

KORUPCIJOS KATEGORIJŲ ANALIZĖ

Doktorantė Aida Raudonienė

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Kriminologijos katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 46 18
Elektroninis paštas criminolog@ltu.lt

Pateikta 2003 m. kovo 4 d.

Parengta spausdinti 2003 m. rugpjūčio 19 d.

Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Kriminologijos katedros vedėja profesorė dr. Genovaitė Babachinaitė ir šio Universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Psichologijos katedros profesorius habil. dr. Viktoras Justickis

S a n t r a u k a

Įvairūs korupcijos reiškinių tyrinėtojai skirtingai skirsto korupcijos formas. Kartais jos tapatinamos su korupcijos rūšimis ir atmainomis.

Šio straipsnio autorės tikslas – suklasifikuoti korupcijos kategorijas remiantis korumpuotų asmenų priimamais sprendimais tiek valstybinio valdymo, tiek viešojo administravimo, tiek privataus sektoriaus atžvilgiu. Svarbu į korupciją pažvelgti per korumpuoto asmens, kuris įgaliotas priimti tam tikrą sprendimą, ir kito, tam tikra nauda suinteresuoto asmens, elgesio prizmę jiems dalyvaujant korupciniuose mainuose. Remiantis šiuo požiūriu apibūdinamos šešios korupcinių santykių kategorijos. Trys jų vadinamos ekstrakategorijomis – tai korupcija, pasireiškianti tiesiogiai tik tarp valstybės tarnautojų, politikų ar verslininkų. Dažnai šios korupcijos kategorijos sumenkinamos kitų atžvilgiu dėl itin reto pasireiškimo ir faktų iškelimo į viešumą, tačiau moksliniu požiūriu yra ne mažiau svarbios nei kitos.

Korupcijos elementai

Kad korupcija tapo viena iš valstybės vidaus ir užsienio politikos problemų Vakarų Europos ir kitose valstybėse, įrodo antikorpucinių sutarčių bei konvencijų pasirašymas bei ratiifikavimas, pavyzdžiui, 1997 metų Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) konvencija dėl kovos su užsienio pareigūnų kyšininkavimu tarptautiniuose verslo sandoriuose ir 1997 metų Antrasis Protokolas dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, parengtas atsižvelgiant į Europos Sąjungos sutarties 3 straipsnį, 1999 metų Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos, 1999 metų Europos Tarybos civilinės teisės konvencija dėl korupcijos ir daug kitų protokolų bei rekomendacijų. Faktai rodo, kad per kelis dešimtmečius apkaltinus korupcija iš pareigų atleista daugybė besivystančių ir kitų valstybių vadovų, įskaitant ir Europos Komisijos narius, kurie patys buvo atsakingi už korupcijos kontrolę ir prevenciją. Atsižvelgiant į tokią padėtį atrodo, kad korupcija yra aiškiai apibrėžtas reiškiny, tačiau analizuojant buvusias ir dabartines korupcijos bylas išskyla aikštėn tai, kad korupcija yra pasikartojantis kyšininkavimo, sukčiavimo, protegavimo, nelegalaus praturtėjimo, blogo valdymo mišinys. Tai dar kartą kelia korupcijos esmės klausimą.

Iš esmės korupcijai būdingi du elementai.

Pirmasis elementas yra svarbiausias, nes jis atskiria korupciją nuo sukčiavimo. Korupcija gali būti apibūdinama kaip sprendimo priėmėjo ir suinteresuoto asmens, duodančio, priimančio, siūlančio ar žadančio naudą dėl jam palankaus sprendimo priėmimo, **santykių**

mainai (toliau – korupciniai mainai), kuomet sukčiavimas gali būti padarytas kaip pavienis nusikaltimas.

Kitas elementas apima tolesnį priimto korupcinio sprendimo pateisinimą: sprendimo priėmėjas visada privalo maskuoti nesąžiningus mainus. Jis turi apsimesti, kad veikė nepažeisdamas sprendimų priėmimo taisyklių ar – jei tai buvo mainai – turi išvilioti pinigus. Tai yra priešastis, kodėl sukčiavimas dažnai techniškai susijęs su korupcija ir gali būti korupcijos pasireiškimo būdas. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas [1: 2 straipsnio 2 dalis] sukčiavimą (kaip ir daug kitų nusikalstamų veikų) laiko korupciniu nusikaltimu, jei jis buvo padarytas viešame sektoriuje paperkant ar siekiant asmeninės naudos ir kai tokios veikos padarymu siekiama ar reikalaujama kyšio, papirkimo arba nuslėpti ar užmaskuoti kyšio priėmimą ar papirkimą.

Korupcijos klasifikacija

Įvairūs korupcijos reiškinių tyrinėtojai skirtingai skirsto korupcijos formas. Kartais jos tapatinamos su korupcijos rūšimis.

Mano nuomone, korupcijos forma arba kategorija – tai pavidalas, kurį šis reiškinys įgauna dėl neteisėtos asmens veikos siekiant asmeninės naudos. Konkrečios korupcijos formos yra nustatytos Lietuvos Respublikos Baudžiamojo kodekso 225–229 straipsniuose. Čia apibrėžiamos tokios korupcinės veikos kaip kyšininkavimas, tarpininkavimas, papirkimas, piktnaudžiavimas, tarnybos pareigų neatlikimas [2: 225–229 straipsniai]. Manau, baudžiamojo įstatymo korupcinės veikos apibrėžtos pagal *kokybinį* kriterijų, todėl svarbus jų turinys – dispozicija. Analogiškai galime kalbėti apie kitas korupcinio pobūdžio veikas kaip apie tarnybinį pažeidimą, administracinį teisės pažeidimą ir t. t.

Pagal *kiekybinį* kriterijų analizuojant korupcijos apraiškas korupcija dažniausiai skirstoma į „smulkiają“ ir „stambiają“ korupciją. Smulkioji korupcijos forma apibrėžiama kaip „smulkūs“ mokėjimai, skatinimai tikintis sulaukti įtakingo asmens paslaugos įgyvendinant tam tikrus sprendimus. Jei nebus „smulkių“ mokėjimų, vadinamųjų paskatų, tam tikri įvykiai „nejudės į priekį“ arba „judės“ gana lėtai. Iš čia yra kilęs pasakymas „pagreitinanti dovana“ (*speed-up gratuities*). „Stambioji“ korupcija reiškiasi aukščiausiuose valstybės sluoksniuose, kuomet „parazitinis“ politinis ir ekonominis aukščiausieji sluoksniai negailestingai naudojami savo privilegijomis ir tai jiems padeda į kišenes „susikrauti“ milžiniškas pinigų sumas [3].

Pagal *laiko* kriterijų korupciją galima skirti epizodinę (trunkamąją) ir sistemine (tęstinę). Epizodinė korupcija yra tuomet, kai vyrauja sąžiningas elgesys, o korupcinė veika yra išimtis, ir nesąžiningas valstybės tarnautojas sudrausminamas išaiškinus jo neteisėtą veiką. Sistemine korupcija atsiranda tada, kai korupciniai teisės pažeidimai įgauna sisteminių požymių, tampa asmens ar visos įstaigos veikimo norma [4, p. 281].

Pagal *hierarchinį* kriterijų korupcija skirstoma į aukštutinę (respektabiliąją) ir žemutinę [5, p. 4].

Platusis požiūris į korupcinio elgesio apibrėžimą nėra problemiškas. Jis yra preciziškas ir įkomponuoja specifinius apibrėžimus panašiose socialinio gyvenimo, valstybės tarnybos, verslo ar privataus sektoriaus situacijose [6]. Jis taip pat gali įtraukti istorines ar kultūrines korupcijos variacijas – tai priklauso nuo skirtingų sprendimų priėmimo ir atskaitomybės variacijų [7, p. 207–299]. Tai reiškia, kad pagal šį apibrėžimą gali būti išvedamos specifinės konteksto operacijos projektuojant atsakingą sprendimų priėmėją į viešojo administravimo ar politikos socialinį kontekstą.

Žvelgiant iš moralinės perspektyvos empirinis šio reiškinio pagrindas yra deviantinis sprendimų priėmimo elgesys. Jei individualus sprendimo priėmėjas ir jo socialinė pozicija laikomi atskaitos tašku, būtina apibūdinti korupcijos galimybių dydį ir chaotiškas sritis korupcijai pasireikšti. Pabandyčiau suformuoti klasifikaciją, paremtą apytikriu funkcinio padalijimu priimant sprendimus situacijose, kuriose parodomos korupcijos sudedamosios dalys. Valdymo sprendimai priimami tiek valstybiniame, privačiame sektoriuose ir politikoje. Tarp šių sektorių ir jų viduje nesąžiningas keitimasis santykiais gali išsiplėtoti į korupcinių sprendimų priėmimo procesą. Taigi skirstymas pagal korupcijos subjektų priimamus valdinius

sprendimus galėtų būti toks, parodant sprendimų priėmėją kaip įvairių socialinių vaidmenų atlikėją:

Korupcijos kategorijos (formos)

	Viešasis sektorius	Privatusis sektorius	Politinis sektorius
Viešasis sektorius	X	X	X
Privatusis sektorius		X	X
Politinis sektorius			X

Ši klasifikacija atspindi šešias korupcijos kategorijas, diferenciaciją tarp asmens, skatinančio ar inicijuojančio korupcinius mainus, ir asmens, kuris juos priima. Dažniausiai sunku sudaryti tokią diferenciaciją. Paprastose bylose sunku įžvelgti skirtumą: valstybės tarnautojas leidžia suprasti, kad nedės antspaudo jei...; rangovas leidžia suprasti, kad nepasirašys sutarties, jeigu negaus papildomų paslaugų ar pinigų. M. Deflemo tipologijoje [8, p. 243–258] – tai paprasti monetarinės korupcijos atvejai, tačiau tais atvejais, kuriuos M. Deflemas vadina biurokratine korupcija, sunku įžvelgti, kas yra korupcijos iniciatorius. Kai korupcija yra sisteminio pobūdžio kaip Indonezijoje, Italijoje, Rusijoje ar Ispanijoje, korumpuotieji ir papirkėjai kartais apsieičia vaidmenimis [9, p. 76].

Kitas aspektas, neįeinantis į korupcijos apibrėžimą, yra korupcinių santykių virtimas šantažu. Korupcinių mainų pradžia gali reikšti visą gyvenimą trunkančią tam tikrą priklausomybę, nuo kurios išsivaduoti nebeįmanoma. Frazė „tu man skolingas paslaugą“ gali būti laikoma grasinimu.

I kategorija. Viešojo sektoriaus korupcija

Mažai žinoma apie potencialią korupcijos apimtą pareigūnų ir valstybės tarnautojų sritį, todėl daug kas gali paklausti, ar tai apskritai egzistuoja. Viena iš priežasčių, kodėl ši sritis nenagrinėjama, yra ta, kad valstybės tarnautojai savo (tarp)žinybiniuose reikaluose neoperuoja tokiomis aiškiais sprendimų priėmimo situacijomis, todėl savanaudiškus santykių mainus sunku pastebėti. Be to, valstybės tarnautojai nepapirkinėja vienas kito tuščiais vokais, kuriuose nėra pinigų. Jei nesąžiningi santykių mainai rutuliojasi sprendimų priėmimo procese, mokėjimai „į šalį“ yra panašesni į nepiniginę naudą ar paslaugas. Atlygis neatsispindi asmeninėje naudoje: žinybos „oficialūs tikslai“ gali būti patenkinami abejotinais sprendimais, todėl šis sąžiningas pasirodymas gali būti palaikomas. Tokiu elgesiu gali būti žavimasi kaip „gerais tarpusavio santykiais“ ir pan. Kadangi nėra gandų apie asmeninę naudą, sunku įrodyti, kad sunki ir negatyvi korupcijos etiketė gali būti panaudota. Keletas pavyzdžių tai iliustruoja:

Valstybės tarnautojas turi privačią įmonę. Joje pats slaptai dirba, taip pat užima pareigas Miesto plėtros departamente vietos savivaldos institucijoje, taip sukeldamas viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybinėje tarnyboje konfliktą. Departamento direktorius sužino apie šį faktą, tačiau tai toleruoja, nes minėtas valstybės tarnautojas žino, kaip atlikti svarbias užduotis;

Atsakingos valstybės institucijos ar įstaigos vadovai priima sprendimą paskirti vadovauti svarbiam projektui abejotiną asmenį, gavusį ne vieną tarnybinę nuobaudą, ir pan.

II kategorija. Viešojo/privačiojo sektoriaus korupcija

Tai dažniausia korupcijos forma, pasireiškianti privataus asmens ar ūkio subjekto papirkimu. Šią paprastai atrodančią kategoriją sudaro įvairios subkategorijos.

Paprasčiausia forma yra kyšis: asmeniui reikia paslaugos, kuri jam nepriklauso, arba reikia greičiau negu įprasta; tada jis siūlo kyšį. Tai vadinama aktyviaja korupcija. Atlikti šią paslaugą korumpuotam valstybės tarnautojui nėra sudėtinga, ir nauda, kurią jis už tai gauna, yra gana nedidelė: dokumento ar licencijos išdavimas pažeidžiant teisės aktus, parkavimo bilieta išdavimas už pusę kainos ir pan. Tokių individualių administracinės korupcijos atvejų gali atsirasti bet kurioje įstaigoje, net jei ji labai gerai valdoma. Tada galima kalbėti apie „supuvusio obuolio efektą“ sveikų krepšyje [10, p. 372]. Tačiau tai gali būti aplaidaus vadovavimo atvejis, kuomet vadovybė nenori pripažinti, kad tas krepšys yra pažeistas [11, p. 287].

Tai leidžia mums pažvelgti į aukštas pareigas užimančius asmenis – vadovus: morališkai abejotina yra valdžia, kuri tik vos vos vykdo darbuotojų priežiūrą ir kontrolę, sudaro sąlygas korupciniams mainams. Tai yra tie atvejai, kai kalbame apie asmenis, turinčius tam tikrus įgaliojimus. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas [12, 9 straipsnio 2 dalis] įvardija, kas yra aukštas pareigas užimantis asmenys. Tai tie asmenys, kuriuos į pareigas skiria Seimas, Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas, Vyriausybė arba Ministras Pirmininkas, taip pat valstybės ir savivaldybių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų, viceministrų, ministerijų, valstybės sekretorių, ministerijų sekretorių, skiriamų savivaldybių merų pavaduotojų, ministerijoms pavaldžių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų pareigas einantys asmenys.

Pavyzdžiui, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų vadovai suteikdami licencijas ūkio subjektams turi teisę savo nuožiūra nustatyti licencijavimo sąlygas arba taikyti papildomus reikalavimus ir pan. Būtent ūkinės komercinės veiklos licencijavimas dėl institucijoms suteikiamų plačių įgaliojimų yra viena iš verslo reguliavimo sričių, sukuriančių korupcijos ir piktnaudžiavimo tarnyba prielaidas. Todėl minėti vadovai dažnai pažeidžia viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo tvarką būdami valstybės tarnautojais.

Nesąžiningo sprendimo priėmimas gali būti atitinkamai pasiskirstytas, kai „antspaudą“ deda keli valstybės tarnautojai. Korupcija išsikeroja visoje institucijoje ir gali būti kelių variacijų (hierarchinė sisteminė korupcija). Tokiais atvejais korupcinis požiūris tampa ypač įsisknijęs institucijos organizacinėje kultūroje. Atskirai vertėtų paminėti korupciją viešųjų pirkimų atvejais. 2001 m. apklausoje [13] apie atskirų institucijų korumpuotumą 33 proc. Lietuvos įmonių vadovų nurodė, kad ši sritis ypač korumpuota. Taigi galime daryti prielaidą, kad manipuliavimas viešųjų pirkimų konkursuose yra plačiai paplitusi praktika, kai nesilaikoma viešųjų pirkimų nuostatų, pagal kuriuos konkursą turėtų laimėti geriausia kokybę ir žemiausią kainą siūlantysis. Šioje srityje labiausiai vertinama ir perkama „prekė“ yra informacija: kaip prieiti prie atsakingų darbuotojų ir gauti informacijos apie konkuruojančius siūlytojus. Jeigu užsakovų yra mažiau nei tiekėjų, pastarieji gali sudaryti konspiracinius susitarimus, pagal kuriuos siūlydami žemiausią kainą leidžia vieni kitiems rotacijos būdu laimėti konkursus. Tiksliau sakant, tai nėra korupcija, o „siūlomos kainos suklastojimas“, tačiau tokia operacija veikia darniausiai, jeigu yra „patepta“ vidine informacija, turinčia savo kainą [14].

III kategorija. Viešojo sektoriaus/politinė korupcija

Viešojo sektoriaus/politinės korupcijos kategorija susijusi su valstybės tarnautojų ir politikų tarpusavio santykiais. Koks yra šių korupcinių mainų pobūdis? Atrodo, kad šie mokėjimai nėra piniginiai ar piniginės vertės dalykai, tačiau grįžtamojo ryšio paslaugos yra asmeninio pobūdžio, pavyzdžiui, politikui, siekiančiam užimti kuo aukštesnį postą valstybinės valdžios ir valdymo struktūrose, buvo pasakyta „nekelti bangų“, kai jis norėjo sukritikuoti vieną instituciją. Taigi jo „teisingas“ elgesys nuperkamas už palaikymą rinkimuose tų asmenų, kurie dirba toje institucijoje. Yra daug sričių, kuriose gali atsirasti vadinamoji pilkoji [15, p. 302] korupcija. Prekyba įtaka ir neteisėti mokėjimai tampa sprendimų priėmimo pagrindu, ir tai yra neabejotina korupcija.

Sprendimų priėmimo situacijos tokiais atvejais nėra hipotetinės. Tokiose šalyse kaip Belgija, Prancūzija ir Italija kai kuriose elito grupėse priimtina ir įprasta politiniu atlygiu aukštiesiems partijų nariams laikyti tam tikras pareigas [16] ir tai nėra neutralios nominacijos, skiriamos kvalifikacinių gebėjimų pagrindu. Tai politiškai trokšamos vietos ieškant naudingų sandorių sau ar artimiesiems, giminaičiams, draugams ir pan.

IV kategorija. Privačiojo sektoriaus korupcija

Akivaizdžiausi korupcijos plačiąja prasme požymiai privačiame sektoriuje yra ūkio subjektų tarpusavio sutarčių sąlygų aptarimas, kai derybininkas reikalauja neteisėto užmokesčio mainais už reikalingą užsakymą. Tai yra ūkio subjektų korupcija, tačiau neatmetama ir korupcijos pačioje bendrovėje galimybė: mechanizmas, aprašytas skyriuje apie valstybės tarnautojų korupciją, gali būti pritaikomas ir čia. Pavyzdžiui, bendrovės ūkio dalies viršininkas gali būti papirktas, kad leistų grobstyti bendrovės turtą, ir pan.

Svarbu tiksliai atskirti tokius artimus reiškinius kaip sukčiavimas ir korupcija suvokiant būdus, kuriais jie techniškai sąveikauja. Sistemingas sukčiavimas versle retai yra vieno asmens veikla. Kai tik sukčiavimo ar korupcijos sistema tampa sudėtingesnė, ji reikalauja tam tikrų įgūdžių apskaitos duomenims „subalansuoti“, pavyzdžiui, kyšiams išmokėtos sumos apskaitomos išrašant didesnes sąskaitas–faktūras arba kaip tariamos kitos firmos išlaidos (konsultacinės paslaugos, labdara, reprezentacinės išlaidos ir pan.) Savo ruožtu ta bendrovė, kuri įtaria (ir toleruoja) kažką netinkama kitos atžvilgiu, taip pat gali pareikalauti savo dalies už suklastotas sąskaitas–faktūras ar informacijos neviešinimą. Taigi korupcija pamažu plinta atvesdama iki korumpuotos rinkos ir susilpnėjusios verslo etikos.

Tai suponuoja ir korupciją plačiąja prasme ar bent jau „tarpusavio pagalbos“ sistemą, apimančią vengimą mokėti mokesčius, sukčiavimą ar nelegalų kainų nustatymą. Su toliau schemose pateiktais pavyzdžiais dažnai susiduria institucijos, kovojančios su korupcija ar finansiniais nusikaltimais, padaliniai:

□ **„Juodosios“ sąskaitos.** Neapskaičiuotų ar nešvarių pinigų srautai bendrovei kelia apskaitos problemų, kurios gali būti išspręstos susitariant su trečiosiomis šalimis pateikti padidintas sąskaitas–faktūras, pavyzdžiui, siekiant padengti apskaitoje neužfiksuotą prekių pirkimą ar papildomų atlyginimų mokėjimą. Mainais gali būti pasiūlyta tam tikra sutartis arba pažadas užmegzti ilgalaikius pelningus verslo santykius. Jeigu tokius atvejus atskleidžia Finansinių nusikaltimų tarnyba, jie dažniausiai kvalifikuojami kaip mokesčių slėpimas. Statybos pramonėje (kai samdomi nelegaliai dirbantys darbuotojai) ir grobstant PVM tokia korupcinė praktika yra plataus masto sukčiavimo schemų kertinis akmuo ir, aišku, dažnai siejasi ir korumpuota valstybės tarnautojų veikla [16].

□ **Manipuliacijos kainomis.** Manipuliacijos kainomis reiškia korupcinius kelių ūkio subjektų santykius, kai jie susitaria siekdami daryti įtaką kainoms ir taip daro žalą trečiosioms šalims. Tokius konkurenciją ribojančius susitarimus draudžia Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas [17, 5 straipsnio 1 ir 2 dalys], apimantis ir susitarimą tiesiogiai arba netiesiogiai nustatyti (fiksuoti) tam tikros prekės kainas arba kitas pirkimo ar pardavimo sąlygas; susitarimą pasidalyti prekės rinką teritoriniu pagrindu. Pagal Konkurencijos įstatymo 9

straipsnį draudžiama piktnaudžiauti vyraujančia padėtimi atitinkamoje rinkoje atliekant visokių veiksmus, ribojančius arba galinčius riboti konkurenciją, nepagrįstai varžančius kitų ūkio subjektų galimybes veikti rinkoje arba pažeidžiančius vartotojų interesus, įskaitant tiesioginį arba netiesioginį nesąžiningų kainų arba kitų pirkimo ar pardavimo sąlygų primetimą, ir t. t.

□ **Manipuliavimas pardavimais.** Klientų viliojimas pirkti prekes ir paslaugas gausiomis dovanomis yra įprasta, gerai žinoma praktika. Sveikatos apsaugos priežiūros įstaigų gydytojai nelaikomi korumpuotais, net jeigu jie priima dovanas, nemokamas keliones tobulintis ir kitas paslaugas iš farmacijos pramonės, suinteresuotos skatinti juos išrašinėti jų farmacinės kompanijos ar brangesnius medikamentus, užuot išrašius konkurentų siūlomų arba pigesnių vaistų.

V kategorija. Privačiojo sektoriaus/politinė korupcija

Kiekvienoje šalyje privatusis sektorius nuolat sąveikauja su politiniais veikėjais. Paprasčiausia santykių forma yra ta, kai verslininkas nori tik (daugiau) pinigų, o politikas trokšta (daugiau) valdžios. Praktikoje jie dažnai keičiasi vaidmenimis ir taip elgdami dažnai neatsikrato tam tikrų senų įpročių, pavyzdžiui, pinigų ir valdžios troškimo. Istorija parodė, kad šis mišinys sudaro galimybes korupcijai atsirasti.

Egzistuoja keletas kombinacijų:

□ **Politinių partijų interesai.** Politiniai veikėjai dažnai palaiko korupcinius santykius su verslininkais ne tik dėl asmeninės naudos, bet ir siekdami paremti savo politinės partijos interesus. Ypač didelė rizika šiems interesams kyla rinkimų, kurie vis daugiau kainuoja, metu. Tai sudaro tradicinę veiklos sritį mainų santykiams su privačiais verslininkais. Ne visos firmos, finansuojančios politines partijas, daro tai dėl ideologinių priežasčių; daugelis tai daro tam, kad padidintų galimybę, jog laiminti partija ar politinis veikėjas vėliau atsilygins už paslaugą kita forma. Atsižvelgiant į socialinę-politinę kultūrą tokie lūkesčiai gali būti atvirai išreikšti užkulisiniame sandėryje arba netiesiogiai leidžiama suprasti, kad į juos turi būti atsižvelgta, nors visi politikai teigia savo „nesavanaudiškumą“ ir savo rinkiminėse programose eskaluoja aktyvią kovą su korupcija (pvz., pripažinti korumpuotais politiniai veikėjai Belgijos Agusta–Dassault skandale arba buvęs Bundestago kancleris H. Kohlis).

□ **Rinkėjų papirkimas.** Rinkėjų papirkimo praktika panaši į jau minėtąją, tačiau labiau susijusi su tuo, kad politiniai veikėjai skatina norimą balsavimo modelį/elgesį. Jungtinių Amerikos Valstijų jurisdikcijoje tai laikoma teisėta lobizmo forma, nors kai kurie senatoriai protestavo prieš šią korupcijos formą, ypač paplitusią pakartotiniuose rinkimuose. Finansiškai stiprios grupės taip pat gali daryti spaudimą, o kartais tiesiogiai „nupirkti“ rinkėjų balsus. Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso narys iš Iliojaus balsavo prieš savo etninės grupės interesus ir savo elgesį pateisino tuo, kad kitos etninės grupės nariai „žada man balsų ir pinigų“. Šioje kategorijoje yra daug pereinamųjų zonų. Kaip galima pavadinti T. Blairo, „doro-vingojo baltojo riterio“ elgesį, kuris įsivėlė į moralės problemas su kai kuriais rėmėjais verslininkais? Jis siūlė atleisti automobilių lenktynes nuo Europos Sąjungoje galiojančio tabako reklamos draudimo. Spauda atskleidė, kad B. Ecclestone'as, Formulės 1 šeimininkas, paaukojo apie 1 milijoną svarų sterlingų jo rinkimų kampanijai. „Kyšis“ turėjo būti gražintas [9, p. 84].

□ **Viešųjų ir privačiųjų interesų konfliktas.** Viešųjų ir privačiųjų interesų konfliktą labiau tiktų vadinti šių interesų sumaišymu, nes dauguma korumpuotų politikų ar verslininkų nejaučia jokio konflikto. Nepaisant šio pavyzdžio, sąveika, arba veikiau įsivėlimas, dažnai yra subtilesnis ir labiau užmaskuotas. Pavyzdžiui, kaip galima matyti iš netinkamų (aukščiausių) valstybės tarnautojų ir politikų mainų santykių, efektyviausią „kyšį“ sudaro itin vertinamos pareigos (postai). Politikui tapęs verslininkas gali ginti savo verslo šakos interesus išlaikydamas vietą savo ankstesnių korporacijų arba kompanijos valdyboje.

VI kategorija. Politikų korupcija

Kai kas politikų korupciją gali laikyti tautologija. Kas gali paneigti prielaidą, kad politinėje scenoje klesti nesažiningumas ir korupcija, kad politikai yra nuolat užsiėmę abipusiais kompromisais? Atviroje, daugiapartinėje, demokratinėje sistemoje šie klausimai nevysiškai atskleidžia politinio lankstumo poreikį. Pavyzdžiui, partijų koalicijos sudarymas reikalauja daryti tam tikras abipuses nuolaidas siekiant palaikyti derybas. Šie politinių interesų mainai turėtų būti maskuojami siekiant išvengti viešo pagrindimo arba paaiškinimo, o tai ir yra svarbiausia demokratinėje sistemoje. Nors korupcijos principas lieka tas pats, dažnai politikų tarpusavio sprendimų priėmimą sudėtinga apibūdinti kaip korumpuotą. Pavyzdžiui:

□ **Tiesos nuslėpimas.** Tam tikrų faktų slėpimas nėra korupcinis veiksmas, tačiau tiesos slėpimas gali nepastebimai paveikti sprendimų priėmimą ir tapti slaptu kompromisu esant mainų santykiams, kai trečiojo asmens ar šalies parama yra būtina, kad kebli padėtis būtų laikoma paslapyje. Tai nebūtinai partijų interesų mainai. Tyla arba tinkamas rinkėjų balsavimas taip pat gali būti „perkamas“ ir vienos partijos „viduje“, pavyzdžiui, siūlant vietą ar paaukštinimą (arba priešingai, gąsdinant „ankstyva daug žadančios karjeros pabaiga“). Abipusis tiesos nuslėpimas gali tapti politikos meno dalimi tarp partijų ir jų viduje. Solidarumo tinklas tampa apgalvoto šantažo tinklu [9, p. 87].

Viešųjų ir privačiųjų interesų konfliktas. Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme (toliau – įstatymas) asmenims, dirbantiems valstybinėje tarnyboje (įskaitant ir politikus), reglamentuota prievolė vengti interesų konflikto. Tokiam konfliktui esant įstatymas ne tik draudžia dalyvauti balsuojant ir priimant atitinkamą sprendimą, bet ir įpareigoja nedalyvauti tokio sprendimo svarstymo procedūroje. Pavyzdžiui, X rajono savivaldybės tarybos narys R. O., kaip personalinės įmonės savininkas, 2002 m. vasario 7 d. kreipėsi į X rajono savivaldybės tarybą prašydamas sumažinti iš savivaldybės įmonės SP UAB „X autobusų parkas“ jo įmonės nuomojamų patalpų nuomos mokesčių. X rajono savivaldybės taryba šį prašymą svarstė. R. O., turėdamas privatųjį interesą, nedalyvavo tarybai priimant sprendimą šiuo klausimu, tačiau dalyvavo svarstant šį prašymą. Todėl šiuo konkrečiu atveju R. O. pažeidė įstatymo 11 straipsnio 1 dalies reikalavimus [19].

□ **Nepotizmas.** Nepotizmas pats savaime nebūtinai yra korupcinė veikla: padėti giminiams, draugams ar savo artimiesiems gauti darbą nėra naujiena. XVIII amžiuje darbo vietų pardavinėjimas buvo įprastas dalykas daugumoje Europos šalių [20]. Vis dėlto tai pažeidžia šiuolaikinį kompetencijos kriterijų – tinkamas asmuo reikiamoje vietoje, kuriam nebuvo padėta kopiant karjeros laiptais. Kaip matėme anksčiau, politikų rankose darbo vieta yra svarbus turtas. Liudvikas XIV suprato, kad nepaklusnią aristokratiją jis gali paversti „pataikūnų“ banda skirdamas jai vietas savo teisme. Dabartiniiais laikais tokia klientelistinė darbo vietų kūrimo situacija yra gera terpė korupcijai klestėti, už tokias paslaugas gali būti atsilyginta ir po daugelio metų: priminimas, kad „tu skolingas man paslaugą“, gali būti efektyvus būdas daryti įtaką priimant sprendimus. Korupcija nebūtinai yra neatsiejama nuo tiesioginių interesų mainų. Darbo vietų suteikimas gali būti laikomas idealiais politikų (ir aukštesnio lygio valstybės tarnautojų) mainų santykiais. Tai nekainuoja ir, be abejo, daugelio dalyvių beveik nelaikoma korupcija.

Tačiau politikų korupcija gali tapti pavojingesne forma nei smerktini interesų mainai. Ji gali išsirutulioti į tokį politinį klimatą, kuriame demokratinis ir atskaitingas sprendimų priėmimas bus taip giliai pažeistas, kad tik keletas savų ir patikimų žmonių žinos, kaip iš tikrųjų priimami sprendimai. Skaidrumo trūkumas sustiprina korupciją, nes vienintelis būdas atstovauti kieno nors interesams yra tapti **asmeninio klientelizmo tinklo dalimi** turint globėją (angl. *patron*), kuris elgiasi kaip vedlys arba netgi gali skirti pareigas, leidžiančias susikurti nuosavą palydą. Lietuvoje klientelizmo elementų galime pastebėti beveik visose viešojo gyvenimo srityse: sveikatos apsaugos, švietimo, ekonomikos ir kitose [21, p. 10–13].

Išvados

Šis straipsnis – tai bandymas apibrėžti visų visuomeninio gyvenimo sričių moderniosios korupcijos kategorijas. Daugelis esamų aiškinamųjų korupcijos modelių gali būti lengvai pritaikyti šiai klasifikavimo sistemai atskaitos tašku laikant atskirų korupcijos subjektų dalyvavimą (administracinių sprendimų priėmimą) neteisėtuose korupciniuose mainuose. Pateiktų korupcijos požymių turinčių sprendimų priėmimo situacijų sąrašas galėtų būti tęstinis, tačiau visoms kategorijoms pastebimai trūksta sąžiningumo, atskaitomybės, atvirumo ir kitų principų įdiegimo ir laikymosi valstybės tarnautojų, politikų bei privataus sektoriaus veikloje. Šios vertybės turi būti reglamentuojamos teisės aktuose (elgesio kodeksuose) visuomenei pateikiant informaciją, atspindinčią šias vertybes:

Atskaitomybę: visi sprendimų nulemti veiksmai turi būti atsparūs visuomenės patikrinimui.

Sąžiningumą: dirbant su visuomene, kitais darbuotojais, tiekėjais ir kitomis suinteresuotomis šalimis būtinas visiškas sąžiningumas ir principingumas.

Atvirumą: organizacijos veikla turi būti pakankamai vieša ir skaidri skatinant organizacijos ir tų, kurie su ja turi reikalų, pasitikėjimą.

Tai rodo, kad šių korupcijos prevencijos principų įgyvendinimas pašalintų prielaidas korupcijai atsirasti įvairiose kategorijose, įskaitant klientelizmo ir nepotizmo prevenciją, o tai atitinka vis dar galiojantį atviros Lietuvos visuomenės idealą. Efektyviai veikiančių valstybės tarnautojų, valstybės politikų elgesio ir verslo etikos kodeksų rengimas, patvirtinimas ir laikymasis turėtų tapti vienu iš prioritetinių kovos su korupcija ir korupcijos prevencijos uždavinių.



LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** korupcijos prevencijos įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 57–2297.
2. **Lietuvos Respublikos** baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 89–2741.
3. **Leisinger K. M.** Multinational Corporations, Governance Deficits, and Corruption: Discussing a Complex Issue from the Perspective of Business Ethics. 1996 // <http://www.foundation.novartis.com/>
4. **Langseth P.** An Effective Tool to Reduce Corruption, Responding to the Challenges of Corruption. – Rome, Milan, 2000.
5. **Сатаров Г. А., Левин М. И.** Россия и коррупция: кто кого? Российская газета. 1998, 19 февраля.
6. **Raudonienė A.** Klasikinės korupcijos definicijos transmisija moderniosios link. Jurisprudencija. T. 32.
7. **Lancaster T. D. and Montinola G. R.** Toward a methodology for the comparative study of political corruption // Crime, Law and Social Change. 1997. Vol. 27. No. 3–4.
8. **Deflem M.** Corruption, Law and Justice: a conceptual clarification // Journal of Criminal Justice. 1995. Vol. 23. No. 3.
9. **Van Duyne P. C.** Will “Caligula” go transparent? Corruption in Acts and Attitudes // Forum on Crime and Society. December, 2001. Vol. 1. No 2. Centre For International Crime Prevention, United Nations. – New York, 2001.
10. **Justickis V.** Kriminologija. – Vilnius, 2001.
11. **Van Duyne P. C.** The phantom and threat of organized crime // Crime, Law and Social Change. 1996. No. 4.

12. **Lietuvos Respublikos** korupcijos prevencijos įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 57–2297.
13. <http://www.transparency.lt>
14. **Dohmen J. and Langenberg H.** Corruptie en fraude: Lessen uit Limburg // Machtsbederf ter Diskussie: Bijdragen aan het Debat over Bestuurlijke Intergriteit, ed. W. J. C. Huberts, VU-Uitgeverij. – Amsterdam, 1994.
15. **Victoria A.** The organization of the fight against corruption on the national level / T. Vander Beken, De Ruyver B., Siron N. The organization of the fight against corruption in the Member States and Candidate countries of EU. – Antwerpen, 2001.
16. **Becquart-Leclerg J.** Paradoxes of Political Corruption: a French view // Political Corruption: A Handbook. eds. A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T. LeVine. – New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
17. **Kučinskaitė K.** Nušalinta Kauno mokesčių inspekcijos vadovė // Respublika. 2001 m. lapkričio 12 d.
18. **Lietuvos Respublikos** konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 30–856.
19. <http://www.vtek.lt/sprendimai>
20. **Swart K. W.** The sale of public offices // In Political Corruption: A Handbook, eds. A. Heidenheimer, M. Johnston and V. LeVine. – New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
21. **Kaminskas R.** Apie politinio klientelizmo tinklus // Kultūros barai. – Vilnius, 2001.



The Analysis of Corruption Categories

Doctoral Candidate Aida Raudonienė

Law University of Lithuania

SUMMARY

This article attempts to qualify categories of modern corruption in all areas of public life. The author of this article aims at classifying the categories of corruption on the basis of decisions made by corrupt individuals with regard to state management, public administration and private sector. It is important to look at corruption through the eyes of the corrupt individual who is authorized to make certain decision and of the individual who is interested in gaining certain benefit while they carry out their corrupt interchange. On the basis of this approach six categories of corrupt relationship are defined. Three of them are called extra-categories- this is corruption that manifests itself only among public servants, politicians and entrepreneurs. Often these corruption categories are undermined with regard to the others as they very rarely manifest themselves and facts come to light also very rarely, however, from the scientific point of view they are no less important than others.

Many explanatory models of corruption may easily be fitted in this qualification system with participation of corruption subjects (administrative decision-making process) in unlawful corrupt interchange as a starting point. The list of decision-making processes bearing features of corrupt practices is inexhaustible, however, all categories obviously lack introduction of and compliance with principles of integrity, accountability and openness in public and private sectors. The national legislation (e.g., codes of conduct) should provide for these humanistic principles. Furthermore, the public should be constantly updated on the latest processes with particular stress on these values:

Accountability: All activities should be subject to public screening.

Integrity: Total integrity and honesty is absolutely necessary to deal with various representatives of the society.

Openness: Activities of an agency should be transparent and open enough to ensure trust between the agency and persons dealing with it.

Realization of the above mentioned principles of corruption prevention, including prevention of nepotism and clientelism, would allow for the elimination of conditions for corruption manifestations in various categories. The planned outcome of such undertakings corresponds to the people's expectations as to an ideal Lithuanian open society.

The drafting, approving and abiding by the effective codes of ethics for public servants and state politicians and codes of ethics for businessmen should become one of the priority tasks of the fights against corruption and corruption prevention.

