

## Antikorupciniai veiksmai

1. Administracinė korupcija – korupcijos pasireiškimai, pastebimi valstybinio (savivaldos) valdymo sistemos ir jai priklausančių įstaigų (išskyrus statutiniais pagrindais veikiančių ir teisėsaugos institucijų) veikloje.
2. Civilinė tarnyba – valstybės tarnyba, išskyrus tarnybą teisėsaugos ir statutiniais pagrindais veikiančiose valstybės institucijose.
3. Klientiniai ryšiai – globėjo ir kito asmens ar asmenų grupės (klientų) abipusiškai naudingi ryšiai bei įsipareigojimų sistema.
4. Patronas – klientinių ryšių sistemos dalis, asmuo ar institucija, globojanti ką nors, proteguojanti ką nors, gynėjas, globėjas (lot. patronus – gynėjas, globėjas).
5. Klientizmas – klientinių santykių sistemos visuma.
6. Nepotizmas – siauresnė ir ne tokia patvari klientinė sistema, pasireiškianti giminių rato rėmimu.
7. Viešoji paslauga (lenk. sfera publiczna, angl. public – visuomenė, public law – viešoji teisė, public service – viešoji paslauga ir pan.). Šios sąvokos reikšmė kinta atsižvelgiant į kontekstą – apima ir valstybinio reguliavimo, ir visuomeninių santykių sritis.
8. Antikorupciniai standartai – elgesio ir teisės normų visuma, maksimaliai mažinanti korupcijos pasireiškimo galimybes.
9. Politinė sritis – šalies politinių santykių, partijų ir politikų veiklos, įstatymų, reguliuojančių šią sritį, visuma.
10. Valstybės paslauga – viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių įsteigtų specialių įstaigų bei organizacijų veikla, teikianti gyventojams socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas.

### Turinys

#### Įvadas

1. Kodėl didėja susidomėjimas korupcija?
  2. Sąvokos definicija
  3. Argumentai „už“ ir „prieš“ korupciją
  4. Darbo struktūros aptarimas Politinės korupcijos ribojimas
  5. „Sveikų“ demokratinių institucijų reikšmė
  6. Rinkimų korupcija
  7. Politinių partijų finansavimas
  8. Interesų konfliktai ir politikų pajamos
  9. Politinis imunitetas
  10. Politikų etikos kodeksai
  11. Apibendrinimas
- #### Veiksmai prieš administracinę korupciją
12. Teisinės administracinės korupcijos ribojimo priemonės
  13. Civilinė tarnyba (tarnautojai, nepriskiriami prie pareigūnų – vert. past.)
  14. Etikos kodeksai
  15. Administracijos veiklos tobulinimas
  16. Mokesčių ir muitų sistemos
  17. Viešieji pirkimai

18. Privatizacija

19. Investicinės programos

20. Savivaldybių civilinė tarnyba (tarnautojai, nepriskiriami prie pareigūnų – vert. past.)

21. Rūpinimasis vietinių paslaugų lygiu

22. Apibendrinimas

Kontrolės sistemos ir kova su korupcija Visuomeninių organizacijų vaidmuo Apibendrinimas  
Siūlomi Lenkijos antikorupcinės strategijos prioritetai

Literatūra

(vadas

### **1. Kodėl didėja susidomėjimas korupcija?**

Korupcija nėra dabarties fenomenas. Ji buvo žinoma jau senovėje, veikiausiai nuo tada, kai kūrėsi pirmosios valdžios struktūros. Seniausias liudijimas apie korupciją – dokumentas iš Asirijos, parašytas beveik prieš 5400 metų.

Indijos karaliaus ministras Kautila prieš du tūkstančius metų parašė galbūt pirmą darbą apie korupciją – Arhashastra, kuriame aptarė šį fenomeną (V. Tanzi 1998). Aleksandrijos patriarchas Kirilas ėmėsi milžiniško papirkinėjimo siekdamas paveikti imperatoriaus Teodozijaus II rūmų tarnautojus. Šis įdomus pavyzdys parodo, kaip tiksliai finansinė išlaidų apskaita (susijusi su kyšininkavimu) gali būti neginčijamas nusikalstamos veiklos įrodymas net praėjus keletui šimtmečių, taip pat paneigia tvirtinimus, kad negalima rasti korupcijos įrodymų (P. Janiszewski 2000). Dantė patalpino korumpuotus tarnautojus giliausiame pragaro rate, Sekspyras nurodė korupciją kaip esminį daugelio savo dramų motyvą. Amerikos Konstitucijos kūrėjai įvardijo ją kaip vieną iš dviejų pagrindinių priežasčių, dėl kurių galima atšaukti prezidentą iš einamų pareigų (V. Tanzi 1998).

Taip pat Lenkijos istorija patvirtina galias korupcijos tradicijas. Pakanka prisiminti tarnybos vietų ir net bajorystės pirkimo tradicijas Pirmosios Žečpospolitos laikais. Politinė sistema, paremta klientiniais ryšiais, kaip ir visi politiniai rinkimai (iki karaliaus rinkimų imtinai) sudarė sąlygas vietiniams magnatams ir Europos šalių karalių rūmams masiškai papirkinėti. Verta paminėti, kad toks palikimas gali būti rimta kliūtis kovojant su korupcija dabartinėje Lenkijoje.

Korupcija nėra susijusi tik su demokratine politine santvarka. Ji buvo ir yra autoritarinėse ir diktatūrinėse sistemose. Korupcija plėtojama visų kultūrų ir kontinentų. Papirkinėjimo ir su juo susijusių neteisėtų veiksmų, apeinančių nustatytas procedūras ar tik jas pagreitinančias, problema būdinga ir besivystančioms „jaunos demokratijos“ šalims, ir išsivysčiusioms šalims, taip pat gali būti net išplėtotų demokratiškos kultūros dalis.

Nors papirkinėjimo problema aptinkama visose politinėse santvarkose, jos plitimą riboja teisinė valdžia ir demokratinės valdžios struktūros. Ypatingai svarbi ilgalaikė valstybingumo tradicija, remiama išsivysčiusios pilietinės visuomenės per įvairias visuomenines organizacijas ir nepriklausomą žiniasklaidą. Tokias išvadas padarė D. Treisman, kuris savo tyrimais pagrindė teisinių ir demokratiškos tradicijų faktorių įtaką korupcijos mažėjimui (D. Treisman 2000). Jo tyrimuose teigiama, kad senosios demokratinės šalys pasižymi mažesne korupcija, tuo tarpu „jaunoms demokratijoms“, slegiamoms autoritarinės praeities, sunkiau kovoti su aptariamomis patologijomis. Tai būdinga ir Lenkijai, kuri paveldėjo negatyvų socialistinės Lenkijos palikimą.

Pagarbos visuomenės nuosavybei trūkumas, individualių tikslų iškelimas aukščiau už visuomeninius interesus, partinių ir grupinių interesų sutapatinimas su valstybiniais interesais - dabartinės Lenkijos politikos požymiai, paveldėti iš socialistinės santvarkos, be abejo, palengvina kyšininkavimo plitimą.

Įtakos korupcijos ribojimui turi ir teisinio valdymo tradicija. Pasak D. Treismano, tai yra pagrindinė priežastis, dėl kurios nepriklausomos šalys, atsiradusios iš buvusių britų kolonijų, turi santykinai mažesnę korupcijos lygį. Tyrimuose D. Treismanas nurodė taip pat kitus kultūros elementus, turinčius įtakos korupcijos apribojimui. Minima ir protestantiška tradicija. Autorius, remdamasis garsia Vėberio protestantiškos etikos analize, teigia, kad protestantiškoje etikoje daug geriau nei kitose sistemose yra atskirtos visuomenės ir individualios vertybės. Dėl to yra atskirti valstybės ir privatūs interesai, tai visuomeninėje (valstybės, valdymo – vert. past.) srityje daro įtaką kyšininkavimo mažinimui (D. Treisman 2000).

Pastaraisiais metais korupcijos problemos reikšmė padidėjo. Demokratinėse šalyse daugėja politinių ir visuomeninių iniciatyvų, skirtų kovoti su šiuo reiškiniu. Iššūkį priima ir žinomos tarptautinės organizacijos, tokios kaip Transparency International – kuri buvo specialiai sukurta kovoti su korupcija, teisiniams bei visuomeniniams standartams kurti ir propaguoti.

Antikorupcinius veiksmus taip pat parėmė Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Europos Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD\*), Europos Sąjunga (ES) bei daug kitų institucijų ir fondų. Tarp jų yra ir Stepono Batoro fondas bei Helsinkio žmogaus teisių fondas, kurių poreikiams ir atliktas šis darbas.

Susidomėjimo korupcija fenomenas yra įdomus ir nagrinėtinas. Galbūt tai susiję su kyšininkavimo ir kitų korupcijos požymių didėjimu politiniame gyvenime, dabartinių valstybių administracijose ir ekonomikoje? Galbūt didėjančio žiniasklaidos susidomėjimo šiuo reiškiniu rezultatas, ypač atsižvelgiant į tai, kad daugėja išaiškėjusių politinių skandalų aukščiausiuose valdžios sluoksniuose. Specialistai sieja šį faktą su žiniasklaidos nepriklausomybės nuo politinės valdžios didėjimu ir jos išsiskaidymu tarp įvairių tarpusavyje konkuruojančių politinės įtakos sričių (Y. Meny 1996).

Kita didėjančio susidomėjimo korupcijos reiškiniu priežastis gali būti dualistinės šaltojo karo sistemos žlugimas. Dėl to korupcija, anksčiau kartais aiškinama kaip priešiškų politinių blokų varžybos, nebegali būti teisinama aukštesniais poreikiais. Tuo pačiu metu padaugėjo demokratiškesnių ir politiškai nepriklausomų valstybių, kuriose plėtojama laisva žiniasklaida ir kuriama pilietinė kultūra – faktoriai, padedantys kovoti su politinio gyvenimo patologijomis. Demokratija aiškiai parodo iki tol slepiamas patologijas griaudama pasitikėjimą jaunomis visuomeninio (valstybinio – vert. past.) gyvenimo institucijomis. Kita vertus, santvarkos pasikeitimas padidina patologijų skaičių, nes plačiai vykdomos pertvarkos yra puiki proga neteisėtiems veiksams. Trūksta atitinkamų tvirtų visuomeninių ir teisinių normų, kontrolės institucijų bei efektyvios teisėsaugos.

Šių laikų susidomėjimui korupcija taip pat turi įtakos ir tarptautinių institucijų, ypač Transparency International, propaguojami antikorupciniai standartai. Paminėtina ir konvencija, priimta OECD šalių 1997 metais, susijusi su užsienio valstybių funkcionierių papirkimu tarptautiniuose verslo sandoriuose (J. Brademans ir kt. 1998). Daugelyje besivystančių šalių

būtent didžiųjų Vakarų Europos ir Amerikos prekybos ir pramonės kompanijų atstovai buvo pagrindinis valstybės tarnautojų korupcijos šaltinis. Korupcija taip pat lydi daug privatizacijos veiksmų, kurių imasi besivystančios šalys, ypač demokratijos, kilusios iš buvusios socialistinės ekonomikos sistemos (D. Kaufman 1997). R. Klitgaardo nuomone, ištisus dešimtmečius didžiausios korupcijos eksportuotojos buvo JAV privačios firmos, aktyviai investuojančios visame pasaulyje (R. Klitgaard 2000).

Taip pat verta prisiminti, kad daugelyje šalių už kyšius, panaudotus užsienio investicijose, buvo teisėtai neimami mokesčiai (Prancūzijoje, Belgijoje, Danijoje, Vokietijoje). Dar tebėra daug šalių, kurios suteikia kredito garantijas korupcinėms įmonėms ir prireikus kompensuoja nuostolius, patirtus dėl nepavykusių užsienio investicijų. Tiesa, dar tik 15 šalių iš 34, pasirašiusių minėtą konvenciją, ją ratifikavo, bet tai yra didelė pažanga bei bandymas pašalinti daugybę teisinių galimybių, remiančių kyšininkavimą tarptautinėje ūkinėje veikloje (L. Cockroft 1999). 2000 metų vasario mėnesį Lenkijos parlamentas ratifikavo prisijungimą prie OECD konvencijos.

Kitokio tipo tarptautine iniciatyva yra 90-tųjų metų pradžioje ekspertų grupės parengta Programa prieš korupciją, priimta Europos Sąjungos ministrų tarybos (Programme of Action against Corruption 1997). Programa apima daug veiksmų teisinių normų įgyvendinimo, valstybinės administracijos veiklos bei šalių-narių visuomeninių organizacijų veiklos aktyvinimo srityse. Pastebima, kad Europos Taryba imasi daug aktyvesnių veiksmų kovojant su korupcija nei Europos Sąjunga, kuri šioje srityje apsiribojo biudžetinių lėšų panaudojimo kontrole (Transparency International 1999b; S. White 1998; 6 Union Policy Against Corruption 1997).

Didėjantį susidomėjimą korupcija taip pat lemia globaliniai ūkiniai procesai, ypač pasaulinė ekonominė konkurencija. Įvairių lygių visuomeninės (valstybinės – vert. past.) valdžios organai yra vis labiau suinteresuoti remti ūkinius procesus, pritraukti užsienio ir šalies investuotojus. Vis dinamiškiau plėtojama tarptautinė ūkinė ir investicinė veikla. Visame pasaulyje vykdoma privatizacija, ypač ekonominių pertvarkų šalyse – geriausiai iliustruoja šį reiškinį. Deja, tai stiprina ir korupcijos spaudimą.

Taip pat vis daugiau eilinių piliečių siekia gauti materialinių gėrybių ir kelia vartotojiškus tikslus. Globaliai besivystanti masinė kultūra reklamuoja vartotojo elgesį, kuris palaiapsniui prasiskverbia į politikos ir administracijos pasaulį. Taigi daug politikų ir tarnautojų nemano, kad būtų blogai panaudoti užimamą padėtį privatiems tikslams (pagal galiojančią vartojimo kultūrą). Visuomenės (valstybės – vert. past) tarnyboje galima pastebėti elgesį, atitinkantį rinkos dėsnius, bet ne tarnavimo visuomenės gerovei normas. Politikai, vadovaujantys partijoms, elgiasi kaip vadybininkai, parduodantys savo politinę prekę visuomenei kaip skalbimo miltelius. Kita vertus, jie parduoda savo paslaugas ūkio subjektams ir gauna finansines lėšas, reikalingas rinkimų kampanijoms rengti.

Nuolat kai kurie politikai ir tarnautojai tampa turtuoliais tik todėl, kad galėjo tarpininkauti valstybiniuose užsakymuose, palengvinti privatizacinius sandorius ir kt. Tarnybinės padėties panaudojimas privatiems ar partiniams tikslams – išaiškintas žiniasklaidos – sukelia suprantamą visuomenės pasipiktinimą. Pasipiktinimas kyla dar didesnis, kai vartotojiškai nusiteikusi visuomenė, galbūt pati turinti įvairių nerealizuotų turtinių ambicijų, nemato pagrindo, kodėl

būtent politikas ar tarnautojas pasiekė ekonominės sėkmės. Tai sudaro aiškų prieštaravimą daugkartinėms politinėms deklaracijoms, pateikiamoms ir politinių kampanijų metu. Rinkėjas turi teisę jaustis apgautas ir gali priėti išvadą, kad jo balsas iš tiesų nieko nereiškia ir nieko nekeičia. Tikrą įtaką visuomeniniams procesams – neatsižvelgiant į politines valdžios grupuočių pasiskirstymą – turi turtingos įmonės, o politikai siekia tik asmeninės ar partinės naudos, bet ne veiklos visuomenės labui.

Tokiu būdu iš politinio gyvenimo praktikos nyksta etinės vertybės, o klestinti korupcija – pakerta politinio gyvenimo esmę. Demokratija, visuomenės nuomone, nebetarnauja daugumai piliečių, o tik mažai visuomenės daliai, susijusiai su bizniu ir valstybės valdžia. Daugelis specialistų teigia, kad ji yra pagrindinė pastaruoju metu didėjančios demokratijos krizės ir besivystančio politinio populizmo priežastis (Y. Meny 1996, 1998). Labiausiai tai patvirtina sistemingai mažėjantis visuomenės susidomėjimas dalyvavimu viešuose rinkimuose, kuris pastebimas beveik visose demokratinėse šalyse. Kai kur prieinama net iki demonstratyvaus ankstesnio politinio elito atsisakymo, kaip per parlamentinius rinkimus Italijoje 90-tųjų metų viduryje. Tuo pačiu metu iškyla įvairūs radikalūs judėjimai, ypač kraštutiniai dešinieji, kurių įtaka visuomenei didėja. Savo populiarumą jie didina ne tik kritikuodami iki tol buvusį politinį elitą ir jo valdymo modelį, bet vis labiau atmesdami kai kurias esmines visuomenės vertybes.

Pastaruoju metu įdomią korupcijos definiciją paskelbė R. Klitgaardas ir nurodė pagrindinius jos atsiradimą sukeliančius elementus. Pagal šį apibrėžimą korupcija atsiranda tik tada, kai monopolinis sprendimas vertybių ar paslaugų srityje yra priimamas uždara (slaptai – vert. past.), asmeniškai nerizikuojant dėl pasirinkimo rezultatų.

Korupcijos modelis pagal R. Klitgaardą

Korupcija = monopolija + slaptumas – atsakomybė

(R. Klitgaard 2000).

Remiantis šiuo tvirtinimu paprasčiausiai korupcijos reiškiniui galima pasipriešinti apribojant valstybės tarnautojų monopolinius sprendimus arba priverčiant juos laikytis tam tikrų taisyklių ir procedūrų. Korupcijos reiškiniui galima pasipriešinti ir paviešinant šiuos sprendimus ir atskleidžiant juos tai visuomenės daliai, kuri suinteresuota pasipriešinti korupcijai. Žinoma, būtina ir asmeninė valstybės tarnautojo atsakomybė už priimto sprendimo pasekmes, kontroliuojant šiuos sprendimus ir atliekant sprendimo realizavimo pasekmių monitoringą.

Šiame darbe keletą kartų yra minimas užsienio ir lenkų literatūroje vartojamas klientinės kultūros apibrėžimas. Visuomeniniuose moksluose klientiniai santykiai reiškia neformalius santykius tarp patrono (viršininko, vadovo – vert. past.) ir jo kliento (klientų), neturinčių lygiareikšmių pozicijų, kur kiekviena iš pusių teikia viena kitai tam tikras paslaugas. Paprastai vadovas gina klientus ir perduoda jiems įvairias vertybes už paslaugas ar lojalumą. Klientiniai santykiai dažniausiai paremti asmeniniais kontaktais ir yra santykinai ilgalaikis reiškinys. Stiprus patronas (vadovas – vert. past) sukuria klientų tinklą bei daugiasluoksnius ir hierarchinius klientinius ryšius (S.F. Silverman 1965; J. Pitt-Rivers 1971; E. Gellner ir kt. 1977; N.S. Einstadt ir kt. 1984; Mączak 1994; S. Ehrlich 1995).

Klientiniai santykiai yra pripažįstami kaip ypatingai patologiniai dabartinės administracijos ir politinės valdžios terpėje. Šie santykiai dažniausiai susiję su visuomeninių (valstybinių – vert. past.) funkcijų, finansinių lėšų ir užimamos padėties administraciniame aparate panaudojimu politinei klientūrai palaikyti. Šis reiškinys dažniausiai vyksta visuomeninių (valstybinių – vert. past.) interesų sąskaita. Be to, klientizmas dažnai susijęs su korupcija (D. Della Porta ir kt. 1997, 1999).

Aptariamo reiškinio problema yra ta, kad klientizmas yra labai susijęs su politika. Politikai dažnai kuria savo politinę poziciją politinės grupės viduje bei išorėje dėl politinių konkurentų ir viešosios nuomonės pasiremdami klientiniais ryšiais. Tai yra veikimo mechanizmas, kurio neįmanoma pašalinti iš politinio gyvenimo praktikos. Nors būtina smerkti kiekvieną klientizmo pasireiškimą tarp politikų ir valstybės tarnautojų, taip pat bandymus išaukštinti klientus naudojantis valstybės lėšomis arba daryti žalą visuomeniniams (valstybiniais – vert. past.) interesams.

### **3. Argumentai „už“ ir „prieš“ korupciją**

Vienas faktorių, kurie pastaruoju metu paskatino kovoti su korupcija, gali būti viešosios nuomonės formavimo struktūrų didėjantis sutarimas dėl negatyvių šio reiškinio pasekmių. Tiesa, verta priminti, kad dar neseniai ši problema buvo atvira ir daug specialistų, tarp jų žinomi ekonomikos ir politikos profesoriai, pateikdavo argumentus apie korupcijos tikslingumą ir naudą. Vienodos nuomonės mokslo sluoksniuose nebuvimas gerokai paveikė šios patologijos vystymąsi ir susilpnino moralinių autoritetų pasisakymus šia tema. Galima pacituoti žinomiausius argumentus, remiančius korupciją:

- Korupcija gali padidinti ūkio efektyvumą, o ypač investicijų lygį, nes pagerina administracines procedūras, pagreitina sprendimų priėmimą, sprendimai naudingi ne tik jų siekiančiai firmai, bet ir visai šalies ekonomikai. Tai yra žinomas argumentas apie korupciją, kuri „sutepa neefektyvius valstybinius mechanizmus“. Šio tvirtinimo autoriai nurodydavo kai kurių Azijos šalių, žinomų dėl milžiniško ir dinamiško korupcinių polinkių vystymosi, pavyzdį (N. Left 1964; S. Huntington 1968).
- Administracinių sprendimų srities konkurenciją (pvz., valstybiniuose užsakymuose) veikia panašios taisyklės kaip laisvojoje rinkoje, t.y. kuo geriau veikia firma – tuo didesnius kyšius ji siūlys. Kitaip tariant, konkurencija tarp kyšininkų neva turėtų atspindėti rinkoje galiojančias taisykles, o laimintis verslininkas yra de facto geriausias ekonominiu požiūriu (P. Beck ir kt. 1968; D. Lien 1968).
- Laikas yra tokia pat svarbi biznio kategorija kaip ir finansiniai ištekliai. Todėl veiksmai, kurie sumažina administracinių procedūrų laiką ar yra nukreipti į poreikių, skirtų ūkinės informacijos veiklai patenkinti – yra verti kyšių kaip ir kiti investicinio pobūdžio veiksmai (F. Lui 1985).
- Korupcija panaudoja valstybės tarnautojų santykinai mažų atlyginimų faktą. Taip biudžetinės išlaidos gali būti palaikomas atitinkamai žemo lygio, nes valstybės tarnautojai kompensuoja finansinius trūkumus iš korupcinės veiklos. Nedidelės finansinės išlaidos atlyginimams netiesiogiai remia šalies ekonomikos vystymąsi, nes leidžia palaikyti atitinkamą makroekonominių rodiklių lygį (G. Tullok 1996).

90-aisiais metais buvo pradėti daug įvairiapusiškesni nei ankstesni korupcijos tyrimai ir pateikti visiškai priešingi nei minėti argumentai, susiję su šio reiškimo pasekmėmis. Jie lėmė gerokai praktiškesnių ir tuo pačiu įvairiapusiškesnių antikorpucinių veiksmų formavimą. Dera prisiminti, kad pamatuoti antikorpuciniai veiksmai, taip pat daugiametės valstybinių institucijų veiksmų strategijos parengimas, visada turi būti pradėti nuo tikslaus korupcijos patologijos nustatymo. Korupcijos tyrimus galima suskirstyti bent į keletą grupių. Svarbiausios išsamios ekonominės analizės, dažnai panaudojančios mokslinį statistikos aparatą, tiriančios ūkinių tendencijų lyginamąją perspektyvą. Kitą grupę sudaro pranešimų formos tyrimai, kai aprašomi įvairūs teisinės sistemos aspektai, kontroliniai prevenciniai veiksmai, skirti kovoti su korupcija įvairiose visuomeninio gyvenimo srityse. Pavyzdžiui, tokio pobūdžio yra Pasaulio banko paskelbtas pranešimas apie korupciją Lenkijoje (1999). Trečią rūšį sudaro išsamesni tyrimai, susiję su pasirinkta valstybinės veiklos sritimi, pvz.: mokesčių administracijos funkcionavimu, muitinės aparatu, kitokių tarnybų ar profesinių grupių, kurios labiausiai susijusios su korupcijos pasireiškimais, tyrimai. Ypač vertingi tyrimai, kurie panaudoja šalių, jų teisinių sistemų ir praktinio patyrimo lyginamąją analizę.

Visai kitokio pobūdžio tyrimai apima visuomenės nuomonės tyrimą. Jie dažniausiai nustato bendrą visuomenės nuomonę ar parinktų grupių (pvz., privačių firmų vadybininkų) patirtį apie korupciją. Tai leidžia pastebėti kartais kituose tyrimuose nematomas teises spragas ar korupcinius procesus. Klasikinis tokio tipo tyrimas yra galbūt žymiausia klasifikacija, publikuojama Transparency International (Corruption Perception Index), kuri sudaroma remiantis apibendrintais verslininkų, kitų visuomenės grupių bei korupcijos apraiškų pasireiškimų sociologinio tyrimo duomenimis. Tokio tyrimo privalumas yrajo plati apimtis (pastaraisiais metais jis buvo atliktas 99 šalyse) bei galimybė palyginti atskirų metų klasifikacijos indeksą. Pavyzdžiui: pagal šią klasifikaciją žinoma, kad korupcija Lenkijoje turi tendenciją didėti (Transparency International 1999). Paskutinė egzistuojanti tyrimų grupė panaudoja teisminę, policinę ar kitų rūšių statistiką, kaupiamą specialių agentūrų ar komisijų, kurių tikslas – kova su korupcija.

Ypatingai vertingas yra įvairių išvardintų tyrimų būdų palyginimas, o ypač jų panaudojimas diegiant naujus teisinius ir organizacinius sprendimus kovos su korupcija ar korupcijos prevencijos praktikoje.

Atliekant tyrimus sukaupta daug argumentų, kurie vienareikšmiškai įrodo korupcinės elgsenos (ypač ilgalaikės) žalą. Ypatingai įdomios yra ekonominio ir administracinio pobūdžio išvados, kurios prieštarauja požiūriui apie pozityvią korupcijos įtaką ekonomikai.

- Kaip rodo ekonometriniai tyrimai korupcija yra tampriai susijusi su sumažėjusiu investicijų lygiu – ir valstybiniame, ir privačiame sektoriuose, bei su bendro nacionalinio produkto mažėjimu (P. Mauro 1995, 1997).
- Korupcija yra taip pat susijusi su valstybių investicijų efektyvumo mažėjimu, su jų produkcinio rezultatyvumo ir įtakos ekonomikos plėtojimui sumažėjimu. Ypač tai susiję su veiksmais, skirtų profesiniam mokymui, efektyvumo sumažėjimu ir turi įtakos kitiems mokymo veiksams, kuriuos galima pakreipti paprasčiausiu būdu, pavyzdžiui: politiniams klientams sustiprinti (turimas galvoje mokymų panaudojimas savo klientų karjeros tikslams – vert. past.)

(P. Mauro 1997). Būtent rimtos abejonės, susijusios su neteisingu ES fondo, skirto mokymo tikslams Graikijoje, panaudojimu, privertė Europos Komisiją peržiūrėti Europos Komisijos skirtą paramą šiai šaliai 90-tųjų metų pradžioje. Tai buvo priešinga ES generalinei politikai, kuri remia mokymo darbo rinkoje veiksmus (P. Getimis ir kt. 1996).

- Dėl korupcijos didėja investicijų kaštai, nes vis daugiau tenka atsižvelgti į kyšių lygį. Taip griauinama ūkinė ir investicinė vyriausybės politika, nes ekonominio efektyvumo rodikliai visada naudingi korupciniais kriterijams. Akcentuotina, kad korupcinę konkurenciją galiausiai laimi vykdytojas, siūlantis didžiausią kyšį, o ne tas, kuris pasiūlė geriausias ūkines ar naudingiausias valstybės interesams sąlygas. Dėl to visuomeninė (valstybinė – vert. past.) infrastruktūra, atsiradusi dėl korupcinių derybų, yra ne tik brangesnė, bet ir dažnai neatitinkanti valstybės interesų, neapgalvota ar net žalinga. Taip pat dažnai jos pataisymas ar išlaikymas yra gerokai brangesnis (V. Tanzi ir kt. 1997).

- Nėra teisingas argumentas, nurodantis biudžetinių išlaidų sumažėjimą dėl korupcijos. Tiesa, tarnautojų atlyginimai gali būti palaikomi palyginti žemo lygio, bet padidėja kiti administracijos funkcionavimo kaštai, o ypač spaudimas padidinti valstybines išlaidas, kurias galima būtų panaudoti tikslams, neatitinkantiems deklaruojamų. Be to, neefektyviai funkcionuojantis valstybinis (visuomeninis – vert. past) sektorius verčia mokesčių mokėtojus turėti papildomų išlaidų už tas pačias privataus sektoriaus teikiamas paslaugas (J. Pope 1999).

- Stiprus korupcijos pasireiškimų ir klientinės kultūros valstybės administracijoje ryšys pastebimas savivaldybių lygiu. Taip yra todėl, kad korupcija suteikia būtinas lėšas, reikalingas politiniams globėjams klientinių ryšių tinklui palaikyti. Italų politinės aplinkos tyrimai įrodo judraus ir save stiprinančio korupcijos ir klientelizmo mechanizmo buvimą (D. Della Porta ir kt. 1997; D. Della Porta ir kt. 1999).

- Reikia taip pat atmesti argumentą, nurodantį rinkos taisyklių perkėlimą į konkuruojančių, ieškančių palankumo kyšininkų terpę. Korupciniai veiksmai, paremti labai tiksliai limituotu (apribotu – vert. past.) informacijos bei sprendimų monopolium, iškart apriboja laisvą konkurenciją. Šiuo atveju nukenčia mažesnės, ypač vietinės įmonės, kurios ne tik negauna iš valstybinės valdžios pakankamai paramos, bet net priešingai – yra visiškai išbraukiamos iš konkurencinės kovos (V. Tanzi ir kt. 1997).

- Panašiu būdu yra formuojamos privataus sektoriaus korupcinės investicijos. Kyšiai ne tik padidina projekto kainą 5-10 %, bet ir sudaro papildomą spaudimą didinti būsimų sandėrių korupcines išlaidas. Nors kyšiai negarantuoja sąlygų įvykdymo – galiausiai tokie sandėriai paremti slaptais ir dažniausiai neteisėtais susitarimais (D. Kaufmann 1997). Todėl užsienio investuotojų susidomėjimas korupcijos rinka palaiapsniui mažėja, nes teisinių ir administracinių veiksnių taisyklės yra nepatikimos ir priklausomos nuo bet kokių valdininkų sprendimų. Be to, korupcija gali būti laikoma neformaliu mokesčių surinkimu, o vienas svarbiausių kriterijų, darant investicinius sprendimus, yra būtent mokesčių dydis konkrečioje rinkoje (S. Wei 1997).

- Korupcija sumažina mokesčių įplaukas į valstybės biudžetą, o kai kuriais atvejais net turi įtakos valstybės valdymo stabilumui (V. Tanzi ir kt. 1997). Atsiranda valstybės pajamų mažėjimas, sukeltas ūkinės veiklos pasitraukimo į „pilkąją“ (šešėlinį – vert. past.) ekonomikos sektorių bijant destruktinio korumpuotų biurokratų poveikio (E. Friedmann ir kt. 2000).

- Vyriausybė praranda palankios ekonominės politikos formavimo galimybę. Ji nustoja buvusi rinkos laisvės ir ekonomikos dėsniais paremtų elgesio normų garantas. Tai reiškia, kad ji nebenustato lygių sąlygų visiems ūkinės veiklos subjektams. Be to, galimų ekonominių krizių atveju vyriausybė neturi galimybės teisingai reguliuoti rinkos ir užkirsti kelią ekonominėms kolizijoms (J. Pope 1999).



Apibendrinus pateiktus argumentus reikia pripažinti, kad korupcija yra vienas iš valstybinio aparato veiklos efektyvumą mažinančių kriterijų. Korumpuota vyriausybė dažniausiai yra silpna, turinti ribotus įgaliojimus, lėšų ir politinio veikimo galimybių (R. La Porta ir kt. 1999). Negatyvi kyšininkavimo įtaka yra ypatingai svarbi administracijos poveikio ūkinei veiklai. Korumpuota valstybė nustoja efektyviai remti ekonomikos plėtojimą. Ji nepalaiko teisinės tvarkos, reikalingos subalansuotam šalies vystymuisi. Vyriausybė nebesiorientuoja visuomeniniuose-ekonominiuose procesuose, vis dažniau globališkuose. Užtuot reguliavusios kraštutines, palankias konkurencingumui sąlygas, koordinavusios atskiras administracines posistemas ir skatinusios ūkio augimą, dėl korupcijos biurokratija ir politinė klasė veikia tuščiai, egoistiškai, negerbdamos visuomenės (valstybės – vert. past.) interesų. Tokiomis aplinkybėmis sunku užkirsti kelią krizinėms situacijoms, susijusioms su santvarkos pasikeitimais, Europos integracija ir didėjančia pasauline konkurencija. Korupcija taip pat riboja valstybinių veiksmų strategiją. Kaip egoistinė perspektyva nugali mąstymą bendrų (visuomeninių – vert. past.) gėrybių kategorijomis, taip apsiribojimas trumpalaikiais veiksmais išstumia ilgalaikį planavimą. Tuo būdu valstybės aparatas atsisako vienos svarbiausių funkcijų – strateginio ekonominės ir visuomeninės politikos planavimo.

Tuo pačiu metu valstybinės valdžios korupcija sumažina visuomenės aktyvumą ir stumia ūkinę veiklą į šešėlinį sektorių, kurio nekontroliuoja valdžia. Įstatymų laužymas ir mokesčių vengimas tampa verslininkams naudingesne veikla nei brangių, daug laiko užimančių biurokatiškų procedūrų atlikimas. Kartais lemiamu faktoriumi čia tampa biurokratų reikalaujami kyšiai mainais už kokių nors leidimų gavimą. Šių veiksmų pasekmė yra biudžeto pajamų mažėjimas ir didėjantis deficitas. Administracinis elitas palaipsniui išsigimsta, procedūros atpalaiduojamos. Valstybės aparatas nustoja buvęs gerai veikiantis mechanizmas, palaikantis šalies vystymąsi. Jis tampa visuomeninių (valstybinių – vert. past.) iniciatyvų ir ūkio vystymosi krūviu.

Nesenai publikuoti tyrimai pagrindžia tarpusavio ryšius tarp valstybinės organizacijos silpnumo ir jos polinkio į korupciją (E. Friedman ir kt. 2000). Ypač ekspertai pabrėžia statistinį atitikimą tarp korupcijos reiškinio ir per daug išpūstos, neefektyvios biurokratijos, per didelį teisinį reguliavimą ūkinėje srityje, esant silpnai teisėtvarakai ir teisėsauagai, išsivysčiusiam ūkiniam „pogrindžiui“ bei žemam mokesčių surenkamumui. Mokslininkų tyrimai rodo tarpusavio ryšį tarp korupcijos ir administracijos degeneracijos. Jie tuo pačiu metu įrodo esant negatyvią įtaką, kurią šie reiškiniai sukelia šalies ūkinio vystymosi galimybėms ateityje.

#### **4. Darbo struktūros aptarimas**

Svarbiausias klausimas, susijęs su korupcijos apribojimu, yra jos tikslus teisinis apibrėžimas ir teisinio baudžiamumo klasifikacija. Ne visos analizuojamos šalys turi tinkamus sprendimus šioje srityje. Įvairus taip pat yra bausmės dydis (priklausomai nuo šalies jis svyruoja nuo piniginės baudos paskyrimo iki dešimties metų laisvės atėmimo). Paprastai kodeksai skiria pasyvią korupciją (kai valstybės tarnautojas gauna naudą) ir aktyvią korupciją (kyšio davimas). Įdomu, kad daugelio šalių baudžiamieji kodeksai paprastai numato didesnę bausmę už pasyvų papirkimą nei už aktyvų. Daugelyje kodeksų nėra kai kurių korupcinių nusikaltimų kategorijų. Be to, daug nuostatų, susijusių su administracijos funkcionavimu, turi įvairių korupcijos formų plitimo spragų. Todėl esminė antikorpucinės veiklos sąlyga bus pagrindinė reguliuojant tokią sritį. Svarbus antikorpucinis veiksnys – jau priimtų teisinių aktų peržiūrėjimas ir administracinės

sistemos kontrolė siekiant pašalinti teisines spragas.

Šiame darbe nagrinėjami korupcijos reiškiniai politinėje ir administracinėje srityse. Tai yra tarpusavyje susiję ir vienas kitą papildantys reiškiniai. Neįmanoma kovoti su korupcija tik vienoje jų (srityje – vert. past.) – tuo pačiu metu nieko nedarant kitoje (srityje – vert. past.). Atsižvelgiant į tai, bus paliesti dalykai teisinio ir organizacinio reguliavimo politinėje ir valstybės administracijos srityse.

Pirmos grupės (politinės – vert. past.) korupcijos pagrindinė sąlyga lemia antikorupcinių akcijų sėkmę aukščiausiuose politiniuose sluoksniuose. Praktika rodo, kad aukšto rango politikų korupcija yra visuomeniškai žalinga, griaua visuomeninės (valstybinės – vert. past.) tvarkos pagrindus ir yra perduodama mažiau reikšmingiems valdžios elito atstovams, o ypač eiliniams tarnautojams. Korupcijos plitimas yra neatsiejamai susijęs su administracine-klientine kultūra (D. Della Porta ir kt.).

Pagrindine prevencinių veikslių sritis yra aiškių politinių partijų finansavimo taisyklių suformulavimas, politinių postų atskyrimas nuo veiklos ekonomikos srityje, politinių ir tarnybos administracijoje funkcijų atskyrimas, administracijos funkcionierių (partinių, visuomeninių organizacijų ar profsąjungų darbuotojas, veikėjas kai kuriose šalyse) turtinės padėties registravimas, draudimų, susijusių su komercine veikla einant oficialias pareigas ar (ir) iš karto po pasitraukimo iš jų, suformulavimas ir kt.

Administracijos veikloje nustatomos tradicinės labai korupcijos veikiamos sritys, t. y. sprendimai, susiję su valstybiniais užsakymais, leidimais, mokesčių lengvatomis, privatizaciniais sprendimais ar valstybinio turto (pvz., žemės sklypų) pardavimas. Be to, bus aptarti mokesčių ir muitų sistemos antikorupciniai elementai bei administracijos veiklos tose srityse organizacija. Analizė visų pirma orientuota į valstybinės administracijos funkcionavimą, taip pat bus atsižvelgta ir į klausimus, susijusius su savivaldybių tarnybų darbu. Bus nagrinėjama tarnautojų atlyginimų dydžio, kaip reiškinio, kai kuriais atvejais veikiančio per didelį kyšininkavimą, problema. Antikorupciniam poveikiui nustatyti būtina išanalizuoti sprendimų procesus administracijoje ir valstybines programas – būtent jų palankumo korupcinėms praktikoms požiūriu. Taip pat būtinas civilinių (t. y. tarnautojų, nepriskiriamų pareigūnams – vert. past.) tarnybų standartų priėmimas ir bendras valstybinių tarnybų darbo patobulinimas.

Veiksmai, stabdantys korupcijos plitimą, dažniausiai atliekami analizuojant teisines normas, apibrėžiančias politikų ir tarnautojų veiklą, ypač labiausiai korupcijos veikiamose srityse, ir siūlant atitinkamus patobulimus. Kita vertus, puiki prevencinė priemonė yra veikslių valstybinėje srityje atskleidimas visuomenei, tai yra iki tol slėptos informacijos pavišinimas visuomenės informavimo priemonėms ir visuomenės, ypač pilietinių organizacijų, kovojančių su korupcija, įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą.

Svarbus prevencinis elementas yra tinkama vidaus ir išorės kontrolės sistema ir administracijoje, ir politinėje srityje. Administracijai svarbi įvairių lygių vykdoma kontrolė, daugiausia vyriausybinių bei parlamentinių (kontroliuojamų parlamento) specializuotų tarnybų. Tai gali būti

ir pilietinių teisių atstovo, kai kuriais atvejais galinčio stipriai paveikti korupcines patologijas, funkcija. Kalbant apie politinę sritį svarbūs partinių finansų kontrolės mechanizmai, politikų turto registravimas bei vidinės kontrolės sistema, veikianti kai kuriuose politiniuose susivienijimuose.

Be prevencinių priemonių, būtinų korupcijai išstumti iš visuomenės gyvenimo, gali būti imamas ir veiksmų, aktyviai veikiančių korupciją, ypač panaudojant prokuratūros, policijos (taip pat mokesčių policijos), teismų aparatą (J. Brademas, F. Heimann 1998). Dėl šio aparato silpnumo atrodo labai naudingas yra specialios tarnybos, kovojančios su korupcija, sukūrimas (S. Rose-Ackerman 1999) (pabraukta vertėjo). Tokio tipo veiksmams gera parama gali būti speciali parlamentinė komisija, kuri galėtų kontroliuoti antikorporcinių veiksmų politinį neutralumą.

Sis darbas yra bandymas atsakyti į klausimą – kokios antikorporcinių strategijos yra priimtos OECD šalyse, tai yra kokių yra ar bus imamas veiksmų, kurie galėtų ne tik užkirsti kelią korupcijai bet ir aktyviai kovoti su patologiniais reiškiniais visuomeniniame (valstybės – vert. past) gyvenime. Pastebima, kad ankstesni darbai apie korupciją buvo orientuoti į prevencinių veiksmų (prevencijos) aprašymą. Tai santykinai gana gerai atskleista Europos ir pasaulio šalių patyrimo sritis. Trūksta tyrimų, apimančių strateginius aspektus, kurie parodo esamos ir prognozuojamos situacijos aprašymą, taip pat, be prevencinių priemonių, pateikia ir inicijuotus kovos su korupcija tikslus bei perspektyvius veiksmus. Viena vertus, kalbama apie naujų policinių ir administracinių kovos būdų su aptariamu reiškiniumi ištyrimą, kita vertus – apie nepalankaus požiūrio į korupciją visuomenės informavimo priemonėse, savivaldybėse propagavimą ir šių veiklos sričių (visuomenės informavimo priemonių, savivaldybių – vert. past.) įtraukimą į veiksmus, šalinančius korupciją iš visuomenės gyvenimo.

### **Trys antikorporcinių strategijos funkcijos Korupcijos reiškinio atpažinimas Prevencija**

#### **I**

Paprastas korupcijos apribojimo būdas galėtų būti valstybės funkcijų ūkinėje veikloje sumažinimas ir galiausiai panaikinimas. Tokio sprendimo, kaip vienintelio efektyvaus būdo, ilgam laikui mažinančio korupcijos pasireiškimo sritis, šalininku tarp kitų yra G. Becker, ekonomikos srities Nobelio premijos laureatas (G. Becker 1998). Praktiškai tai nėra įmanoma atlikti iki galo. Taip pat tai nėra nepageidautina, nes vyriausybė tada prarastų įtaką efektyviam ūkio plėtojimui ir ekonominių santykių reguliavimui, reikalingam rinkos vystymuisi. Tokia situacija ypatingai svarbi šalims, pertvarkančioms savo ūkinę ir politinę veiklą, kur strateginis vyriausybės vaidmuo taisyklingam naujų ekonominių ir visuomeninių santykių formavimuisi yra esminis. Be to, valstybė net apribodama savo kompetenciją ūkio srityje, pavyzdžiui, privatizacijos metu – taip pat gali būti pažeidžiama korupcijos. Problemos taip pat neišspręstos ir savivaldybių reforma. Kaip rodo pasaulinis patyrimas, valdžios decentralizavimas nebūtinai padidina pilietinės visuomenės kontrolę (pavyzdžiui, didžiuosiuose miestuose). Priešingu atveju, be atitinkamo reguliavimo ir priežiūros vietinėje administracijoje atsiranda įvairūs (taip pat klientinės) korupcijos pasireiškimai.

Todėl siūlomas kitas šios problemos sprendimas. Valstybės valdžios organams reikia imtis antikorupcinių veiksnių siekiant mobilizacijos (jėgą telkimas kokiam nors uždaviniui atlikti) teisės, politikos bei administracijos darbo reorganizavimo srityse.

Svarbiausias darbas, skirtas vyriausybei. Sėkmę gali užtikrinti daugiasluoksniai veiksmai, apimantys įvairius valstybinio gyvenimo aspektus. Taikant tokį metodą numatoma chronologinė perspektyva, todėl reikalingas daugiametis veiksnių planas. Atsakomybės už antikorupcinę politiką turi imtis kaip tik vyriausybė ir jos parlamentinis politinis užnugaris. Būtinai ir visas politinis elitas, taip pat ir opozicija. Mobilizacija reikalinga tam, kad kova su korupcija netaptų rinkimų varžybų tarp atskirų partijų įrankiu. Siame darbe bandoma atlikti OECD šalių patyrimo korupcijos prevencijos ir aktyvios kovos su ja srityse analizę. Paskiausiai bus bandoma parodyti to patyrimo pritaikymo galimybes Lenkijoje ir antikorupcinius veiksmus, galimus Lenkijoje.

Sis darbas buvo atliktas Universitetiniame Europos institute Florencijoje (European University Institute). Daug padėjo konsultacijos su asmenimis, atliekančiais tyrimus korupcijos

Taleiranas, kai jį Direktoratas paskyrė ministru, yra pasakęs – Tapau ministru – turiu pasidaryti didelį kapitalą! Korupcijos reiškinys iš tiesų yra tiesiogiai susijęs su valdžios struktūromis. Kai kurie specialistai įrodinėja, kad yra glaudus ryšys tarp korupcijos pasireiškimo ir politinės santvarkos formų. Pavyzdžiui, laikoma, kad dėl griežtos diktatūros korupcijos struktūros paprastai yra kontroliuojamos valstybės vadovo. Atskiros įtakos sritys, net kyšių dydis turi turėti jo pritarimą ir yra dalinamos tarp klientinės biurokratijos atstovų, ypač tarp svarbesnių valstybės tarnautojų. Silpnos diktatūros gniaužtuose randasi konkurencinės korupcijos struktūros, kurių atskiri tarnautojai konkuruoja dėl įtakos. Tuo tarpu demokratinėse visuomenėse yra paplitusi politinė korupcija, kai mažiau siekiama asmeninio politikų pelno, o labiau partijų finansavimo partijų administracinėms struktūroms išlaikyti bei efektyvioms rinkiminėms kampanijoms reikalingo finansavimo užtikrinimo (J. Charap, Ch. Harm 1999). Kai kurie specialistai pripažįsta klientelizmą kaip politinės korupcijos atmainą. Jie skiria klientinę korupciją ir nepotizmą, ne tokią patvarią sistemą, paremtą tik siauro pažįstamų ar giminių rato rėmimu (M. Johnston 1989).

Vakarų demokratijų korupcinė praktika įrodo, kad vis dėlto čia sunku rasti kokius nors dėsningumus, o korupcija lygiai taip pat tarnauja partiniams interesams kaip ir asmeniniams. Tokios praktikos pavyzdžius pastebime ir tarp valstybės, ir tarp savivaldybių politikų.

Svarbią reikšmę korupcinių procesų kontrolei turi teisingai funkcionuojanti demokratinė santvarka. Turima galvoje visų pirma atitinkama įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios tarpusavio kontrolė. Bet kokie pusiausvyros svyravimai, pavyzdžiui, nepakankamai stipri ar politiškai priklausoma teisminė valdžios pozicija sukelia sistemingą korupcijos didėjimą. Taip pat parlamentui nepakankamai kontroliuojant vyriausybę, sudaromos lygos veiksmams, prieštaraujantiems įstatymams. Laikoma, kad įstatymų leidimo ir sprendimų iėmimo proceso padalinimas įvairioms institucijoms (komisijos, pakomisijai, antrieji parlamento luma, prezidentinis veto ir kt.) numato galimybę išvengti ilgalaikių klaidų, paliekančių spragas korupciniams veiksmams ateityje (S. Rose-Ackerman 1999). Kita vertus, sprendimų procesiėplėtimas taip pat sukuria korupcines galimybes, ypač blokuojant ar bent smarkiai vėlinant kai kurių teisės aktų priėmimą.

Pagal Pasaulio banko pranešimą sėkmingas nenaudingo įstatymo priėmimo sustabdymas Lenkijos parlamente kainuoja apie 3 mln. USD (1999).  
politinių tokių veiksmų objektyvumą. Komisija taip pat gali suteikti nepartinę paramą dažniausiai sunkiam įstatymų vykdomosios valdžios organų darbui.

## **6. Rinkimų korupcija**

Svarbus politinės korupcijos pavyzdys yra neteisėta įtaka rinkėjams siekiant asmeninės ar partijos pergalės per rinkimus. Paprastai tai vyksta klientinėse sistemose, kai politiniai patronai (vadovai – vert. past.) teikia visokeriopą naudą (pareigos administraciniame aparate, įvairios paslaugos ir net nedidelės piniginės išmokos) išrinktiesiems arba asmenims, kurie gali sutelkti visuomenės palaikymą. Tokio tipo korupcijos forma gali būti vietinės žiniasklaidos, visuomeninių ir religinių susivienijimų paramos gavimas už finansinio atlygio (iš valstybinių lėšų) ar palankių administracinių sprendimų pažadą (D. Della Porta, Y. Meny 1997). Pagrindinis kovos su korupcija būdas tokiais atvejais yra trukdymas politikams suteikti reikiamą kompensaciją mažai šalininkų grupei valstybės lėšų sąskaita ar administracinių sprendimų forma. Atitinkamos taisyklės politinių partijų pajamų skaidrumo srityje bei žiniasklaidos kontrolė gali pasunkinti tokią „kompensaciją“. Be to, esminis yra politinių ir valstybinių postų atskyrimas, tuo pačiu metu taikant objektyvius tarnautojų karjeros kriterijus. Kitos rūšies poveikis būtų aiškių valstybės reikalų sprendimo priėmimo taisyklių, paremtų nešališkumo ir visų piliečių gerovės principais, nustatymas. Klientinės priklausomybės sistemos apribojimo bandymas kai kuriose šalyse yra draudimas būti išrinktam vietiniuose ir visos šalies rinkimuose tuo pačiu metu arba draudimas eiti pareigas įvairių teritorinių lygių valdžios organuose. Taip pat antikorporcinį poveikį turi atsisakymas per vietinius rinkimus taikyti proporcinę sistemą ir daugumos principo taikymas. Šiuo atveju kalbama apie glaudesnius politiko ryšius su jo rinkimų apygarda, vietinės visuomenės kontroliavimą bei visoje šalyje turinčių įtaką partijų reikšmės apribojimą savivaldybių rinkimuose.

Be to, galimybė apriboti politinę korupciją susijusi su aiškių valstybės tarnybos funkcionavimo taisyklių priėmimu, ypač savivaldos lygiu. Svarbus tinkamo šios tarnybos funkcionavimo elementas turi būti jos apolitiškumas ir draudimas tarnautojams dalyvauti politinėse partijose ar veikti politinių grupių naudai. Svarbiausia turėtų būti nešališko priėmimo į darbą ir karjeros tarnyboje taisyklių priėmimas.

## **7. Politinių partijų finansavimas**

Pagrindinė politinės korupcijos forma – galimybė fiziniams asmenims ir įmonėms neteisėtai finansuoti partijas. Šiuo metu tai tikriausiai yra didžiausia demokratijos problema. Kaip užtikrinti politinių partijų finansavimą ir neprovokuoti korupcinių veiksmų? Kai kuriose šalyse sunku finansuoti politines partijas tik iš valstybės biudžeto lėšų. Nors negalima tikėtis, kad didėjantys privačių rėmėjų, apmokančių rinkimų kampanijas, kaštai liks visai neatlyginti. Daugeliu atveju verslo atstovai lauks sau naudingų sprendimų, kaip jų finansinio dalyvavimo rinkimuose rezultato.

Dažnai politinės partijos išdininko funkcijos patikimos asmeniui, neturinčiam parlamentaro statuso ir neužimančiam jokios padėties valstybės administracijoje. Dažnai tai daroma tam, kad

toks asmuo nepakliūtų į institucijų, kovojančių su korupcija, kontrolės akiratį ir būtų paslėptas politinių išipareigojimų rėmėjams prisiėmimo procesas (S. Rose-Ackerman 1999). Įdomus sprendimas šioje srityje galėtų būti baudžiamoji įždininko ar partijos pirmininko atsakomybė už partijos finansų būklę ir teisėtumą. Todėl įždininkai kartais būna patraukiami baudžiamojon atsakomybėn, o susivienijimų (partijų – vert. past.) vadovai, kurie paprastai apribuoja svarbiausius finansinius sprendimus – nebaudžiami. Šios taisyklės išmintimi galima laikyti bylą, iškeltą buvusiam Vokietijos kancleriui H. Koliui.

1997 metais Čekijoje atskleista afera, susijusi su valdančiosios politinės partijos finansavimu, dėl kurios atsistatydino premjeras V. Klausas ir pralaimėjo pilietinė demokratine partija. Prahos teisme (2000 metų pradžioje – vert. past.) vyko šios partijos įždininko, kuris buvo atsakingas už neteisėtą partijos pajamų ir išlaidų buhalteriją, teismas. Partijos pajamos buvo fiksuojamos taip, kad galima būtų mokėti mažesnius mokesčius. Taip susidarė paradoksali situacija – valdančioji partija apgaudinėjo valstybės, kurios interesus ji turėjo saugoti, įždą. Be to, daug pajamų buvo nedeklaruojama arba fiksuojama prisidengiant neegzistuojančiais adresais ir asmenimis. Čekijos spauda taip pat atskleidė, kad kai kurios dovanos buvo iš asmenų ar institucijų kurios greitai gavo naudingesnius valstybinius užsakymus. Pavyzdžiui: kai iš verslininko M. Sreibos, tuo metu privatizuotų metalurgijos įmonių savininko, buvo gauta 7 mln. kronų, dalis pinigų pateko į slaptas partijos sąskaitas užsienyje, veikiausiai Šveicarijoje. Čekijoje tai buvo pirmas teismo procesas, susijęs su finansinėmis politinės partijos machinacijomis. (Remiantis B. Tieršula 2000.)

Svarbiausia efektyvių teisinių priemonių, ribojančių korupciją politinėse partijose, laikytina partijos pajamų ir išlaidų skaidrumas prieš visuomenę.

Vokietijos Federacinė Respublika buvo pirma Europos šalis, kuri pradėjo tiesioginį ir atvirą politinių partijų finansavimą. Smulkiai tai išdėstyta Politinių partijų įstatyme, priimtame 1967 ir pakeistame 1994 metais. Atvirą politinių partijų finansavimą įtvirtina ir Vokietijos konstitucija. Federalinis Konstitucinis Tribunolas vienareikšmiškai nurodė, kad valstybinis politinės partijos finansavimas neturi viršyti 50 procentų visų jos pajamų. Todėl partijos lyg ir yra priverstos ieškoti rėmėjų, bet privalo tai daryti atvirai. Partijos privalo pateikti pranešimą ir išdėstyti partijos pajamų, išlaidų ir aktyvų visumą. Pranešimas yra kiekvienais metais tikrinamas nepriklausomo revizoriaus. Visi pranešimai yra perduodami Bundestago pirmininkui, kuris juos tikrina ir publikuoja. Jeigu dotacija didesnė kaip 20000 markių – finansiniame pranešime turi būti nurodyti dovanotojai (jų pavardės, adresai bei visa suma). Neįvykdžius šio reikalavimo, bausmė yra du kartus didesnė nei gauta suma ir neteisėtai gauta suma. Be to, Federalinis revizijų departamentas kontroliuoja visas politinių susivienijimų išlaidas rinkimų kampanijų metu.

Deja, tokia Vokietijos apsaugos sistema nepadėjo išvengti galbūt didžiausio istorijoje paminėto korupcinio skandalo, kilusio būtent dėl slaptų finansinių įplaukų į CDU (Vokietijos krikščionių demokratų partija – vert. past.) biudžetą. Geri įstatymai, tiesa, neapsaugojo Vokietijos partijų sistemos nuo politinės korupcijos apraiškų, bet sudarė galimybes jas išaiškinti, dėl to H. Kolis (CDU pirmininkas – vert. past.) bei CDU patyrė milžinišką materialinę ir politinę žalą. Tai buvo įspėjimas būsimiems politiniams susivienijimams. Akivaizdu, kad dėl šios politinės aferos tapo aukštesni Vokietijos antikorpuciniai standartai ir padidėjo politikų jautrumas realiai grėsmei, kurią jų karjerai gali sukelti korupciniai veiksmai (Srodki zapobiegające korupcji 1999).

Be kasmetės finansinės paramos iš federalinio biudžeto (iš viso apie 70 mln. markių) Vokietijos krikščionių demokratų partijos sąskaitoje rasta 12 milijonų neaiškios kilmės markių. Šis faktas buvo pastebėtas nepriklausomo audito metu. Atsakomybė už įstatymų, taip pat konstitucinių normų dėl partinių pajamų skaidrumo, pažeidimą buvo užkrauta H. Koliui, svarbiai dabartinės Vokietijos asmenybei. Tuo pačiu buvo atskleisti kai kurie Vokietijos politinio kapitalizmo mechanizmai. Spauda įtarė, kad kai kurie pinigai buvo slapta siūdomi valdančiajai CDU, daugiausia už pelningus valstybinius užsakymus. Dalis siūlančiųjų buvo susiję su užsienio įmonėmis, kurios kaip ELF buvo susijusios su Prancūzijos valdžios organais. Tokiu būdu prancūzų koncernas, tikriausiai tyliai pritariant F. Miteranui, rėmė H. Kolio rinkimų sėkmę. Slaptus finansus naudojo kancleris savo kandidatūrai ir politiniams klientams pozicijos partijoje paremti.

(Remiantis K. Bachmann, J. Haszczybski, J. Hoagland 2000.)

Daugelis OECD šalių neturi tokių gerų įstatymų dėl politinių partijų finansavimo kaip Vokietija. Pavyzdžiui, Austrijoje ir Danijoje galioja labai liberalios taisyklės ir rėmėjai skelbiami tik esant labai didelėms dotacijoms. Po korupcinių skandalų serijos Prancūzijoje yra priimtas visiškai draudimas privačioms firmoms finansuoti partijas. Finansavimo sistemą daugiausia sudaro valstybės biudžeto dotacijos (1999 metais jos siekė 80 mln. eurų), partijų narių mokesčiai ir privačių asmenų įmokos. Tuo pat metu įvairios organizacijos, bendradarbiaujančios su politinėmis partijomis, slapta finansuoja partijos veiklą arba remia pavienius politikus. Taip korumpuoti politiniai veikėjai praktiškai apeina griežtus įstatymus (T. Stylinska 2000).

Belgijoje veikianti sistema yra panaši -1, y. politinės partijos beveik visiškai finansuojamos iš valstybės lėšų. Partijos gauna tam tikrą sumą ir dotacijas, atsižvelgiant į rinkimuose gautą visuomenės paramą. Toks finansavimas yra galbūt geriausias sprendimas, kokį galima įsivaizduoti kovos su korupcija požiūriu, bet tam būtina politinių susivienijimų vidaus disciplina, kad nebūtų ieškoma papildomų nebiudžetinių pajamų. Kita vertus, Belgijoje įstatymų leidėjai taip pat paliko nemažą sistemos spagą – firmos gali netiesiogiai finansuoti politines partijas, teikdamos dotacijas pilietiniams susivienijimams, susijusiems su politiniais susivienijimais. Tiesa, tokių susivienijimų finansinės ataskaitos yra tikrinamos, bet ir toliau išlieka daug galimybių faktiškai apeiti teisės aktus. Kita įstatymų, reglamentuojančių politinių partijų finansavimo skaidrumą, spraga laikytina smulkių įmokų, gaunamų iš eilinių partijos narių, ribos nebuvimas. Tokio apribojimo netaikymas leidžia užpajamuoti praktiškai visas dotacijas, ypač asmenų, kurie dėl įvairių priežasčių nori likti nežinomi. Todėl daug JAV valstijų įteisino smulkių įmokų dydžių apribojimą (S. Rose-Ackerman 1999).

Kiti korupcijos sumažinimo būdai yra visos rinkimų kampanijos išlaidų limito nustatymas, oficialios rinkimų kampanijos trukmės sutrumpinimas, draudimas valstybinėms įstaigoms ir įmonėms finansuoti partijas. Svarbiausia yra galimybė neapmokestinti dalies politinėms partijoms skirtų finansinių įmokų. Ypač šis paskutinis sprendimas gali būti tuo pat metu naudingas dovanotojams (firmos gauna naudą už dovanas), partijoms (lengvai randa rėmėjus) ir kontrolei (lengva registruoti dovanotojus). Galbūt šį sumanymą reikėtų apsvarstyti Lenkijoje per šiuo metu vykstančias diskusijas apie mokesčių sistemos atnaujinimą.

Graikijoje veiktys įstatymai nustato partijoms būtinybę skelbti rėmėjus, įmokančius daugiau nei 300000 drachmų (apie 850 USD). Rėmėjų sąrašas bei kiekvienos partijos sąskaitos turi būti kiekvienais metais publikuojami bent dviejuose didžiuosiuose šalies laikraščiuose. Be to,

kiekvienas rinkimuose dalyvaujantis kandidatas privalo asmeniškai deklaruoti savo išlaidas, taip pat nurodyti dovanotojus, kurių dovanotos sumos didesnės kaip 50000 drachmų. Savo finansines (Šrodki zapobiegajac deklaracijas jie privalo paskelbti bent viename jų rinkimų apygardoje pasirodančiame laikraštyje (je korupciji 1999).

Airijos teisės sistemoje taip pat galioja taisyklės, reglamentuojančios politinių partijų rėmėjų pavardžių paskelbimą. Be to, kiekvienas parlamento narys bei piliečiai, neišrinkti, bet dalyvavę rinkimuose, privalo labai detalai atsiskaityti už savo rinkimų kampanijos kaštus (dovanotojų, paaukojusių daugiau kaip 100 funtų, sąrašai). Neatsiskaitymas valstybės įstaigų komisijai (Public Offices Commisiosn) laiku įstatymų traktuojamas kaip nusikaltimas (!). Įdomi taisyklė, įpareigojanti rėmėjus, neatsižvelgiant į tai, ar tai – įmonės, ar tarkim – profsąjungos, informuoti apie pervestas pinigų sumas, jei jų vertė didesnė kaip 4.000 funtų bei nurodyti tikslią sumą ir adresą.

Tai pat verta paminėti, kad politinių partijų finansavimas gali būti susijęs ne tik su kai kurių šalies firmų protegavimu, bet kai kuriais atvejais jis gali turėti įtakos valstybės vadžios užsienio politikai ar net valstybės saugumui. Todėl daugelyje OECD šalių politinėms partijoms draudžiamos piniginės įplaukos iš užsienio.

Pagal „New York Times“ iš Taivano kilęs Kalifornijos verslininkas J. Chungas tyrimo metu prisipažino, kad pinigai, kuriuos jis įmokėjo į JAV demokratų partijos sąskaitą B. Klintono rinkimų kampanijos metu – iš tiesų buvo nuo Kinijos raketų firmos viceprezidentės (Kinijos armijos papulkininkės) L. Chao-ling. Ji buvo dukra Kinijos generolo, Kinijos politinio biuro nario ir atsakingo už kariuomenės ginkluotės importą bei eksportą. L. Chao-ling lankėsi rinkimų banketuose ir net fotografavosi su prezidentu. Tuo pat metu B. Klintonas davė nurodymą, kuris Kinijos raketų firmoms palengvino amerikiečių palydovų pakėlimo į orbitą užsakymų gavimą. Laikoma, kad Kinijos armijos įnašas demokratų partijos rinkimų kampanijai 1996 metais buvo apie 100 tūkst. USD. Tai nėra daug, turint galvoje, kad iš viso rinkimų kampanijai buvo išleista apie 194 mln. USD. Kita vertus, galima šios dotacijos įtaka strateginiams sprendimams galėjo būti gana didelė. Verta priminti, kad demokratai pasibaigus rinkimų kampanijai turėjo gražinti dalį pinigų, kai paaiškėjo, kad jie yra nuo Indonezijos verslininkų. (Remiantis J. Kalabinski 1998.)

## **8. Interesų konfliktai ir politikų pajamos**

Kitas politinės korupcijos reguliavimo būdas – politikų pajamų kontrolė ir jų paviešinimas visuomenei. Parlamentarų gauto darbo užmokesčio, turimo asmeninio ir artimiausių giminių turto

sąrašai yra daugelyje tirtų šalių. Kartais jie yra skelbiami visuomenei interneto puslapyje ar oficialioje publikacijoje. Pavyzdžiui: Belgijoje, parlamentarų, jų vykdomų funkcijų, profesinės veiklos rezultatų (per 12 mėnesių) bei atlyginimų sąrašas yra publikuojamas Moniteur Belg, oficialiame vyriausybės laikraštyje. Belgai rengiasi paskelbti duomenis ir apie savivaldybių lygio politikus. Be to, parlamentarai teikia Auditorių Tribunalui smulkias turto deklaracijas,



pataisomas kas 5 metai. Šios deklaracijos slaptos ir susipažinti su jomis galima tik teisėjo sprendimu (Šrodki zapobiegajace korupciji 1999).

Didelės politikų pajamos, kurios viršija jų finansinių galimybių ribas, rodo ne tik paprastą korupciją, bet gali būti ir kitos nusikalstamos veiklos įrodymas. Kai kuriose šalyse kyšiai susieja valdančiojo elito atstovus su organizuotu nusikalstamumu, narkotikų prekyba ir kt.

Gilinantis į daugelio aukščiausiųjų Lotynų Amerikos valdžios atstovų veiklą neišvengiamos sąsajos su astronominiais kyšiais, gaunamais iš prekybos narkotikais. Korupcija sujungia betarpiškus politinio elito ryšius su karteliais ir mafijos struktūromis. Buvusio Meksikos prezidento C. Salinasos ir jo artimiausių giminių veiklos tyrimas įrodė esant milžiniškus turtus, sukrautus iš kyšių. Tik Šveicarijos bankuose 1996 metais rasta apie 100 mln. USD. Be to, buvo nustatyta apie 45 banko sąskaitos, kurių turinio policijai nepavyko atskleisti, 39 nekilnojamo turto objektai visoje šalyje, iš to skaičiaus turtingos rezidencijos ir ranča. Tuo pačiu metu JA V kovos su narkotikais agentūra (DEA) atliko Salinasų klanų tyrimą. (Remiantis M. Tryc-Ostrowska 1996.)

Kita problema susijusi su politiko valstybinių funkcijų ir pelningos veiklos interesų konfliktais. Tokiu atveju visiškai galimas valstybės ir asmeninių interesų konfliktas. Parlamentaro ar vyriausybės nario pozicija yra puiki proga privačios firmos, kurios interesams atstovauja politikas, korupciniam lobizmui pasireikšti. Šiuo požiūriu tiriamose šalyse yra gana didelis reglamentuojančių įstatymų liberalizavimas. Kai kuriose šalyse valstybės veikėjams visiškai draudžiama ūkinė veikla (pvz., Pietų Korėjoje), kitose šalyse ji yra ribojama tų firmų, kurios gali turėti savo interesų valstybės srityje (pvz., bando gauti valstybinius užsakymus). Taip yra Ispanijoje, kur ministrai negali aktyviai veikti įmonėse, vykdančiose valstybinius užsakymus. Kai kuriais atvejais yra apribotos parlamentarų ar ministrų turtinės teisės, pavyzdžiui, draudžiama įsigyti valstybinius užsakymus vykdančių firmų akcijų. Kitais atvejais interesų konfliktas sprendžiamas ne teisinėmis priemonėmis, o tik pagal politinių papročių normas. Daugelyje JAV valstijų parlamentarami negali balsuoti tais atvejais, kai klausimai susiję su firmomis, kuriose jie turi kokių nors interesų. Nors, kaip rodo praktika, jie patys dažniausiai pateikia balsavimui klausimus, aktyviai užsiima lobistine veikla dėl tokių firmų ir vis dėlto balsuoja remdamiesi asmeniniais, bet ne valstybės interesais (S. Rose-Ackerman 1999).

Atskiru sprendimu politikams gali būti privalomas ir nepartinės veiklos deklavimas. Pavyzdžiui, Švedijoje parlamentarami informuoja apie papildomus darbus, taip pat nurodo firmos savininko pavardę, sudarytas finansines sutartis, turimas privačių firmų akcijas bei prekybos pobūdžio nekilnojamąjį turtą. Nors toks informavimas nėra Švedijos parlamentarams privalomas. Kitose ES šalyse, išskyrus Liuksemburgą, parlamentarams yra privalomas informavimas apie turtą ar finansinius interesus.

Italijoje privaloma informuoti apie privačias pajamas ministrams ir vyriausybės sekretoriams, parlamentarams, savivaldybių tarybų nariams (savivaldybėse, kuriose yra daugiau kaip 50000 gyventojų) ir visų valstybinių institucijų ir įmonių direktoriams. Be to, toks deklavimas privalomas firmų, kuriose valstybė turi bent 20 proc. akcijų, generaliniams direktoriams ir

prezidentams bei įmonių, kuriose valstybė dalyvauja kontraktuose, sudarančiuose daugiau kaip 500 mln. lirų arba 50proc. metinių firmos pajamų, vadovams (OECD 1999).

Kita problema kyla registruojant dovanas ir suvenyrus. Daugelyje šalių galioja taisyklės, ribojančios politikų teisę priimti dovanas ir įpareigojančios registruoti pajamas, pervedamas į individualias politikų sąskaitas. Galbūt griežčiausi įstatymai yra Airijoje, kur dovanų vertė negali būti didesnė kaip 100 funtų. Apie kiekvieną didesnės vertės dovaną reikia informuoti Public Offices Commission bei parlamento rūmų pirmininką (Šrodki zapobiegające korupcji 1999).

Parlamentinis lobizmas taip pat sudaro galimybių piktnaudžiauti. Viena vertus, jis laikomas organizuotų visuomenės grupių nuomonės apie parlamento narius išraiška. Būtent ši politinės praktikos forma, kaip pagrindinis pilietinės visuomenės aktyvumo pasireiškimas, ypač reikšminga JAV demokratijai. Kita vertus, lobizmas labai dažnai gali peržengti įstatymų leidžiamą nuomonės išraiškos ribą – ir praktiškai tapti įtakos pirkimu mainais už materialinę, propagandinę ar kitokią naudą. Turėtų būti būtini grupių ir organizacijų, užsiimančių lobistine veikla, registravimas ir jų kontrolė, siekiant priversti laikytis pagrindinių lobizmo etikos normų. Materialinės naudos bei brangių dovanų siūlymas turi būti kategoriškai uždraustas. Lobistinių grupių registras yra privalomas, pavyzdžiui, Italijos parlamente. Kiekvienais metais visų rūšių išlaidos ir veiksmai, susiję su politikais, turėtų būti įtraukti į šį senato prezidento tvarkomą ir publikuojamą registrą (OECD 1999). Europos Tarybos specialistai siūlo sukurti ir lobistinių organizacijų vidinius etikos kodeksus (Programme of Action 1997).

Politikų ryšių su verslo pasauliu speciali sritis yra valstybinės įmonės, kontroliuojamos aukštų politinių pareigūnų. Dažnai dalyvaujama tokios įmonės stebėtojų taryboje turint tikslą atlyginti politinę klientūrą, užuot prižiūrėjus politinius interesus. Todėl esant tokiai praktikai vis dažniau siūlomas tik simbolinis priežiūros tarybos narių apmokėjimas. Kita vertus, į tokias tarybas gali būti deleguojami administracijos atstovai, atitinkamai instruktuoti ir turintys reikiamą kvalifikaciją. Šiai probleminei sričiai būtina aiškiai suformuluota vyriausybės ar konkrečios srities strateginė politika. Jos dalimi turėtų būti valstybinių įmonių darbo bei veiksmų šioje srityje kontrolė. Panašūs sprendimai siūlomi valstybės agentūroms ir tiksliniams fondams. Pavyzdžiui: siūloma, kad jiems vadovautų specialiuose konkursuose atrenkami valstybės tarnautojai, ne politinės klientūros atstovai.

## **9. Politinis imunitetas**

Toliau reikėtų aptarti klausimą apie teisinę politikų atsakomybės ribas. Žinoma, visuomenei nenaudinga, kad politikai būtų nuolat įtraukti į privataus pobūdžio teismo procesus. Pavyzdžiui, kad valstybės galva būtų apklausiamas kaip liudininkas baudžiamojoje byloje. Taigi išimtiniais atvejais yra pateisinamas imuniteto politikams pripažinimas. Kita vertus, yra svarbu, kad tokio imuniteto ribos būtų kuo siauresnės. Visiškai nesuprantama, kodėl politikai būtent už korupcinius nusikaltimus negali būti automatiškai patraukiami baudžiamojon atsakomybėn. Jeigu imunitetas apsaugo nuo atsakomybės už korupcinius nusikaltimus – praktiškai tai prisideda prie politikų nebaudžiamumo šioje srityje didėjimo ir tokios patologijos plitimo. Be to, tai didelis visų piliečių lygybės įstatymui normos pažeidimas. Šios normos išimtys mažina teisingumo sistemos autoritetą visuomenei (J. Pope 1999). Taip pat tai pažemina politinio sluoksnio lygį.

Žiniasklaidos atskleistas aukščiausiosios valdžios nusikaltimas, kurio teisėsauga nesiima tirti, formuoja nuomonę apie viso politinio elito korupciją ir tarpusavio kaltinimų valdžios viršūnėse sistema. Tai blokuoja bet kokius ryžtingus veiksmus šioje srityje. Tokio klausimo atidėjimas tik visuomenės nuosprendžiui eiliniuose rinkimuose būtų per didelis demokratinių normų išplėtimas, dėl to kompromituojamos valstybinės institucijos ir pakertamas pasitikėjimas demokratine santvarka.

Tirtose šalyse veikia įvairios politikų patraukimo baudžiamojon atsakomybėn taisyklės. Paprastai jos daugiausia saugo politikus, deja, taip pat ir dėl korupcinių nusikaltimų. Pavyzdžiui, Vengrijoje apkalta yra įmanoma tik esant patvirtintam nusikaltimui flagrant ant elit. Kaip žinoma, tiriant korupcinius nusikaltimus, tai labai sunku. Politinių renkamų organų pritarimas dėl jų nario imuniteto sustabdymo kiekvieno teisinio kaltinimo atveju yra taip pat būtinas Vokietijoje, Liuksemburge ir Airijoje. Dėl parlamentaro turi būti gaunamas parlamento sutikimas, o dėl žemesnio rango politikų – savivaldybės tarybos sutikimas. Šveicarijoje visi imuniteto sustabdymo atvejai turi turėti Federalinio parlamento sutikimą. Tik skubiais ir argumentuotais atvejais leidimą teisiniams veiksams atlikti gali duoti speciali keturių asmenų parlamento komisija. Portugalijoje nėra reikalaujama parlamento sutikimo dėl kaltinimo pateikimo, tyrimo ir teisminių veiksmų. Parlamentas duoda sutikimą politiką suimti tik įsigaliojus teismo sprendimui dėl nuosprendžio mažiau nei 3 metai laisvės atėmimo. Esant rimtiems nusikaltimams, kai nuosprendis yra daugiau kaip 3 metai kalėjimo – politinio imuniteto sustabdymas įsigalioja automatiškai. Teisminė byla nagrinėjama paprastame teisme. Tik tyrimas ir teisminiai veiksmai dėl prezidento ar premjero vyksta pagal specialią procedūrą. Tai atlieka tik parlamentinės tyrimo komisijos, specialiai sudarytos dviem aukščiausiems valstybės veikėjams pateiktiems kaltinimams tirti. Tokia komisija turi numatytas visas teisinio tyrimo funkcijas (Programm of Action 1997).

Portugalijoje taikoma praktika yra išimtinė. Paprastai politikams įstatymai numato specialią teismo procedūrą. Pavyzdžiui, Norvegijoje tokią funkciją atlieka Aukščiausiasis nušalinimo nuo pareigų teismas (High Court of Impeachment). Suomijoje sutikimą apkaltinti politiką duoda parlamento pirmininkas. Po to atrenkami šeši teisėjai iš parlamento narių bei šeši patyrę teisėjai. Toks tribunolas teisia politikus, padariusius nusikaltimus, remdamasis Suomijos baudžiamąja teise (Programm of Action 1997). Meksikoje prezidento, premjero, ministrų teisminių nagrinėjimą atlieka speciali parlamento sudaryta komisija. Ji pateikia nuosprendžius konstitucijos apibrėžtų normų pažeidimo ir kitais svarbiais federacijos interesų pažeidimo atvejais, kai yra atskleidžiami rimti finansiniai išekvojimai, dėl valstybės vadovo komisija priima sprendimus ir visais kitais kriminalinių nusikaltimų atvejais (OECD 1999).

## **10. Politikų etikos kodeksai**

Be veiksmų teisės srityje, antikorupcinės normos yra nustatomos politikų etikos kodeksais bei elgesio taisyklėmis. Jos skirtos tinkamoms elgesio normoms valstybės tarnyboje propaguoti ir yra svarbus teisės sistemą papildantis elementas. Be to, pagal politinio elito etikos kodeksą rengiami kiti kodeksai, kurie veikia valstybės tarnyboje, pirmiausia valstybės tarnybos kodeksas. Jie nustato elgesio modelio standartą politiniame gyvenime bei turi būti ne tik taisyklių rinkinys, bet ir praktinis vadovas, nurodantis elgesio būdus konkrečiose probleminėse situacijose, susijusiose su valstybės pareigų atlikimu.

Gal labiausiai žinomas bei vienas pirmųjų tokio tipo taisyklių rinkinys yra 1995 metais

komisijos, kuriai pirmininkavo lordas Nolanas, parengtas kodeksas, pateiktas Didžiosios Britanijos premjerui. Komisija pasiūlė septynias pagrindines taisykles, kurios nuo to laiko yra privalomos parlamento politikams, vyriausybės nariams, valstybės tarnautojams, valstybinėms agentūroms ir sveikatos apsaugos tarnyboms. Šios taisyklės tapo daugybės konkrečių valstybės tarnybų etikos kodeksų pagrindu. Tai yra ir valstybės tarnybos, valstybinių vadybininkų, ministrų, valstybinių agentūrų tarnautojų, sveikatos apsaugos tarnybos darbuotojų, politinių patarėjų valstybės tarnyboje, lobistinių organizacijų parlamente ir kt. etikos kodeksai.

### **Nolano komisijos suformuluotos elgesio valstybės tarnyboje taisyklės**

#### **1. Nešališkumo taisyklė**

Atitekantieji valstybines funkcijas privalo priimti sprendimus vadovaudamiesi tik valstybės interesais. Negalima siekti finansinės naudos sau, artimiesiems ar draugams.

#### **2. Nepriklausomumo taisyklė**

Atliekantieji valstybines funkcijas negali būti finansiškai ar kitaip priklausomi nuo trečiųjų asmenų ar organizacijų kad nebūtų paveiktas jų valstybinių funkcijų atlikimas.

#### **3. Objektyvumo taisyklė**

Vykdam valstybines užduotis, tokias kaip valstybinių pareigų ėjimas, kontraktų sudarymas, asmenų rekomendavimas apdovanojimui ir kitokiai naudai gauti, vadovautis objektyvumo kriterijais.

#### **4. Atsakomybės taisyklė**

Einantieji valstybines pareigas atsakingi visuomenei už savo sprendimus bei veiksmus ir turi leistis kontroliuojami, kaip numato einamos pareigos.

#### **5. Aiškumo taisyklė**

Einantieji valstybines pareigas turi priimti sprendimus taip atvirai, kaip tik įmanoma. Jie turi pagrįsti savo sprendimus ir riboti informacijos pateikimą tik tada, kai tai reikalinga dėl valstybės interesų.

#### **6. Sąžiningumo taisyklė**

Einantieji valstybines pareigas turi deklaruoti bet kokią asmeninę naudą, susijusią su einamomis pareigomis, ir užkirsti kelią visiems iškilusiems konfliktams, ginti valstybės turtą.

#### **7. Vadovavimo taisyklė**

Einantieji valstybines pareigas turi vykdyti šias taisykles ir remti jų įgyvendinimą, rodyti asmeninį pavyzdį kitiems.

(Remiantis Summary of the Nolan Committee 's 2000.)

## **11. Apibendrinimas**

Apibendrinant išdėstytas mintis galima atkreipti dėmesį į populiariausius politinės korupcijos ribojimo būdus:

(a) Būtinybė tiksliai apibrėžti daugybę politinės korupcijos atvejų kaip nusikaltimus, baudžiamus pagal teisės normas. Parlamentarų, ministrų ir savivaldybių politinių veikėjų etikos kodeksų sukūrimas.

(b) Imuniteto, apimančio politinio elito narius, netaikymas teisminėms byloms, susijusioms su korupcija. Toks netaikymas turi apimti ir parlamentinius politikus, ir vyriausybės bei savivaldybių lygio politikus. Pasiūlymas taikomas labiau aukštas pareigas valstybės

administracijoje einantiems politikams, kurie dažniau gali būti įtraukti į veiksmus, prieštaraujančius įstatymams.

(c) Draudimas užimti valstybines pareigas, ir renkamas, ir valstybinėje administracijoje, asmenims, teistiems už korupcinius nusikaltimus.

(d) Apkaltintų korupciniais nusikaltimais politikų, ypač užimančių postus valstybinėje administracijoje, automatiško nušalinimo nuo pareigų taisyklė.

(e) Galimybė visuomenei susipažinti su politikų, jų artimiausių giminių turto, pajamų deklaracijomis. Kiekvienais metais publikuojamas pajamų (turto) pokyčių tendencijos. Taip pat pasiūlymas griežtai uždrausti politikams valstybės tarnyboje ar iškart po atsistatydinimo iš užimamų pareigų užsiimti komercine veikla. Panašus apribojimas taip pat siūlomas artimiausiems politikų giminėms, ypač kai ūkinė veikla plėtojama panaudojant valstybės turtą ar užsakymus. Specialių priežiūros fondų, užsiimančių komerciniais politikų interesaisiems einant valstybines pareigas, sudarymas.

(f) Griežto įstatymo apie politinių partijų finansavimą, paremto pajamų ir išlaidų bei partijos turto skaidrumu, sukūrimas. Privačių firmų įtakos (ir įmokų – vert. past.) sumažinimas, eilinių rinkėjų įmokų sumažinimas, asmeninė partijos išdininko ir pirmininko baudžiamoji atsakomybė už neteisėtus finansinius veiksmus. Įmokų į partijos sąskaitas susiejimas su galimybe iš dalies jų neapmokestinti.

(g) Aiškių taisyklių ir teisinės atsakomybės už lobistinių organizacijų korupciją sukūrimas ir laikymasis.

(h) Draudimas jungti politines funkcijas, suteiktas rinkimų keliu. Taip pat draudimas derinti parlamentaro arba tarybos (miesto, rajono – vert. past) nario pareigas su darbu administracijoje, valstybės tarnautojo pareigomis.

(i) Specialios parlamentinės komisijos, atliekančios teisinių procesų monitoringą antikorpuciniu požiūriu, įkūrimas. Tokia komisija taip pat turėtų tikrinti politikų turto deklaracijas ir kontroliuoti valstybės administracijos veiklą. Jai reikia sudaryti galimybę formuoti ir populiarinti antikorpucinio elgesio standartus administracijos veikloje ir žiniasklaidoje.

(j) Vyriausybės veiklos atskirose valstybės valdymo srityse strategijos, nustatomos politinio elito, sukūrimas. Priimtų sprendimų pagrindimas visuomenei.

(k) Antikorpucinių veiksmų strategijos, apimančios daugiametę perspektyvą ir įvairiapusiškas teises, organizacines priemones, sukūrimas vyriausybės lygiu.

Administracinės korupcijos apribojimas

## **12. Teisinės priemonės, ribojančios administracinę korupciją**

Daugeliu atvejų pastebimi sunkumai atskiriant politinę korupciją nuo korupcijos „einant valstybines pareigas“. Taip yra todėl, kad daug administracinių sprendimų priima politikai, einantys vadovaujamas pareigas valstybinėje ar savivaldos sistemose. Dėl to daug antikorpucinių veiksmų, susijusių su administraciniais sprendimais, taikytini ir politikams, ir valstybės tarnautojams. Politinės ir valdininkų įtakos didėjimas pastebimas daugelyje administracinio darbo sričių, ypač dažniausiai korupcijos veikiamose srityse. Joms galima priskirti valstybinius užsakymus, privatizaciją, valstybinio turto pardavimą, leidimų, licencijų išdavimą ir kt. Dažnai korupcijos grėsmė taip pat pastebima vietos valdžios lygiu, kur yra daugiausia renkamų valstybės tarnautojų priimamų administracinių sprendimų.

Korupciniai skandalai Prancūzijoje apima visą politinį gyvenimą. Dažnai juose dalyvauja žymūs politikai, einantys atsakingas valstybės ar savivaldos lygio pareigas. Stambiausios Žymiausios paskutiniųjų metų aferos yra susijusios su socialistų partijos veikėjais. Viena iš jų, kai R. Durna buvo apkaltintas paėmęs milžinišką kyši apie 10 mln. USD, iš ELF firmos. Tai buvo kaina, kurią prancūzų koncernas sumokėjo už tuometinio užsienio reikalų ministro sutikimą duoti leidimą parduoti Taiwanui šešias karines fregatas. Įdomu tai, kad kyšis buvo sumokėtas ne tiesiogiai, bet per politiką meilužę, kuri dėl jo protekcijos buvo įdarbinta minėtame koncerne. Kitas tos pačios partijos politikas ir vyriausybės premjeras (1992 – 1993 metais) P. Beregovoj – paėmė didelę paskolą (apie 1 mln. USD) iš Itakingo milijonieriaus ir jos nei užregistravo, nei gražino. Dėl daugybės korupcinių aferų socialistai pralaimėjo parlamento rinkimus 1993 metais, o pats P. Beregovoj buvo apkaltintas įgaliojimų viršijimu ir nusižudė. (Remiantis: T. Stylińska 2000, W. Little ir kt. 1996.)

Noras imtis antikorupcinių veiksnių valstybės administravime verčia tiksliai sureguliuoti tarnautojų veiklą. Taip pat atsiranda būtinybė, kad tarnautojai bei politinis elitas vadovautųsi nešališkumo ir veikimo valstybės naudai principais (ypač korupcijos paveiktų sprendimų atvejais). Be to, visai administracijai turi būti privalomas visuomenės informavimas apie priimtus sprendimus principas. Viena vertus, tai būtų reikalavimas kiekvieną kartą pagrįsti priimtą sprendimą, kita vertus – politikams pateikti veiksnių, susijusių su vykdoma funkcija, programą. Veiksnių, ribojančių korupciją OECD šalyse, elementas yra taip pat profesionalios valstybinės tarnybos sukūrimas ir jos atskyrimas nuo politinio pobūdžio veiklos. Be to, didelę reikšmę turi priemonės, kuriomis siekiama padaryti valstybinės administracijos veiklą efektyvesnę, paprastesnę ir skaidresnę.

Pirmas veiksmingų antikorupcinių organizacinių-teisinių efektyvių veiksnių korupcijos mažinimo administracijoje būdas būtų tikslus elgesio, prieštaraujančio įstatymui ir palankaus korupcijos vystymuisi, kategorijų nustatymas. Atitinkamas reguliavimas šioje srityje turi būti vykdomas teisiniu pagrindu bei apibrėžiant tarnautojų tarnybinės etikos taisykles. OECD valstybėse veikia daug korupcinių nusikaltimų teisinių apibrėžimų. Dažniausiai tai apibūdinama kaip kyšininkavimas, tik jis yra suprantamas įvairiai atsižvelgiant į baudžiamąjį kodeksą. Kai kuriose valstybėse šis apibūdinimas apima tik valstybinės administracijos tarnautojų papirkimą, kitais atvejais – taip pat ir privačių firmų atstovų papirkinėjimą. Daugelyje atveju yra skiriama aktyvi ir pasyvi korupcijos formos. Kai kuriose šalyse, norint įrodyti nusikaltimą, reikia pagrįsti naudos gavimą ir pateikti įrodymus, koku būdu „nupirktas“ administracinis sprendimas buvo įvykdytas. Kitose valstybėse užtenka kaltinimo dėl korupcinio prievartavimo (vertimo užsiimti korupcine veikla – vert. past.). Pavyzdžiui, Vokietijos antikorupciniame 1997 metų įstatyme bausmė iki 3 metų kalėjimo numatyta už naudos (kyšio – vert. past.) siūlymo tarnautojui faktą. Austrijos baudžiamajame kodekse baudžiamoji atsakomybė numatyta ne tik tiesiogiai su korupcija susijusiems asmenims, taip pat asmenims, kurie savo veiksmais sunkina tyrimą, padėdami nusikaltėliui. Liuksemburge baudžiami ir tarnautojai, kurie (neatsižvelgiant į materialinės naudos gavimo įrodymus (jų nebuvimą – vert. past.)) ėmėsi veiksnių, neatitinkančių teisinių procedūrų arba atsisakė atlikti veiksmus, kuriuos turėjo atlikti pagal vykdomas funkcijas.

Paprastai didesnės bausmės laukia tarnautojų nei kyšius siūlančių asmenių. Viena iš išimčių yra JAV federalinis įstatymas, kuris neskiria bausmių už aktyvios ir pasyvios formos korupciją (S. Rose-Ackerman 1999). Ypač yra baudžiami tarnautojai, einantys tam tikras atsakingas pareigas

(pvz., teisėjai ir kiti), kurie prievartauja duoti kyšius. Be to, kai kurių šalių teisės nuostatose yra minimos ir kitos korupcijos formos, tokios kaip neūkiškumas, tarnybinių įgaliojimų viršijimas, neteisėtas tarnybinės informacijos panaudojimas, rinkimų falsifikavimas, derybinės apgavystės (machinacijos bet kokių derybų, susijusių su materialine nauda, metu – vert. past.), prekyba įtaka, apgaulės valstybinių leidimų išdavimo, apgavystės kapitalo investicijų srityse ir kt. (žr. lentelę).

Įstatymo draudžiami veiksmai Salys

Kyšininkavimas Airija, Australija, Austrija, Belgija, Čekija, Danija, Prancūzija, Graikija, Ispanija, Olandija, Japonija, Pietų Korėja, Liuksemburgas, Meksika, Vokietija, Norvegija, Naujoji Zelandija, Lenkija, Portugalija, Šveicarija, Švedija, JAV, Vengrija, Didžioji Britanija, Italija

Neūkiškumas, valdžios įgaliojimų viršijimas, tarnybinių įgaliojimų (einant valstybines pareigas – vert. past.) viršijimas, valstybinės infrastruktūros ir valstybinės įrangos, valstybinių lėšų neteisėtas panaudojimas Austrija, Čekija, Prancūzija, Ispanija, Pietų Korėja, Portugalija, Meksika, Vokietija, Švedija, JAV, Vengrija, Italija

Žala valstybės tarnybai

Austrija, Belgija, Čekija, Prancūzija, Ispanija, Airija, Pietų Korėja, Meksika, Vokietija, Lenkija, Portugalija, Švedija, Šveicarija, JAV, Vengrija, Vengrija, Švedija

Liuksemburgas, Japonija, Pietų Korėja, Didžioji Britanija Japonija

Kai kuriose šalyse valstybės tarnautojas už savo veiksmus atsako ne tik pagal administracinę ir baudžiamąją teisę, bet ir savo asmenine nuosavybe. Teisinio korupcinių nusikaltimų apibūdinimo sistema yra nevienalytė ir iš dalies dar tik formuojama ir pildoma.

Dažnai yra nurodomi šie sistemos trūkumai kovos su korupcija srityje -

- Trūksta taisyklių, nustatančių nepavykusį kyšio prievartavimą ar tik vertimą paimti kyšį.
- Nepakankamai reglamentuotos renkamų pareigybių taisyklės.
- Taisyklės netaikomos privataus sektoriaus darbuotojams. ~. Iksta aktyvios ir pasyvios (kyšio davimo ir gavimo) korupcijos lyginamosios analizės. Nenustatytos kai kurių korupcinių nusikaltimų baudžiamų teismine tvarka, kategorijos, pavyzdžiui mokamos protekcijos.
- Trūksta taisyklių, ribojančių dvigubą įdarbinimą ir draudžiančių aukštus valstybės tarnautojus įdarbinti komercinėse įmonėse iš karto po jų pasitraukimo iš administracinio darbo (valstybinėje – vert. past.).
- Valstybės tarnautojai neįpareigoti (patvirtintos drausminės tvarkos ar baudžiamosios teisės normomis) pranešti apie bet kokius finansinius ar korupcinius pažeidimus vadovybei.

Klasikinis korupcijos „einant pareigas“ pavyzdys yra praktika, taikoma Japonijos administracijoje. Tarnautojai šioje šalyje turi tradiciškai labai stiprią poziciją ir įtaką ūkio plėtrai. Laikoma, kad jie daugiausia prisidėjo kuriant ekonominę stebuklą, remdami nacionalinę ekonomiką. Japonų valstybės tarnautojai išlaiko monopolį priimdami sprendimus dėl monetarinės, ūkio politikos, taip pat fondų paskirstymo, valstybės dotacijų ir informacijos

disponavimo srityse. Verta prisiminti, kad dalis vykdomųjų nurodymų Japonijoje nėra publikuojama, o duomenis apie juos turi tik vyriausybės atstovai. Jie taip pat išduoda licencijas ir leidimus beveik dėl šimto ekonominės veiklos sričių. Nenuostabu, kad dešimtmečius formuojami glaudūs biznio pasaulio ir tarnautojų kontaktai.

1998 metais du finansų ministerijos tarnautojai buvo įtarti nuslėpę keturiuose bankuose atlikto patikrinimo rezultatus mainais už „svetingumą“, t. y. golfo žaidimą, brangias vakarienes restoranuose ar ekskursijas į Las Vegasą. Kai kurių Japonijos bankų veiklos trūkumai, kaip žinoma, tapo viena iš „žydinčios vyšnios“, t. y. 90-ųjų metų šalies ekonominės krizės priežasčių. Kita vertus, veikė korupcinė tradicija japonų tarnautojams anksčiau eiti į pensiją ir užimti aukštus postus privačiose įmonėse. Japonų nomenklatūroje tai vadinama „amkudari“ ir reiškia „nusileidimas iš dangaus“. Tokių „dangiškų“ tarnautojų padedamos japonų firmos be derybų gauna pelningus valstybinius užsakymus, informaciją apie „netikėtą“ finansų kontrolę, o bankrutuojančios įmonės gauna valstybės dotacijas ar paskolas. Apskaičiuota, kad apie 7 tūkst. buvusių tarnautojų dirba privačiame sektoriuje.

Po daugybės korupcinių aferų pastaruoju metu Japonijoje uždrausta buvusiems valstybės tarnautojams įsidarbinti privačiose įmonėse, bendradarbiaujančiose su valstybe, iš karto po jų pasitraukimo iš tarnybos. (Remiantis D. Halas 1998.)

### **13. Civilinė tarnyba (t. y. valstybės tarnautojai, nepriskiriami pareigūnams – vert. past.)**

Svarbiausias kovos su tarnautojų korupcija elementas yra civilinės tarnybos sistemos standartų sukūrimas pagal vakarų normas. Tokios tarnybos pradžia yra munduro tarnybų (pareigūnų – vert. past.) atskyrimas nuo civilinių tarnautojų XIX a. pabaigoje – XX a. pradžioje. Taip buvo bandoma sukurti civilių tarnautojų, atskirtų nuo specifinės karinės praktikos, kategoriją. Civilinė tarnyba tapo papildoma karinių jėgų kontrolės dalimi. Svarbus civilinės tarnybos požymis yra pavadinime – civilinė tarnyba suprantama ne tik kaip tuo metu valdančių politikų nurodymų vykdymas, bet ir tarnavimas valstybės interesams ir elgesys, atitinkantis demokratinės visuomenės vertybes, kurių išraiška yra konstitucinės normos ir teisinė tvarka.

Prie išvardytų vertybių, nusakančių svarbiausias civilinės tarnybos nuostatas, galima priskirti (B. Kudrycka 1998):

- Lojalumas konstitucijai ir kiekvienai valdžioje esančiai vyriausybei  
Tai susiję su valstybinės tarnybos pareigomis ir plačiąja prasme suprantama kaip tarnyba valstybei, kuri paremta demokratiniiais teisiniais pagrindais.
- Nešališkumas ir profesinis sąžiningumas  
Reikalaujama visus interesų konfliktus (pirmiausia privačių ir valstybinių interesų) spręsti valstybės naudai.
- Tarnybinių veiksmų nešališkumas  
Nustatoma teisinga samdos sistema ir karjera pagal objektyvius vertinimus.
- Tarnautojų politinis neutralumas  
Draudimas vadovautis asmeniniais politiniais įsitikinimais arba būti veikiamam neformalios politinės įtakos einant tarnybines pareigas.



H. U. Derlen (1991), kitas šios problemos tyrinėtojas, būdingiems šiuolaikinės civilinės tarnybos bruožams priskiria: vienodą, taisyklėmis apibrėžtą teisinio statuso ir apmokėjimo sistemos reguliavimą, teisinį kai kurių politinių teisių apribojimą (pvz., teisę streikuoti), valstybinį specialiųjų paslaugų civilinei tarnybai užtikrinimą (pvz., draudimo), pareigą tarnautojams dalyvauti naudingoje valstybei veikloje, lojalumą Konstitucijai, politinį neutralumą ir aiškius priėmimo į darbą ir karjeros kriterijus.

Specialistų nuomone, kiekvienoje demokratinėje valstybėje yra būtina atskirti politinę ir administracinę sritis (Y. Many, A. Knapp 1994). Abiejų sričių sujungimas veikiausiai duoda neigiamų rezultatų, tokių kaip korupcijos augimas, partinių interesų pirmavimas, paminant valstybinius, tarnautojų kompetencijos mažėjimas ir kt. Tai susiję su klientiniais ryšiais administracijoje – ir dėl to pasireiškiančių korupcinių veikų didėjimu. Šiuo metu politinis neutralumas, panašiai kaip ir nepaperkamumas bei profesionalumas, tapo civilinės tarnybos visose ES šalyse pagrindu (A. Auer ir kt. 1996).

Yra diskutuojama tik dėl tam tikrų detalių, susijusių su tarnautojų (funkciniais – vert. past.) postais, valstybės tarnautojų hierarchija arba politikų vykdomos administracijos kontrolės būdais – taigi dėl galimybių tarnautojams veiksmingai vykdyti tarnybinius pavedimus. Ši svarbi diskusija leidžia sukurti tokius valdymo modelius ir teises institucijas, kurios sumažina administracines patologijas ir padeda išsaugoti valdymo taisykles, pagrįstas sveiku protu. Žinoma, galima rasti ir apolitiškumo taisyklės išimčių. Pavyzdžiui, Prancūzijoje, kur tarnautojai dažnai dalyvauja visuotiniuose rinkimuose, nesustabdę tarnybinių įgaliojimų valstybės tarnyboje. Tiesa, išrinkti tarnautojai iš tarnybos atsistatydina, bet nesunkiai gali į ją sugrįžti – pasibaigus kadencijai. Laikoma, kad trečdalis Prancūzijos parlamento narių yra buvę valstybės tarnautojai (S. Rose-Ackerman 1999).

Ypatingą vietą specialistų diskusijoje užima B. Guy Peters (1995), kuris priklauso politinio administracijos neutralumo koncepcijos priešininkų grupei ir šią idėją atmeta daugiausia dėl jos utopiškumo. Tarnautojų terpė, jo nuomone, yra tiesiogiai susijusi su politikos pasauliu ir formaliai, ir neformaliai. Todėl visi bandymai atskirti šias sritis yra pasmerkti žlugti. Tarnautojams negalima uždrausti turėti politinių simpatijų, o draudimas rodyti jas, amerikiečių tyrinėtojo nuomone, tik padidins tarnautojų politinį aktyvumą.

Politisinis neutralumas taip pat trukdo demokratinėi valstybės veiksmų kontrolei, nes tarnautojai nėra visuomenės kontroliuojami taip pat kaip politikai, nors gali be jokios politinės atsakomybės dalyvauti priimant valstybinius sprendimus. Su šiuo požiūriu sutinka ir kai kurie Lenkijos specialistai, kurie papildė šią tezę ir teigia, kad valstybės tarnautojai natūraliai linkę kurti uždaras ir atsparias kontrolei struktūras. Todėl, jų nuomone – politinės administracijos kontrolės susilpninimas gali paskatinti piktnaudžiavimą ir korupcijos didėjimą (L. Kaczynski 1999). Daugelio tyrinėtojų nuomone, valstybės tarnautojų ir politikų sričių atskyrimo procedūra nėra dirbtinė ir neįvykdoma (B. Kudrycka 1998; H. Izdebski ir kt. 1998; A. Auer ir kt. 1996; E. Betlej ir kt. 1995). Politikų funkcijos yra strateginių sprendimų priėmimas, tai yra sprendimų, susijusių su didele socialine grupe ar net visa visuomene, ir turinčių rimtų finansinių pasekmių. Valstybės tarnautojų vaidmuo yra konkrečių politinių veiksmų pavertimas į operacinę (veiksmų techninio atlikimo – vert. past.) kalbą, patarimai strateginių pasirinkimų srityje ir profesionalus, įstatymiškas politinių sprendimų įgyvendinimas. Nekalbama apie politikų vykdomos kontrolės,

bet apie tarnautojų politinių apetitų apribojimą. Demokratinę administracijos kontrolę gali užtikrinti atitinkamas vidinių procedūrų skaidrumas ir jų atvirumas visuomenei. Galimybė susipažinti su atitinkamais dokumentais ir visuomenės informavimo priemonių informavimas apie darbą yra puikus būdas apriboti korupciją ir kitas tarnautojų terpės patologijas. Taip pat svarbu nustatyti aiškia asmeninę tarnautojų atsakomybę už priimamus sprendimus, ypač tvarkant finansinius reikalus. Be to, reikia akcentuoti, kad apolitinė valstybės tarnyba papildo administracijos darbą profesiniu pradū, ir tai gerokai sumažina korupcinius administracijos polinkius. Verta priminti, kad pagrindinis elementas, užtikrinantis politinį valstybės tarnybos nepriklausomumą, yra objektyvus priėmimo į darbą procesas ir aiškus tarnautojų apmokėjimo ir karjeros mechanizmas.

Tokia pat svarbi problema kaip apolitiškumas yra valstybės tarnautojų apsauga nuo šališkos ir korupcinės biznio pasaulio atstovų įtakos. Tai susiję su valstybės naudos ir asmeninių tarnautojo interesų priešingų interesų dilemos sprendimu. Todėl daugelyje šalių administracijos atstovams draudžiama imtis tarnybinių reikalų, kuriems gali turėti įtakos jų privatūs interesai. JAV tarnautojai negali pasinaudoti tarnybine padėtimi privačiai naudai gauti ir turi sustabdyti visą privačią finansinę veiklą, kuri gali koku nors būdu kirstis su jų tarnybos interesais. Daugelio OECD šalių administracinėje praktikoje yra taikomos įvairios prevencinės priemonės, tokios kaip valdininkų pajamų deklaravimas, dovanų priėmimo apribojimas, papildomo darbo apribojimas ir kt. (S. Rose-Ackerman 1999).

Pavyzdžiui, Vokietijos administracijoje yra kategoriškai draudžiama priimti dovanas ar dirbti papildomą darbą einant tarnybines pareigas. Austrijoje taip pat negalima priimti net smulkių dovanų. Daugelyje kitų valstybių taip pat nustatyti apribojimai dėl papildomo valstybės tarnautojų darbo. Pietų Korėjoje jie negali dirbti jokioje komercinėje firmoje, negali atlikti jokių darbų firmai, vykdančiai valstybinius užsakymus, ir net investuoti į tokias firmas. Airijoje tarnautojas negali dirbti privačiose firmose, kurios dalyvauja valstybiniuose konkursuose. Be to, jis turi kiekvieną kartą pranešti savo viršininkams apie situaciją, kurioje jo asmeniniai interesai susikirto su valstybiniais (pvz., kai firma, į kurią jis yra investavęs, pradeda siekti valstybinio užsakymo). Administracijos darbuotojas taip pat privalo pranešti apie savo finansinį nemokumą ar bankrotą (OECD 1999).

JAV federalinės administracijos darbuotojai ne tik negali turėti papildomo darbo privačiose įmonėse, taip pat negali atstovauti komercinių firmų interesams dvejų metų laikotarpiu po atsistatydinimo. Aukštas pareigas užėmusių tarnautojų yra prašoma to nedaryti net penkerius metus po jų pasitraukimo iš valstybės tarnybos (S. Rose-Ackerman 1999). Po daugybės korupcinių aferų panašus sprendimas priimtas ir Japonijoje (D. Halasa

Valstybės tarnyboje dažniausiai pasitaikančios antikorpucinių veiksmų formos:

- > tarnautojai negali naudoti tarnybinės padėties siekdami asmeninės naudos ir privalo sustabdyti bet kokią privačią finansinę veiklą, kuri koku nors būdu gali prieštarauti jų tarnybiniams interesams;
- > nustatytas tarnautojų turto deklaravimas, dovanų priėmimo apribojimas, papildomo darbo draudimas ar ribojimas ir kt.,
- > draudžiama tarnautojui dalyvauti komercinėje veikloje už tarnybos ribų, dirbti įmonės, vykdančios valstybinį užsakymą, naudai bei investuoti į tokią firmą;

- > draudžiama atstovauti komercinių firmų interesams po išėjimo iš tarnybos;
- > nustatyta speciali turtinė valstybės tarnautojų apskaita;

- > nustatyta asmeninė valstybės tarnautojų atsakomybė už darbo drausmės pažeidimus, finansinius piktnaudžiavimus ir korupcinius nusikaltimus;
- > didinama valstybės administracijos darbo kokybė ir kuriami valstybės tarnybos standartai ne tik valstybinėje, bet ir savivaldybių tarnyboje, kuriamos valstybės tarnautojų etikos taisyklės ir rengiami mokymai valstybės tarnautojams, kurie kuria tokias taisykles ir jas propaguoja.
- > didinama valstybės administracijos darbo kokybė ir kuriami valstybės tarnybos standartai ne tik valstybinėje, bet ir savivaldybių tarnyboje;
- > kuriamos valstybės tarnautojų etikos taisyklės ir rengiami mokymai valstybės tarnautojams, kurie kuria tokias taisykles ir jas propaguoja;
- > nuolat kontroliuojamas antikorpucinių administracijos darbo taisyklių laikymasis, taip pat vykdoma valstybės finansų kontrolė.

Kai kurių šalių administracijose negalima dirbti teistiems asmenims, ypač už korupcinius nusikaltimus (pvz., Graikijoje ir Vengrijoje). Korėjoje automatiškai sustabdomi asmens, įtariamo korupcija, tarnybiniai įgaliojimai, o tarnautojas, nuteistas už tokius nusikaltimus – automatiškai atleidžiamas iš darbo. Toks asmuo negali dirbti valstybės tarnyboje nuo dvejų iki trejų metų po bausmės atlikimo (OECD 1999).

Daugelyje šalių taip pat yra specialūs turtiniai valstybės tarnautojų registrai. Kai kur turtą deklaruoja tik politinio sluoksnio atstovai ar agentūrų bei valstybės tarnybų generaliniai direktoriai (Čekija, Japonija). Prancūzijoje tai – tik buhalterių pareiga, Graikijoje – politikų (renkamų valstybės tarnautojų – vert. past.), dalyvaujančių konkursų komisijose. Kitose šalyse turtą deklaruoja visi valstybės tarnautojai (Vengrija, Italija, Pietų Korėja, Meksika, Švedija). Pavyzdžiui, Airijoje tarnautojas turi kasmet pildyti smulkią finansinę deklaraciją ir nurodyti dovanas, kurių vertė didesnė kaip 500 funtų, papildomas darbovietes ir ten gautas pajamas, dalyvavimą privačiose įmonėse ir nekilnojamąjį turtą, kurio vertė didesnė kaip 10.000 funtų. Tarnautojai taip pat turi užpildyti papildomą deklaraciją kiekvieną kartą, kai jų turtas ar finansiniai interesai kertasi, nors ir potencialiai, su valstybinės administracijos veiksmis (OECD 1999).

## 14. Etikos kodeksai

Pateiktos taisyklės daugelyje šalių yra diegiamos valstybės tarnautojams per jų mokymus. Kitas propagavimo būdas yra normų išdėstymas etikos kodeksuose arba valdininkų elgesio taisyklėse. Etikos kodeksai, kaip matyti, yra geresnis sprendimas, nes juose taip pat atsispindi ir moralinės nuostatos, kuriomis paremti administracijos darbuotojų siekiai ir elgesys. Etikos kodeksų įdiegimą rekomenduoja savo nariams ir Europos Taryba. Šios organizacijos speciali komisija rengia etikos kodekso modelį, kuris galėtų būti naudingas kovojant su korupcija Centrinės ir Rytų Europos šalyse (Programme of Action 1997).

Profesinės etikos normos paprastai yra formuluojamos smulkiai ir konkrečiai, tiesiogiai yra susijusios su administracijos problemomis ir interesų konfliktais. Laikoma, kad palikus tarnautoją be jokių praktinių nuorodų skatinamas faktinis atsisakymas įdiegti moralinius elgesio

standartus į valstybės tarnybą ir galiojančių taisyklių nesilaikymas. Eilinis tarnautojas nespręs rimtų moralinių problemų atsižvelgdamas į filosofinius, istorinius, politinius ar kultūrinius aspektus. Jis laukia paprastų patarimų, susijusių su kasdiene tarnybine praktika. Būtent toks požiūris į tarnautojo pareigas – taip pat etinių ginčų sprendimo srityje – padeda valstybinių įstaigų veikloje vadovautis individualios atsakomybės taisykle (B. Šešdlak 1998).

Tarnybinių pareigų nustatymas etikos kodekse turi praktinę reikšmę. Kalbama apie aiškių elgesio taisyklių, tinkamiausių valstybės interesų požiūriu, įdiegimą. Pagrindinių etinių reikalavimų surašymas į vieną dokumentą palengvina konkrečių situacijų, atsirandančių tarnautojų darbo praktikoje, interpretavimą, padeda išvengti vadovų ir pavaldinių konfliktų. Kodeksas gali turėti įtakos tarnautojų darbo veiksmingumui. Tarp profesinės etikos taisyklių paprastai nurodomas ir tarnautojo atliekamų funkcijų profesionalumas, atsakomybė už priimtus sprendimus, apolitiškumas ir bešališkumas, profesinių pareigų sutapatinimas su valstybės tarnyba, galiojančių įstatymų laikymasis, elgesio atvirumas ir skaidrumas visuomenei, tarnybinių paslapčių laikymasis ir, žinoma, sąžiningumas tarnybiniuose santykiuose (M. Cabalski ir kt. 1997).

Etikos kodeksus turi daugelis OECD šalių administracijų (pvz., Vengrija, Airija, Italija, JAV) ir pripažįsta, kad jie skatina tarnybinių elgesį, ribojantį korupciją. Galima pateikti britų administracijos pavyzdį. Nuo 1996 metų pradžios yra įdiegtas Britanijos valstybės tarnybos etikos kodeksas. Jungtinės Karalystės vyriausybė trumpai ir aiškiai pateikė jame etikos taisykles, privalomas kiekvienam valstybės tarnautojui. Ji griežtai apibrėžė ir priminė tas vertybės, kurias savo darbe turi taikyti valstybės tarnautojai. Kodeksas yra britų patyrimo šioje srityje kvintesencija ir pavyzdinis modelis kitoms šalims (M. Cabalski ir kt. 1997; W. Little ir kt. 1996).

[Korupcijos prevencija | Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija \(Irv.lt\)](#)