији власти или политичара на власти. То је трећи облик како се институције могу користити за коруптивна дела.

Институционална корупција је опасна јер доводи у питање законитост, односно владавину права²⁴ и урушава институције које

23) Традиционални начин живота поспешео је да корупција у Србији постане „животна чињеница и културолошка матрица“. (Тијана Перић Дилигенски, „Коруптивно у српској политичкој култури“, у зборнику: *Идентитет, политичка култура, институције* (приредио: Владан Станковић), Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 103)

24) Omar Azfar, Young Lee, Anand Swamy, “The Causes and Consequences of Corruption”,

постају обезвређене и често не уживају никакво поверење грађана. Институционална корупција утиче и на формирање системске корупције – ако су институције корумпиране у оквиру једног подсистема оне лако могу да оспоре друге институције у оквиру целог система. Тако настаје системска корупција. Борба против институционалне корупције веома је тешка јер се у оквиру ове корупције формира уцењивачки образац. У коруптивном ланцу у оквиру институције или више институција сви постају уцењени и тешко се тога ослобађају. Из тог разлога ова корупција се жилаво одржава и сваки покушај да се она сузбије изузетно је тежак, често и немогућ. Институције заражене вирусом корупције постају безвредне и ремете нормалност живота у држави. Корупција као начин живота произилази из институционалне корупције, јер ниједну потребу која зависи од институције појединац не може да задовољи ако не да мито. Посебно непријатна последица овог типа корупције је стварање код људи обичајног обрасца према којем је увек потребно за неку ствар до које је човеку стало подмитити онога од којег то зависи. Мито се нуди чак и кад се не тражи, због невеселог искуства људи, само да се на ефикасан начин реши њихов захтев, проблем или потреба.

Тежак ударац институције добијају споља под налетом политичких гарнитура које после избора долазе на власт. Ако су они који долазе на власт склони корупцији, искористиће постојећу слабост институција и још више их притегнути да почине различите злоупотребе. Корумпирана власт или појединци из власти ослабљеним институцијама често шире страх код грађана. Такође, они од институција захтевају селективну примену закона. На тај начин једни су ослобођени законских поступака, а на друге се закон строго примењује. Наравно, строга примена закона није нешто рђаво, али је потпуно изопачена ако не важи подједнако за све грађане.

Србија је пример земље у којој влада изразита криза институционалног поретка. Корупција је једна од појава која ту кризу одржава, а код грађана формира неверицу у институционални поредак. Зато често грађани ванинституционално делују. То је уједно вид грађанског отпора на нелегалан начин. Изузимање од закона у појединачним случајевима, такође, нарушава владавину права и не дозвољава да се она успостави.

Трећи тип корупције у Србији је *политичка корупција*. Њени узроци су повезани са дугим периодом ауторитарних владавина у српском друштву од формирања модерне српске државности до

нашег времена. Ауторитарни облик владавине почива на самовољи властодржаца где се закони употребљавају према личним прохтевима. Другим речима, закони важе за оне који им се не поковавају, а за њихове присталице и њих саме – не важе.

Тај образац политичке владавине има дубоке корене у српском политичком животу. И када су наступали периоди демократских владавина и демократизације политичког живота овај ауторитарни образац је често примењиван. Политичка самовоља омогућавала је политичким вођама и његовим најближим следбеницима стицање огромног богатства. У савременим демократским политичким околностима овај образац самовоље преноси се на политичке партије које су ауторитарно организоване и које своју ауторитарност преносе и на нивое законодавне и извршне власти. Преко политичких партија омогућава се политичка корупција.

Често се политичка корупција показује и срастањем економске и политичке моћи. Јаки лобији богатих људи притискају партије да предлажу и у скупштини доносе законе који погодују њиховим интересима. Управо се политичка корупција најчешће манифестује доношењем селективних закона који обезбеђују огромну корист онима који су за њих заинтересовани. Ту настају и опасни договори расподеле добити која је омогућена на законит начин између интересних група и политичких партија, односно моћних појединаца у политичким партијама.

Политичка корупција је увек велика, а често и невидљива. Она се најчешће показује статусним материјалним добрима. Погубно је што се политичка корупција у оквиру власти шири на све њене нивое. Када освоји пирамиду власти политичка корупција уништава политички, економски и социјални систем државе.²⁵ Она је заразна и за грађане који немају велике потребе, јер даје пример како човек може да оствари неку потребу којој се понекад вештачки стварају препреке или за које нема законско решење.

Политичка корупција у Србији је партократског типа јер партије носе политички живот, а самим тим постају плен или су склоне да прихвате коруптивне радње због личне или групне користи. На основу политичке корупције добијају се и места, као и разне функције у најважнијим институцијама државе. Добрим распоредом својих кадрова партије често одржавају монополске позиције и добит која проистиче из разних незаконитих радњи. Другим речима, политичка корупција је генератор свих облика коруптивних

25) Čedomir Čupić, *Politika i pohlepa*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Čigoja štampa, Beograd, 2016, стр. 115.

радњи у држави.²⁶ Она је и она кровна корупција која омогућава и малу и велику корупцију. Због тога је у борби против корупције најважније зауставити политичку корупцију и свести је на оне границе у којима она неће угрожавати друштвени поредак. Из тих разлога борба против корупције може отпочети само ако политичке елите које освоје власт покажу спремност и вољу да се обрачунају с корупцијом. Та воља креће управо од њих, односно њихових положаја и функција. Нема озбиљне борбе против корупције ако иза ње не стоји политичка воља оних који су тренутно на власти.

У сваком од ова три типа корупције могу се издвојити и још два типа или подтипа: а) *мала* и б) *велика* корупција.

Мала корупција у оквиру *парохијалне корупције* односи се на оне коруптивне радње у којима се, на основу родбинских и пријатељских веза, омогућавају различите ситне услуге често нелегалног карактера или убрзавају процедуре да би одређене услуге биле добијене. На пример, када неко на положају омогућава дозволе и потврде које нису засноване на законима и уредбама. Такође, као примери могу се узети и давање информација, које се не дају свима, тако да они који их добију имају предност у коришћењу, посебно ако су у питању информације које омогућавају добитке у одређеним пословима. Оваква врста злоупотреба нарушава равноправност заинтересованих за информације. У ове примере спадају и случајеви у којима се легално може добити оно што се тражи, али се уз помоћ родбинских или пријатељских веза то убрзава и на тај начин су на губитку они који поштују процедуре. Ако је нека институција дужна да у року од 30 или 60 дана реши нечији захтев, иако се захтеви решавају према редоследу пријема, у оваквим случајевима се злоупотребљава положај па они који су много касније поднели захтев добију решење преко реда.

У оквиру *институционалног типа корупције* *мала корупција* је најшире разграната и то је један од најчешћих облика коруптивног деловања која између осталог показује колико је корупција обухватила јавне и државне институције. У овом типу корупције даје се мито, односно подмићују се они од којих зависи одређена услуга или, што је још опасније, а и теже, изнуђује се мито, односно успостављају се тарифе за одређене услуге. Примери ове корупције су најчешће везани за јавну администрацију, полицију, посебно саобраћајну, здравство и образовање. Према количини, то

26) „Политичка корупција представља најопаснију системску девијацију којом се нарушава политички поредак једне државе, грађани губе поверење у институционалне механизме, подрива се социјална кохезија, губи се тржишна утакмица и прилив иностраних инвестиција“ (Тијана Перић, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, Vol. 37, бр. 3, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 345–346)

нису велики износи које дају појединци за подмићивање или се изноћују, али је зато број таквих случајева велики и у збирном салду износи постају огромни.

И код *политичке корупције* може се делимично тврдити да постоји *мала корупција*. Она је ретка и више се манифестује као дар него као корупција у смислу изноћивања. Даривање политичара увек подразумева и противуслуге. То поклањање најчешће је везано за разне фирме. Поклони нису велике вредности, али су најчешће обавезујући за оног политичара који је поклон примио, јер дародавац у једном моменту заузврат очекује неку привилегију или информацију која ће му омогућити добит у пословању. Такође, мала корупција у оквиру политичке корупције везује се и за убрзање процедура ван реда.

Ови облици корупције политичаре обавезују, а могу и да их доведу у позицију да буду уцењени пошто онај који даје дар, ако не добије очекивану услугу, може политичара да уцењује јавним објављивањем онога што је дао. Посебно је опасна спрега између политичара и криминалаца, јер криминалци и за мале услуге могу онога ко је на положају да уцењују и константно од њих нешто изноћују.

Велика корупција у оквиру *парохијалне корупције* везана је за запошљавање, посебно када је реч о високим положајима у власти и јавним институцијама. Ти положаји омогућавају крупну добит која се често међусобно дели. У оквиру парохијалне корупције, велика корупција везана је и за намештање послова како би се на основу пријатељских или рођачких веза добијали одређени послови намештањем тендера или уговарали директно, без конкурса. То представља пример корупције која се одвија на нивоу јавног и приватног интереса. Та корупција омогућава велику корист и за онога ко тражи услугу, али и за онога који то омогућава. Овом корупцијом они на највишим положајима контролишу расподелу богатства преко поузданих рођака или пријатеља којима су доделили положаје и функције које то омогућавају. Пример за то су службе за јавне набавке, царинске и пореске службе, као и друге службе које на коруптиван начин омогућавају велику добит.

Велика корупција у оквиру *институционалног* типа *корупције* везана је за различите врсте јавних набавки, као и за расподелу средстава из државних фондова којима се поспешује развој привреде. То су примери када се онима који су на челу институција омогућава да куповином робе и технологије провизијом прибаве велику личну добит. Пример су здравствене институције којима је омогућено да купују лекове или медицинску опрему и да при томе падну у искушење да се укључе у коруптивну радњу ради стицања незаконите користи.

У институционалној корупцији велика корупција подразумева подмићивање, као и изноћивање мита. Често они који су на власти велику корупцију омогућавају тако што у значајним институцијама, у којима се одвијају крупне новчане трансакције, постављају себи блиске људе и тако обезбеђују услове да се они служе коруптивним начинима у стицању богатства. Често ту велику добит међусобно деле. Велика корупција одвија се у затвореним круговима и она је зато тешко видљива за јавност.

Иза велике корупције неретко стоји и стручно знање које се злоупотребљава у коруптивне радње. То је посебно повезано са скупим модерним технологијама када је потребно издвојити велика средства за њихово набављање. Ако они који их набављају нису под константним надзором онда постоји велики ризик да се много тога у оквиру набавки може на коруптиван начин омогућити и реализовати. Велика корупција у оквиру институционалног типа корупције најчешће је повезана са политиком, односно са влашћу. Зато велики уплив у овај тип корупције има и политичка корупција.

Велика корупција у оквиру *политичке корупције* је, према величини и начинима на које се одвија, по последицама које производи најштетнија и најтрагичнија. Политичка корупција омогућава и ова два друга типа корупције. Политичком корупцијом остварује се највећа добит, односно богатство. Када је реч о политичкој корупцији најзначајније је да се њоме омогућава доношење закона, процедура, уредби као и прописа који одговарају одређеним посебним интересима, то јест групацијама, што за последицу има и велику личну корист. Она утиче и на ширење корупције кроз све државне системе, као и на спречавање борбе против корупције.

Великом корупцијом они на власти, посебно најужи и најближи сарадници политичког вође који заузима премијерску или председничку функцију, заробљавају државу и свде је на приватни посед. Тако настаје приватна држава у којој је све подређено личном и приватном интересу. Држава постаје њихово приватно власништво.

У борби против корупције најзначајније је зауставити политичку корупцију, а самим тим довести у питање и велику корупцију. Када се то постигне онда се на много лакши начин може обрачунати и са ситном корупцијом. Јачањем појединачног интегритета у оквиру јавних институција и власти, али и јачањем институционалног интегритета и интегритета власти, корупција се може свести на најмању меру. У будућем развоју државе онда би се она јављала само као инцидент или појединачни случај.

ЛИТЕРАТУРА

- Перић Дилигенски Тијана, „Коруптивно у српској политичкој култури“, у зборнику: *Идентитет, политичка култура, институције* (приредио: Владан Станковић), Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 101–117.
- Перић Тијана, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, Vol. 37, бр. 3, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 345–364.
- Amundsen Inge, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Internet, www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf, 20/02/2018.
- Azfar Omar, Lee Young, Swamy Anand, “The Causes and Consequences of Corruption”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 573, Issue 1, 2001, стр. 42–56.
- Brooks Graham, Walsh David, Lewis Chris, Kim Hakkyong, *Preventing Corruption: Investigation, Enforcement and Governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.
- Čupić Čedomir, *Politika i pohlepa*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Čigoja štampa, Beograd, 2016.
- Gong Ting, “Dangerous collusion: corruption as a collective venture in contemporary China”, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 35, No.1, 2002, стр. 85–103.
- Gray Cheryl, Hellman Joel, Ryterman Randi, *Anticorruption in transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999–2002*, World Bank, Washington, D.C, 2004.
- Heidenheimer Arnold I., “Perspectives on the Perception of Corruption”, in: *Political Corruption: concepts and contexts*, (eds. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston), Transaction Publishers, New Brunswick, London, 2007, стр. 141–154.
- Karklins Rasma, *Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima*, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd, 2007.
- Lambsdorff Johann Graf, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*, Cambridge University Press, New York, 2007.
- Ledeneva Alena V., *How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2006.
- Lessig Lawrence, “‘Institutional corruption’ Defined”, *The Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 41, Issue 3, 2013, стр. 553–555.
- McCann James A., Redlawsk David P., “As Voters Head to the Polls, Will They Perceive a ‘Culture of Corruption?’”, *Political Science and Politics*, Vol. 39, No. 4, 2006, стр. 797–802.
- Mungiu-Pippidi Alina, “Corruption: Diagnosis and Treatment”, *Journal of*

- Democracy*, Vol. 17, No. 3, 2006, стр. 86–99.
- Scott James C., “The Analysis of Corruption in Developing Nations”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 11, No. 3, 1969, стр. 315–341.
- Shleifer Andrei, Vishny Robert W., “Corruption”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, стр. 599–617.
- Tanzi Vito, “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, *Staff Papers – International Monetary Fund*, Vol. 45, No. 4, 1998, стр. 559–594.
- Thompson Dennis F., *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

Milica Jokovic

TYPOLOGIES OF CORRUPTION

Resume

This paper presents and analyses typologies of corruption, from the earliest ones from late 1960-ies until the most recent ones, with examples. Based on them, a typology of corruption in Serbia is offered, i.e. of corruptive experiences on the basis of corruptive acts in Serbia. Three types of corruption are identified in Serbia: parochial, institutional and political. Each of the three types can further be divided into small and large corruption. This paper aims to identify types of corruption on the basis of kinds of corruptive acts that occur and spread within society. Typologies are a powerful analytical tool, not only for research of corruption, but also for practical measures within anticorruption strategies and action plans. Typologies of corruption are useful for systematising corruptive acts, as well as of the ways and levels in which corruption occurs. Upon this insight, the primary types from which to initiate the fight against this dangerous phenomenon can be identified. This paper uses the methods of content analysis and comparation. Its conclusion emphasises that it is most important to suppress political corruption, which simultaneously suppresses large corruption and offers chances for developing the mechanisms for suppressing small (petty) corruption.

Keywords: typologies of corruption, parochial corruption, institutional corruption, political corruption, small corruption, large corruption²⁷

* Овај рад је примљен 30. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.