

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Kristina BARTAŠIUTĖ

**KORUPCIJOS PREVENCIJA VIEŠAJAME SEKTORIUJE:
ŠILALĖS RAJONO ATVEJIS**

Magistro darbas

Šiauliai, 2011



Created with
nitro PDF[®]

professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

download the free trial online at nitropdf.com/professional

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Kristina BARTAŠIUTĖ

**KORUPCIJOS PREVENCIJA VIEŠAJAME SEKTORIUJE:
ŠILALĖS RAJONO ATVEJIS**

**Magistro darbas
Socialiniai mokslai, vadyba ir verslo administravimas (03S1)
Šaka- viešasis administravimas**

Teigiu, kad magistro studijų baigiamasis darbas, kurį teikiu vadybos studijų programos magistro kvalifikaciniam laipsniui įgyti yra originalus autorinis darbas:

Magistro darbo autorius Kristina Bartašiutė.....
(vardas, pavardė, parašas)

Vadovas Dr.Gintarė Šatienė.....
(pareigos, vardas, pavardė, parašas)

Recenzentas.....
(pareigos, vardas, pavardė, parašas)

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe nagrinėjama korupcijos samprata ir prevencija viešajame sektoriuje. Pirmiausia apžvelgiama paties korupcijos reiškinių specifika, toliau analizuojamas kovos su korupcija teisinis reglamentavimas Europos Sąjungos ir kituose teisės aktuose, valstybinės antikorupcinės politikos situacija Lietuvos viešojo administravimo sektoriuje.

Be korupcijos reiškinių sampratos darbe apžvelgiamas korupcijos reiškinių paplitimas ir korupcijos padariniai viešajame sektoriuje. Korupcija - žalingas reiškinys, todėl kovoti su juo būtina. Todėl pagrindinis dėmesys kovoje su korupcija turi būti skiriamas korupcijos prevencijai.

Darbe pateikiamos priežastys bei sąlygos korupcijai atsirasti bei korupcijos prevencijos galimybių realizavimas viešajame sektoriuje.

Atlikus savivaldybės darbuotojų apklausą bei ekspertų interviu buvo siekiama nustatyti efektyvesnes antikorupcinės politikos galimybes.

Apibendrinus tyrimo rezultatus, atkreipiamas dėmesys į tai, kad daugiau dėmesio reikia skirti antikorupciniam švietimui, žmonių nepakantumui korupcijai. Vienintelis būdas kovoti su korupcija yra didesnis viešumas ir skaidrumas, aktyvesnis piliečių įtraukimas į sprendimų priėmimą.

Darbe pateikiamos atitinkamos rekomendacijos, kurias siūloma taikyti tobulinant korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą.

SUMMARY

In Master's Thesis it is analysed the conception and prevention in the public sector. Firstly, it is viewed the particularity of corruption phenomenon, further it is analysed the fight with corruption juridical regulation in European Union and in other juridical acts, the situation of the national anticorruption politics in Lithuanian public administration sector.

Besides, the phenomenon of corruption conception, it is reviewed the spread of the corruption and the results of the corruption in public sector.

Corruption is a harmful phenomenon, therefore it is necessary to fight with it. Therefore, the main attention in the fight with corruption should be paid to corruption prevention.

In the Thesis are presented the reasons and conditions for corruption appearance and realization of corruption prevention possibilities in the public sector.

Accomplishing the survey of the municipality staff and expert's interview, we were trying to find the possibilities of more effective anticorruption politics.

Generalizing the results of the Thesis, more attention should be paid to the anticorruption education. The only way to fight with corruption is bigger publicity and separability, more effective citizen's involvement to the problems solution.

In this Thesis are given the appropriate recommendations that are suggested to use for improving the realization of the means of the corruption.

TURINYS

ILIUSTRACIJŲ SĄRAŠAS	5
ĮVADAS	6
PAGRINDINĖS SĄVOKOS	11
1.KORUPCIJOS REIŠKINYS IR JO PREVENCIJOS GALIMYBĖS VIEŠAJAME SEKTORIUJE	15
1.1.Korupcijos reiškinys ir jo paplitimas viešajame sektoriuje.....	16
1.2.Korupcijos priežastys ir pasekmės viešajame sektoriuje.....	33
1.3.Korupcijos rūšys, formos ir jų paplitimas.....	41
1.4.Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktai, reglamentuojantys korupcijos prevenciją.....	44
1.5.Korupcijos prevencijos samprata.....	53
1.6.Korupcijos prevencijos priemonės.....	60
2.KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMAS ŠILALĖS RAJONO SAVIVALDYBĖJE	70
2.1.Tyrimo metodologija.....	70
2.2.Tyrimo rezultatai ir jų analizė.....	74
2.2.1.Korupcijos prevencijos priemonių reglamentavimas Šilalės savivaldybėje.....	74
2.2.2.Tyrimo imties charakteristika.....	77
2.2.3.Korupcijos reiškinio ir prevencijos priemonių Šilalės rajono savivaldybėje vertinimas.....	79
2.2.4. Ekspertų nuomonė apie korupcijos prevenciją.....	86
IŠVADOS	89
REKOMENDACIJOS	91
LITERATŪROS SĄRAŠAS	92
PRIEDAI	99

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1. Klasikinių korupcijos apibrėžimų pavyzdžiai.
2. Korupcinių nusikaltimų prevencijos priemonės.
3. Interviu trūkumai ir privalumai.

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1. Kaip siejasi korupcijos mastai su reguliavimų mastu.
2. Korupcijos suvokimo indeksas.
3. Lietuvos korupcijos suvokimo indekso kaita.
4. Korupcijos apibrėžimų klasifikacija.
5. Korupcijos apraiškos.
6. Korupcijos prielaidų skirstymas.
7. Nacionalinio integralumo sistema-1.
8. Nacionalinio integralumo sistema-2.
9. Apklaustųjų pasiskirstymas pagal lytį (proc).
10. Respondentų pasiskirstymas pagal amžių.
11. Respondentų darbo stažas Šilalės rajono savivaldybėje.
12. Respondentų pasiskirstymas pagal lytį ir amžių.
13. Respondentų pasiskirstymas pagal lytį ir darbo stažą.
14. Korupcijos atvejai Šilalės rajono savivaldybėje.
15. Informacijos apie korupciją šaltiniai.
16. Korupcinių santykių iniciatyva.
17. Požiūris į korupciją.
18. Korupcijos priežastys.
19. Korupcijos formų paplitimas savivaldybėje.
20. Korupcijos lygio kitimas.
21. Korupcijos paplitimas savivaldybės skyriuose.
22. Šilalės rajono savivaldybės darbuotojų susipažinimas su LR Korupcijos prevencijos įstatymu.
23. Nuomonė, ar Šilalės rajono savivaldybėje vykdoma korupcijos prevencija (proc).
24. Nuomonė apie anonimišką pranešimą apie korupcijos įtarimą.
25. Priemonės, kuriomis vykdoma korupcijos prevencija Šilalės rajono savivaldybėje.
26. Prevencijos priemonių efektyvumas.

IVADAS

Bendroji temos charakteristika ir aktualumas. Korupcijos reiškiny yra senas kaip pasaulis. Dažnai literatūroje minima, kad tiek, kiek egzistuoja tarnyba, pareigos, pasitikėjimas jų vykdytojais, tiek egzistuoja ir pati korupcija (Justickis, 2001). Korupciją galėtume įvardinti kaip antisocialinį reiškinį, kuris kelia grėsmę ne tik visuomenės saugumui, bet ir esminėms žmogaus teisėms bei laisvėms, nes korupcija mažina valstybinio aparato veiklos efektyvumą, prarandamos palankios ekonominės politikos formavimo galimybės, išauga piliečių nepasitikėjimas valstybės tarnautojų veiklos skaidrumu.

Šiandien taip pat niekas neabejoja, jog korupcijos problema tiek Lietuvoje, tiek ir kitose pasaulio valstybėse tikrai egzistuoja, o jos mąstai sunkiai nuspėjami. Oficialus, teisinis korupcijos buvimo įrodymas – tai oficiali, pagal atskirus baudžiamojo įstatymo straipsnius (apimančius korupciją), užregistruotų ir išaiškintų nusikaltimų statistika, taip pat teismuose paskelbtų nuosprendžių, atlikus tokių baudžiamųjų bylų teisminį nagrinėjimą, analizė (Šatienė, 2008).

Kova su korupcija nėra savaiminis tikslas. Ja siekiama teisinės valstybės įtvirtinimo (efektyvesnės ir teisingesnės valdžios), tolygaus visuomenės vystymosi, aukštesnės visuomenės gyvenimo kokybės. Pilietinės visuomenės įtraukimas į kovą su korupcija, padedant diegti ir įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones, yra vienas iš geriausių būdų užtikrinti ilgalaikius teigiamus rezultatus (Palidaukaitė, Vaisvalavičiūtė, 2005).

Kiekvienas nusikaltimas turi savo socialinę kilmę, priežastis ir sąlygas. Kovodami su šiuo reiškiniu, pirmiausia privalome jį pažinti, įvertinti jam įtakos turinčius veiksniai bei priežastis – tai lemia prevencijos sėkmę. Svarbiausia prevencijos užduotis yra užkirsti kelią tiems nusikaltimams, kurie įvyktų, jeigu nebūtų imtasi veiksmingų prevencijos priemonių.

Korupcijos prevencija ir kontrolė gali būti sėkminga, jeigu joje aktyviai dalyvauja visi socialiniai subjektai- teisėsaugos institucijos, kitos viešojo administravimo institucijos, savivaldybių institucijos, verslo bendruomenė, visuomeninės organizacijos ir individualūs asmenys. Ši veikla turi būti koordinuota ir remtis mokslu bei praktika.

Tiriamąjį darbo aktualumą sąlygoja tai, kad korupcijos prevencija yra nepakankamai efektyvi, trūksta realiai sukurtų programų ir jose numatytų priemonių įgyvendinimo. Prie šiuo metu egzistuojančių antikorpucinių barjerų, korupcine veikla užsiimantys asmenys jau prisitaikė ir atrado būdus jiems apeiti. Būtent todėl reikia ieškoti naujų kovos su korupcija priemonių, keisti jų išraiškos formas ir naudojimo sferas. Korupcinių santykių dalyviai yra suinteresuoti išlaikyti korupcijos fakto paslaptį, todėl diegia naujas korupcinių sandorių maskavimo formas, stengiasi šiems sandoriams suteikti teisėtumo įvaizdį.

Visuomenė dažnai pateisina mažąją korupciją, ir būtent dėl tokios nuostatos žmonės nesuvokia, kad patys moka visus su korupcija susijusius kaštus. Visuomenės su

neigiamu reiškiniu, tačiau ji per mažai žino apie savo vaidmenį įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones. Žmonės negauna pakankamai informacijos apie savo teises ir galimybes aktyviai pasipriešinti šiam reiškiniui, todėl labai svarbu įtraukti visuomenę į kovą su korupcija, nurodyti pasipriešinimo jai galimybes.

Mokslinis aktualumas. Korupcijos įtaka įvairioms visuomenės gyvenimo sferoms skatina ir mokslininkus tirti šią temą. Nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje korupcijos ir jos prevencijos problema mokslininkai pradėjo domėtis tik antroje dešimtmečio pusėje. Remdamiesi tarptautine praktika, 1997 m. teisininkai A. Pivoriūnas ir D. Jočienė pamėgino apibrėžti korupcijos sampratą, jos rūšis, valstybių vykdomą teisinio korupcijos persekiojimo praktiką (Jočienė, 1997).

Lietuvos Teisės instituto direktorius A. Dapšys pamėgino suformuoti organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos koncepcijos matmenis (Dapšys, 1998). Kiek vėliau šios idėjos atsispindėjo 1999 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimtoje valstybinėje "Organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programoje".

Lietuvoje korupciją analizuojantys autoriai: J. Palidauskaitė, R. Ališauskienė, A. Dapšys, A. Dobryninas, V. Gaidys, V. Justickis, D. Jočienė, L. Pakštaitis, A. Pivoriūnas, J. Piliponytė, A. Raudonienė, S. Vaitiekus, L. Žilinskienė, G. Babachinaitė ir kt. Užsienio Eigen P., Rose - Ackerman S., Friedrich C. J., Klitgaard R., Maclean-Hbaroa R., Lindsey Parris H., Langseth P. Apibendrinus Lietuvos akademinės bendruomenės publikacijas ir atliktus tyrimus, galima pastebėti, kad korupcijos įtaka įvairioms visuomenės gyvenimo sferoms skatina ir mokslininkus šiai temai skirti vis daugiau dėmesio.

Sociologiniai korupcijos tyrimai Lietuvoje pradėti nuo 1999 m. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (TILS), Specialiųjų tyrimų tarnyba, savivaldybės ir akademinės institucijos, bendradarbiaudami su viešosios nuomonės tyrimų kompanijomis „Baltijos tyrimai“, „Vilmorus“, „Spinter“, yra atlikę daugiau nei 10 įvairių sociologinių diagnostinių korupcijos tyrimų. R. Ališauskienė, A. Dobryninas, V. Gaidys, D. Tureikytė, L. Žilinskienė analizavo ne tik bendrą visuomenės nuomonę apie korupciją, bet ir gilinosi į atskiras temas. Akcentuotas tyrinėtojų dėmesys žiniasklaidos korupcijai (Dobryninas, 2001).

Pastaruoju metu korupcijos problemą nagrinėja įvairios mokslo sritys: sociologijos, ekonomikos, etikos, teisės, kriminologijos, kriminalistikos ir kt. Kiekvienas mokslas iš savo pozicijų nagrinėja korupciją kaip visuomenės gyvenimo reiškinį, bando ją apibūdinti ir nurodyti pagrindinius bruožus. Vyksta teisinių, ekonominių ir kitų instrumentų, galinčių sustabdyti korupcijos paplitimą, paieškos.

Šio darbo tyrimo rezultatai padės susisteminti ir atskleisti, kaip yra įgyvendinama korupcijos prevencija šilalės vietos savivaldos institucijose ir svarbiausia, kiek jų įgyvendinimas yra

veiksmingas. Šis tyrimas gali pasitarnauti tolimesniam teisinių korupcijos prevencijos pagrindų įgyvendinimui, panaudojant praktiką tų institucijų, kuriose geriausiai funkcionuoja teisinė bazė.

Mokslinė tyrimo problema formuluojama šiais klausimais: atlikus korupcijos prevencijos priemonių reglamentavimo ir įgyvendinimo Šilalės rajono savivaldybėje analizę ir atsižvelgus į bendrąją šalies nusikalstamumo prevencijos politiką, kokias galima išskirti veiksmingiausias priemones kovoje su korupcija, kokiais duomenimis ir prognozėmis įmanoma pagrįsti šias galimybes ?

Darbo problema - ar Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 - ajame straipsnyje išvardintos korupcijos prevencijos priemonės yra įgyvendinamos Šilalės rajono savivaldybėje?

Kyla klausimas, kodėl vietos valdžia nesiima kokių nors veiksmų siekdama skaidrumo, viešumo. **Ar iš viso yra kokių nors priemonių, galinčių atskleisti ir iki minimumo sumažinti priežastis bei sąlygas pasireikšti korupcijai ?**

Tokių priemonių yra. Jos įtvirtintos dar 2002 metais priimtame Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme. Jame surašytos 8 pagrindinės priemonės, kurias įgyvendinus valstybės ar savivaldybių įstaigose galima tikėtis teigiamo rezultato. **Priemonių įveikti korupciją yra, bet ne visos savivaldybės jomis naudojasi.**

Darbo mokslinis naujumas. Suprasdama korupcijos daromą žalą bei keliamą grėsmę Lietuvos Respublikos valdžia bei visuomenė jau ne vienerius metus įvairiais būdais bei priemonėmis mėgina kovoti su šiuo reiškiniu. Korupcijos prevencija, atskiros prevencijos priemonės yra daugiau ar mažiau tyrinėtos ir analizuotos. Tačiau Šilalės rajone atliktų tyrimų nėra. Būtina atlikti tyrimus šiame regione bei patikrinti mokslininkų suformuluotus teiginius bei juos patvirtinti arba paneigti. Darbo originalumą atspindi faktas, kad šis magistro darbas – pirmasis tokio pobūdžio darbas, nagrinėjantis korupcijos prevencijos priemonių reglamentavimą ir įgyvendinimą Šilalės rajono savivaldybėje. Atliktas tyrimas padės atskleisti problemines sritis ir pateiktos rekomendacijos leis Šilalės rajono savivaldybei tobulinti korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą.

Tyrimo objektas. Korupcijos prevencijos reglamentavimas ir įgyvendinimas Šilalės rajone.

Tyrimo dalykas. Korupcijos prevencijos priemonės, kaip efektyvūs veiksniai kovoje su korupcija.

Tyrimo hipotezė :

1. Tikslios korupcijos sąvokos nebuvimas daro neigiamą įtaką veiksmingam korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimui viešojo sektoriaus institucijose.
2. Korupcijos prevencija Šilalės rajono viešojo sektoriaus institucijose įgyvendinama nepakankamai, praktikoje neišnaudojamos visos šią veiklą efektyviai veikiančios galimybės.

3. Korupcijos prevencijos įgyvendinimas Šilalės rajono viešojo sektoriaus institucijose yra nepakankamas, nes dalis korupcijos prevencijos priemonių yra tik deklaratyvaus pobūdžio ir nerealizuojamos.

Darbo tikslas - išanalizuoti korupcijos prevencijos teisinį reglamentavimą ir įgyvendinimą Šilalės rajono viešojo sektoriaus institucijose.

Uždaviniai :

1. Apibūdinti korupcijos reiškinį ir jo paplitimą viešajame sektoriuje.
2. Išskirti korupcijos, kaip kompleksinės problemos visuomenėje, priežastis ir pasekmes.
3. Atskleisti korupcijos rūšis bei formas ir jų paplitimą.
4. Išnagrinėti teisės aktus, reglamentuojančius korupcijos prevenciją.
5. Išanalizuoti korupcijos prevencijos sampratą ir apibūdinti teisės aktuose deklaruotas korupcijos prevencijos priemones.
6. Išnagrinėti ir įvertinti Šilalės rajono savivaldybės darbuotojų, šios savivaldybės viešojo sektoriaus vadovų ar kitų asmenų, atsakingų už korupcijos prevencijos programų kūrimą bei realizavimą, požiūrius į vykdomą korupcijos prevenciją šioje savivaldybėje ir išskirti esamas problemas.
7. Pateikti siūlymus, kurie su efektyvintų korupcijos prevencijos priemonių realizavimą Šilalės rajono viešojo sektoriaus institucijose ir padėtų spręsti korupcijos prevencijos problemas.

Tyrimo metodai: tyrimo metu buvo tarpusavyje derinami kokybiniai ir kiekybiniai tyrimo metodai:

duomenų rinkimo:

mokslinės literatūros, dokumentų analizė ; nestruktūrizuotas interviu; anketinė apklausa.

ekspertų metodas:

buvo apklausti trys ekspertai.

duomenų apdorojimo:

kiekybinė ir kokybinė duomenų analizė; duomenų lyginamoji analizė; apibendrinimas.

Dokumentų turinio analizė taikyta nagrinėjant LT teisės norminius aktus, reglamentuojančius korupcijos prevenciją.

Statistinė tyrimo duomenų analizė atlikta Microsoft Office Excel ir SPSS kompiuterinėmis programomis. Statistiniai duomenys paimti iš Statistikos departamento bei informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus Reikalų ministerijos duomenų bazių.

2011 m. vasario mėnesį buvo apklausta 72 Šilalės rajono savivaldybės darbuotojai. Iš viso Šilalės rajono savivaldybėje tyrimo metu dirbo 90 darbuotojų.

Teorinis tyrimo reikšmingumas pasireiškia tuo, kad darbe suformuluoti teoriniai teiginiai ir argumentai buvo papildyti bei sukonkretinti konstatuotais Šilalės rajono savivaldybėje faktais, o pati empirinė informacija apibendrinta iki teiginių, atitinkančių teorinėje dalyje išdėstytą medžiagą.

Praktinis tyrimo reikšmingumas pasireiškia tuo, kad renkant ir analizuojant informaciją buvo susipažinta su autorių, rašančių teoriniais ir praktiniais klausimais apie korupcijos prevenciją, darbais. Gauti rezultatai yra nauji ir reikšmingi korupcijos prevencijos kontekste, Šilalės rajono savivaldybės veikloje. Tyrimo praktinį reikšmingumą rodo ir ateities perspektyvos, nes sukaupti faktai įgalina toliau analizuoti ir ieškoti teigiamų sprendimų korupcijos prevencijos srityje bei savivaldybės veikloje.

Darbo struktūra: darbą sudaro įvadas, teorinė ir tyrimo dalys, išvados, rekomendacijos, naudotų šaltinių sąrašas ir priedai. Magistro darbe yra 3 lentelės ir 26 paveikslai.

Pirmojoje dalyje „Korupcijos reiškinyje ir jo prevencijos galimybės viešajame sektoriuje“ analizuojamas korupcijos reiškinyje, priežastys, korupcijos prevencijos priemonės, įvertinama prevencijos savivaldybėse pasaulinė patirtis ir analizuojami mokslinių tyrimų rezultatai. Šią magistro darbo dalį sudaro 6 skyriai. Šioje dalyje formuluojami pagrindinių sąvokų apibrėžimai bei aptariamos terminų vartojimo problemos, nagrinėjami teisės aktai, reguliuojantys korupcijos prevenciją, pateikiama tarptautiniuose moksliniuose žurnaluose paskelbtų mokslinių publikacijų analizė, pristatoma mokslinių publikacijų atrankos metodika, pristatomi analizės rezultatai.

Antrojoje magistro dalyje „Korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimas Šilalės rajono savivaldybėje“ pateikiama tyrimų metodologija ir pristatomi atliktų tyrimų rezultatai. Šią dalį sudaro du skyriai.

PAGRINDINĖS SĄVOKOS

Globalizacija (angl. - *Globalisation*) – sudėtingas procesas, apimantis įvairias pasaulio ūkio, politikos ir visuomenės sferas ir didinantis jų tarpusavio integraciją, stiprinantis tarpusavio priklausomybę ir kuriantis bendro veikimo šablonus (Pugačiauskas, 2000). Globalizacijos reiškinį nagrinėjantys mokslininkai pripažįsta, kad esminis globalizacijos bruožas yra nuolatiniai pokyčiai, veikiantys ekonominius, socialinius, kultūrinius, politinius visuomenių ir valstybių gyvavimo aspektus bei aplinką (Giddens 2005, Bhagat 2006, Ligon 2006).

Infrastruktūra (angl.- infrastructure) – įvairių veiklos sričių objektų, aptarnaujančių ūkį ir gyventojus, kompleksas (inžineriniai tinklai, susisiekimo komunikacijos, komunaliniai, visuomeniniai, prekybos ir kiti gyventojų paslaugoms teikti ar aplinkos kokybei gerinti reikalingi objektai) (Nekilnojamo turto, statybų žodynas).

Integracija (angl.- *Regional integration*) - procesas, kai pavieniai autonomiški socialiniai junginiai nustato ir plėtoja tarpusavio sąryšius taip, kad palaipsniui kiekvieno jų autonomija mažėja ir kiekvienas tampa didesnio bei sudėtingesnio junginio sudedamąja dalimi (Vitkus, 2002).

Interesų konfliktas - specializuotame viešojo administravimo ir politikos žodyne pateikiami trys sąvokos apibrėžimai. K. Kernaghanas ir D. Siegelis interesų konfliktą mato, kai valstybės tarnautojas turi privačių ar asmeninių interesų, galinčių turėti įtakos ar sudarančių tokios įtakos išpūdį, objektyvų tarnybinių pareigų atlikimą. K. Kernaghanas interesų konfliktą sieja su neetiška „viena labiausiai paplitusių ir problemiškesnių neetiškos veiklos formų“, korumpuota veika įvardydamas jo pasireiškimo formas (įtaka finansiniams sandoriams, reikalų su giminėmis tvarkymas, gaunamos dovanos ar kitas vaišingumas, papildomas darbas ar darbas, nustojus eiti valstybės tarnybą). Trečiame sąvokos paaiškinime pabrėžiama sąsaja su etika ir etiško elgesio svarba palaikant tinkamą klimatą organizacijoje.

Favoritizmas – tai pirmumo, išskirtinio dėmesio suteikimas asmeniui ar asmenų grupei (švietimo korupcijos forma).

Korumpuotas senąja reikšme galėjo reikšti tiek fizinį, tiek moralinį nuosmūkį, sugedimą. Šiuolaikinės korupcijos definicijos branduolys yra viešųjų interesų pažeidimas privačiais interesais arba piktnaudžiavimas valdžia.

Korupcinio pobūdžio nusikalstama veika – kyšininkavimas, tarpininkavimas, papirkimas ir kita nusikalstama veika, jeigu ji padaryta siekiant sau ar kitiems asmenims naudoti viešojo administravimo arba viešųjų paslaugų sektoriuje: piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba įgaliojimų viršijimas, piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais, dokumentų ar matavimo priemonių suklastojimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar išsvaistymas, tarnybos paslapties atskleidimas, komercinės paslapties atskleidimas, neteisingų duomenų apie pajamų...

nusikalstamu būdu įgytų pinigų ar turto legalizavimas, kišimasis į valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą, kita nusikalstama veika, kai jos padarymu siekiama ar reikalaujama kyšio, papirkimo, taip pat – nuslėpti ar užmaskuoti kyšininkavimą ar papirkimą.

Latentinis nusikaltimas - Žymus anglų rašytojas Markas Tvenas kadaise pasakė: yra trys melo rūšys – melas, bjaurus melas ir statistika. Iš tiesų, nė viena skelbiama nusikalstamumo statistika neatspindi tikrojo nusikalstamumo dydžio. Ta neregistruojamo nusikalstamumo dalis vadinama latentiniu nusikalstamumu (angl. dark figure of crime). Latentiniai nusikaltimai neleidžia nustatyti realios nusikalstamumo būklės, struktūros ir dinamikos, pamatyti tikrosios žalos, kuri nusikaltimais padaroma žmogui ir visuomenei. Latentinis nusikalstamumas skirstomas į natūralų (nežinomas teisėsaugos institucijoms), ribinį (žinomas teisėsaugos institucijoms, tačiau lieka neužregistruotas dėl įvairių klaidų) ir dirbtinį (žinomas teisėsaugos institucijoms, tačiau neužregistruojamas, siekiant nuslėpti tikrąją statistiką apie nusikalstamumo būklę). Latentiškumas yra natūrali nusikalstamumo savybė, tačiau pasaulio kriminologai naudoja tam tikras metodikas, kuriomis bent šiek tiek sužinomas latentinio nusikalstamumo lygis šalyje.

Nepotizmas (angl. -nepotism) (iš lot. *nepōs* – vaikaitis, giminaitis) – savo šeimos narių, giminaičių bei kitų artimų asmenų globa ir protegavimas tarnyboje, naudojantis einamomis pareigomis, vardu ir galia.

Nepotizmas – viena iš labiausiai paplitusių korupcijos formų. Tai yra piktnaudžiavimo tarnybinėmis galiomis, suteiktomis tik atitinkamoms funkcijoms atlikti, tačiau naudojamomis ir savo paties ar sau artimų asmenų privatiems poreikiams tenkinti, praktinė išraiška.

Nepotizmas paprastai pasireiškia tose institucijose, kur administravimo įgaliojimus turintis (-ys) asmuo (-enys) asmeniškai sprendžia jiems toje pačioje (pavaldžioje) institucijoje dirbančių ar siekiančių joje įsidarbinti artimų asmenų tarnybos klausimus.

Nusikaltimo auka – tai asmuo, patyręs žalą dėl nusikalstamos veiklos. Tai asmenys arba atitinkamos asmenų grupės, kurių viktimizacijos procesas(ai) yra tiesiogiai susiję su nusikaltimo arba baudžiamojo nusižengimo padarymu.

Terminas „**nusikaltimų prevencija**“ paprastai apima viską, ką galima padaryti ar jau daroma, kad nusikaltimų iš viso nebūtų ar kad jų būtų kuo mažiau (Justickis, 2004). „Nusikaltimų prevencija“ – labai plati sąvoka. Pirmiausia ji apima įstatymų leidybą. Įstatymo leidėjas tobulina baudžiamąjį įstatymą, kad jis būtų veiksmingesnis ir geriau sulaikytų žmones nuo nusikaltimų (bendroji prevencija). Įstatymo taikytojai – policija, teismai – aiškina ir įvertina nusikaltimą, tuo taip pat siekiama, kad nusikaltėlis, jau kartą padaręs nusikaltimą, nedarytų naujų (specialioji prevencija).

Mokykla, televizija, radijas, spauda, visuomeninės organizacijos irgi gali kelti sau uždavinį – mažinti nusikalstamumą. Siekdami šio tikslo, jie imasi priemonių, nuo kurių jų nuomone, sumažėtų nusikaltimų, tai yra imasi tų naujų nusikaltimų prevencijos.

Prevencija - šalinimas užbėgiant už akių: *Nusikaltimų p. (teis.)*.

Prevencijos programa – kompleksas priemonių, skirtų tam tikram bendram tikslui pasiekti.

Regionas (angl. - region) – tai teritorija, pasižyminti tam tikromis specifinėmis gamtinėmis, demografinėmis, socialinėmis ir ekonominėmis sąlygomis, kurios jį charakterizuoja ir skiria nuo gretimų teritorijų (Šimelevič, Bagdzevičienė, 2001).

Regiono plėtra - tai atskiros šalies teritorijos ekonominių ir socialinių sąlygų gerėjimo skatinimas, kuris remiasi žmogiškaisiais ištekliais, esama infrastruktūra bei strategijų ir planų įgyvendinimu, siekiant tobulinti gyvenimo kokybę (Ačaitė, 2005).

Savivaldybė – Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus. Savivaldybė sudaroma iš gyvenamųjų vietovių. Pagrindiniai savivaldybės steigimo kriterijai yra jos pasirengimas tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir vykdyti kitas funkcijas, numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme. (Mockevičius, 2002).

Savivaldybės administracija¹, tai savivaldybės biurokratinis aparatas, vykdamas savivaldybės politinės struktūros - savivaldybės tarnybos suformuluotus uždavinius ir priimtus sprendimus bei įgyvendinantis savo parengtas savivaldybės teritorijos plėtros ir viešojo administravimo programas.

Sektorius - įstaigos ar organizacijos skyrius su tam tikra specializacija: šalies ūkio dalis, turinti tam tikrų ekonominių ar socialinių bruožų.

Socialinė atskirtis - reiškiny, atspindintis tam tikrų asmenų ar grupių negalėjimą ar nesugebėjimą naudotis visuomenės sukuriamomis gėrybėmis, dalyvauti darbinėje veikloje, bendruomenės gyvenime (Griškevičienė, 2006).

Strategija – turimi ištekliai, įgūdžiai ar kompetencija, pripažinti įmonės kaip teisingi būdai ir naudojami pasiekti tikslus, veikiant aplinkos ribojimams ar rizikai.

Viktimizacija – tai socialinis procesas, dėl kurio sukeltų padarinių atsiranda auka (Uscila, 2005).

Viešas -visiems skirtas, visuomenės naudojamas.

Viešasis administravimas- įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems

¹ **Savivaldybės administracija**. Žiūrėta [2010-10-23]. Prieiga per internetą: <http://lt.wikipedia.org/wiki/Savivaldyb%C4%97s_administracija>

teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti ir teikti (LR Viešojo administravimo įstatymas).

Viešasis sektorius – tai visos įstaigos, kurioms yra skiriamos valstybės biudžeto lėšos. Pagrindinis bruožas, skiriantis viešąjį sektorių nuo verslo, yra ryšys su valstybės valdymo procesais, politika.

Nėra kokio nors vieno būdo atskirti privačią ir viešąją sritis. Viešąjį sektorių galima apibūdinti keleriopai: a) biurokratija; b) planinė ekonomika; c) valdžia; d) viešasis išteklių išdėstymas (alokacija); e) viešasis pajamų paskirstymas, (f) visuomeninė (viešojo) nuosavybė, (g) užimtumas viešajame sektoriuje (Lane, 2001).

Viešojo paslauga – valstybės ar savivaldybių įsteigtų specialiųjų įstaigų bei organizacijų veikla, teikianti gyventojams socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų numatytais atvejais bei tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir privatūs asmenys (LR Viešojo administravimo įstatymas).

Viešojo administravimo žmoniškieji ištekliai – kompetentingas personalas, atliekantis priskirtas funkcijas ir tenkinantis vartotojų poreikius viešojo administravimo institucijose (Juknevičienė, 2006).

Žmogiškieji ištekliai - šalies darbo ištekliai, gyventojų darbo jėgos galios, lemiančios sukuriama visuminio produkto pridėtinės vertės apimtis ir našumą (Bagdanavičius, 2005). Ruškaus (2004) teigimu dažniausiai naudojamas toks apibrėžimas: žmogiškieji ištekliai tai yra darbuotojų, gyventojų produktyvumą užtikrinančių kompetencijų, įgūdžių, nuostatų, gebėjimų visuma. Turimas galvoje žmonių intelektinis ir kūrybinis potencialas, verslumo, inovatyvumo, komunikabilumo gebėjimai, profesinė patirtis ir įgūdžiai, darbo jėgos lankstumas, socialinė integracija ir t.t.

1. KORUPCIJOS REIŠKINYS IR JO PREVENCIJOS GALIMYBĖS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Korupcija – tai reiškinys, keliantis rimtą grėsmę teisei valstybei, demokratijai, žmogaus teisėms, pažeidžiantis socialinio teisingumo ir konkurencijos principus, stabdantis ekonominį augimą, mažinantis žmonių pasitikėjimą valstybe (Gavelytė, 2005). Istorijoje keitėsi korupcijos formos, sąlygos, tačiau pats turinys praktiškai nepakito, - tai piktnaudžiavimas suteikta valdžia siekiant neteisėtos naudos sau ar kitiems. XX a. antroje pusėje prasidėję globalizacijos ir integracijos procesai suaktyvino ne tik tarptautinius ekonominius, politinius, kultūrinius ryšius, bet kartu praplėtė ir korumpuoto pasaulio galimybes. Korupcija tapo politine priemone siekiant išlaikyti finansinę ir ekonominę valdžią, kuri savo ruožtu tapo būtina siekiant politinės valdžios (Gavelytė, 2005).

Viešojo sektoriaus samprata

Viešojo sektoriaus sąvokų yra gana daug ir įvairių. Viešasis sektorius – valdymo veiklos sritis, susijusi su išdėstymu, perskirstymu ir reguliavimu, kuris tarsi sujungia pagrindines politikos formavimo, įgyvendinimo ir vadybos modernioje valstybėje teorijas. Viešasis sektorius apima įvairias institucijas, kurias pasitelkus daromi ir įgyvendinami sprendimai įvairių rūšių interesų atžvilgiu. Viešasis sektorius apibūdinamas kaip vyriausybės veikla ir jos pasekmės – tai tradicinis požiūris.

Viešasis sektorius – valstybės bendrieji sprendimai ir jų pasekmės – pabrėžiamas įstatymų leidimas ir valdžia – tai valstybės vartojimas ir investicijos, viešasis sektorius – viešoji gamyba. Viešojo sektoriaus sąvoka apima tiek viešųjų institucijų veiklos rūšis, tiek ir sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą tose institucijose. Viešasis sektorius dažnai suprantamas kaip valstybės įstaigų ir įmonių visuma, teikianti paslaugas, kurių poreikius nustato ne piliečiai, o politikai. Viešojo sektoriaus tikslai – įstatymų įgyvendinimas (Lane, 2001).

Paprastai viešasis sektorius sutapatinamas su valstybiniu sektoriumi, nes labai sunku nustatyti jo sudedamųjų dydį, kuris gali kirstis vienas kito atžvilgiu. Sąvoka „viešasis sektorius“ tai - Vyriausybės veikla ir jos pasekmės. Tai tradicinio požiūrio išraiška į viešąjį sektorių kaip viešojo administravimo arba viešosios valdžios sektorių; tai - Vyriausybės bendrieji sprendimai ir jų pasekmės; tai - Vyriausybės vartojimas, investicijos ir išmokos. Valstybės sektorius — tai valstybės biurokratinis aparatas, struktūros, teikiančios paslaugas gyventojams, atliekančios teisės aktų laikymosi priežiūros funkcijas ir kt.²

² Jurevičius A. Valstybės, viešasis sektorius ir ne pelno organizacijos. Prieiga per internetą (<http://www.jbblegal.lt/main.php?page=412&l=lt>)

1.1. Korupcijos reiškinys ir jo paplitimas viešajame sektoriuje

Korupcijos reiškinys toks pat senas, kaip ir valstybinė valdžia. Įvairūs šaltiniai rodo, kad korupcija egzistavo dar gerokai prieš mūsų erą. Danijos archeologai Sirijoje rado „150 dantiraščių, surašytų daugiau kaip prieš tris tūkstančius metų ir priklaususių to meto Asirijos vidaus reikalų ministerijos archyvui. Tarp dokumentų aptiktas ir pareigūnų kyšininkų sąrašas. Be kitų, jame nurodyti vyresniųjų valdininkų bei asirų princesės vardai“ (Vaitiekus, 2002). Evoluicionuodama daugiau nei tris tūkstantmečius, korupcija plėtė savo ribas, skverbėsi į vis daugiau viešojo sektoriaus sričių. Remdiesi korupcijos pasireiškimo sritimis, korupcijos tyrėjai šiam reiškiniui priskyrė netgi vidinę struktūrą.

Tyrinėtojai linkę teigti, kad korupcija yra endeminė ir atsiranda visur, kur tik galima pasinaudoti savo padėtimi siekiant pasipelnyti. Kaip teigia vienas iš „Transparency International“ įkūrėjų J.Pope, galimybės ir asmens polinkio tenkinti savo asmeninius interesus buvimas parengia prielaidas korupcijai atsirasti, nesvarbu, ar tai būtų sportas, ar verslas, ar labdara, ar kita veikla (Palidauskaitė, 2010).

Atskirų sričių mokslininkai skirtingai žiūri į korupcijos fenomeną. Politikos mokslų atstovai korupciją vertina politinio elgesio požiūriu. Korupcija prilyginama interesų (spaudimo) grupių įtakai, kuri vykdoma pasibaigus įstatymų leidimo procesui. Viešojo administravimo mokslininkai korupciją vertina kaip vadybinę problemą.

Nors šių dviejų mokslo sričių tyrinėtojai daugiau dėmesio skiria politinės ir administracinės korupcijos problemai tirti, tačiau ši tema domina ir kitų sričių mokslininkus. Ekonomistai korupcijos fenomeną sieja su disbalanso tarp aprūpinimo prekėmis ar paslaugomis ir poreikių atsiradimu, kai siekiama apginti savo interesus. Antropologai korupcijoje išvelgia tradicinę ir neformalią dovanų davimo praktiką. Sociologai akcentuoja valdžios ir statuso santykių aspektą: kai, naudojantis tarnybine padėtimi, kaupiamas asmeninis turtas ir taip kuriamas statusas visuomenėje, nes kitų alternatyvų šiam tikslui pasiekti nėra (McKinney, 1988).

Korupcijos reiškinys yra sudėtingas, jo formos šalyse tokios įvairios, todėl sunku visoms šalims rasti vienodą korupcijos apibrėžimą. A. Poviliūnas abejoja, ar apskritai yra įmanoma sukurti visoms šalims vienodą korupcijos reiškinio apibrėžimą, kadangi pasaulyje egzistuoja daugiau kaip trys šimtai korupcijos sampratų. Korupcija yra konkretus politinis reiškinys, todėl ją apibrėžti dar sunkiau (Poviliūnas, 2005).

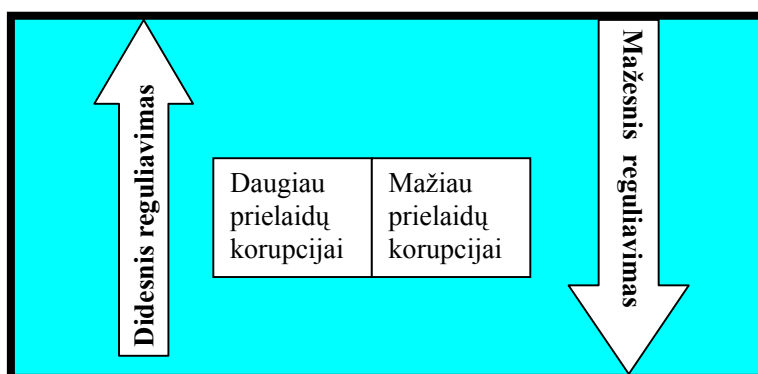
P. Eigan teigimu, „korupcija yra didžiausias mūsų laikų blogis. Ji visur parodo savo bjaurų veidą. Joje glūdi beveik visų didžiausių problemų šaknis, arba ji mažų mažiausiai trukdo tas problemas spręsti. Ji ypač nusiaubia skurdžius pasaulio regionus, kur milijonai žmonių yra skurdo, vargo, ligų, smurtinių konfliktų ir išnaudojimo įkaitai“ (Eigen, 2006).

T.L. Doherty ir T. Horne teigimu, valdžios klausimas visada buvo nuolatinis rūpestis. Valdžia yra korumpuota – kuo didesnės galios, tuo didesnė korupcija. Absoliuti valdžia korumpuota absoliučiai (Doherty ir Horne, 2002). Pasak R. Kreitner, terminas „galia“ arba „valdžia“ sukelia prieštaringų reakcijų. Pagal šiuolaikinius korupcijos ir netinkamo valdininkų elgesio pavyzdžius, daugelis stebėtojų apibūdina valdžią kaip grėsmingą jėgą (Kreitner ir kt.,2002).

Korupcijos sureguliuojimo klausimas buvo labai svarbus Lietuvai stojant į Europos Sąjungą. Europos komisija savo metinėse ataskaitose nuo 1999 m. atskirai vertina šalies kovą su korupcija. Parodaksalu, tačiau integraciniai procesai Lietuvoje taip pat įtakoja korupcijos lygį. Pastebimi įvairūs nusižengimai: neskaidrus ir neteisėtas užsienio fondų naudojimas, bandymai apeiti aukštus kokybės standartus ar kitus reikalavimus (Raudonienė, 2006). Tačiau tai tik dar labiau sustiprina suvokimą, kad būtina sistemingai kovoti su šiuo grėsmingu visuomeniniu reiškiniu. Pokomunistinės šalys po komunizmo žlugimo siekė įsilieti į pasaulines ekonomines ir saugumo organizacijas, tokias kaip Europos Sąjunga ir Šiaurės Atlanto Sutarties organizacija bei vykdė integracijos sąlygas ir reikalavimus, tarp kurių antikorupcinis kriterijus buvo vienas svarbiausių stojimo į ES procese.

”Šios tarptautinės organizacijos suprato, kad gali susidurti su didelėmis problemomis įsileidę šalis, kuriose silpna įstatymo viršenybė ir plačiai paplitusi korupcija” (Holmes, 1997). Kitai pasaulio daliai reikėjo paskelbti apie korupcijos problemą pokomunistinėse šalyse, nes jos kėlė pavojų. Be to, “Vakarų šalių pagalba ir finansinė parama arba investicijos labai dažnai pakliūdavo į “blogas rankas” ir tokiu būdu Vakarų šalių vyriausybės, agentūros ir kompanijos ne tik prarasdavo lėšas, bet ir remdavo nusikalstamus veiksmus” (Holmes, 1997).

Korupcija yra tam tikros institucinės ir reguliavimų sąrangos pasekmė. Reguliavimas yra priemonė siekti tam tikrų tikslų. Tačiau neįvardijama reguliavimo pasekmė yra korupcijos galimybė. Visuomenė turi pasirinkti, kurioje vietoje nustatyti pusiausvyrą tarp reguliavimo tikslų bei reguliavimo sukeltamų sąnaudų, o taip pat ir korupcijos.



1 pav. Kaip siejasi korupcijos mastai su reguliavimų mastu? Sudaryta autorės.

Tarptautinių žodžių žodyne teigiama, kad „korupcija - pareigybinių teisių panaudojimas pasipelnymo tikslais, pareigūno ar politinio veikėjo papirkimas" (Tarptautinių žodžių žodynas, 1995). Taigi remdamiesi šiuo apibrėžimu, galėtume teigti, jog,

direktorius ūkio reikalams inicijuoja brangų patalpų remontą ir kartu už likusią lėšų dalį susiremontuoja butą. Jis pasinaudojo tarnybine padėtimi (pasinaudojo lėšomis) pasipelnymo (buto remontas) tikslams. Tačiau realioje situacijoje šio darbuotojo veikla nebūtų vertinama kaip korupcija, turbūt - kaip sukčiavimas ar vagystė. Todėl korupcijos reiškiny labiau yra siejamas su valstybinių institucijų tarnautojais bei valdininkais, nes korupcija dažniausiai atsiranda ten, kur yra valdžia.

Korupcija - sudėtinga socialinė, politinė, ekonominė, kultūrinė ir moralinės etikos problema. Tarptautiniame kontekste ši problema buvo vertinama kaip didelė integracijos procesų kliūtis. Taip pat korupcija lemia neefektyvią šalies ekonomiką ir ūkio sąstingį. Ekonominiu aspektu dėl korupcijos netolygiai paskirstomi ištekliai, formuojasi šešėlinė ekonomika, neplėtojama sąžininga konkurencija, į biudžetą nepatenka lėšų. Dėl to labiausiai kenčia skurdžiausiai gyvenantys žmonės. Korupcijos problemos tampa gyventojams prielaida kvestionuoti pasitikėjimą valdžia ir pačia valstybe. Taip pat į šią problemą galima būtų pažvelgti socialiniu aspektu: visuomenėje glūdinčios teigiamos arba neigiamos nuostatos, vertinant šią problemą, yra svarbus korupcijos paplitimo veiksnys. Jei visuomenėje formuotųsi korupcijos kaip ydingo, bet ne kaip natūralaus reiškinio samprata, tai su korupcija kovoti būtų gerokai lengviau. Pilietinis sąmoningumas šio fenomeno atžvilgiu yra viena iš svarbiausių prevencinių priemonių.

Dažniausiai korupcija siejama su kyšininkavimu (kyšių ėmimas ir davimas), piktnaudžiavimu tarnybinais įgaliojimais, neteisėtu visuomeninių išteklių naudojimu, interesų konfliktu, nepotizmu ir kt. (Justickis, Raudonienė, 2001). Tyrinėtojai (Carney, Vose ir kt.) akcentuoja interesų konflikto sąsajas su korupcija, pabrėždami, kad visi korupcijos atvejai apima interesų konfliktą, bet atvirkščias teiginys ne visuomet teisingas. Terminas *korupcija* vartojamas didelėms ir akivaizdžioms paperkamumo ir tarnavimo sau formoms įvardyti, menkesnius atvejus apima interesų konflikto vardas (Vose, 1972). Korupcija įvardijama nusikaltimu, o interesų konfliktas daugeliu atvejų nėra įvardijamas kaip nusikaltimas. Korupcija daugiau sietina su didele finansine nauda, o interesų konfliktas – su socialiniais santykiais ir elgesiu, kuriuos sunku įvardinti kaip nusižengimą, nors jie ir pažeidžia nešališką tarnybinių pareigų atlikimą (Kudrycka, 2004).

Bene plačiausią korumpuotų veikų sąrašą pateikia G.E. Caiden, išskirdamas šias korupcijos formas: valstybinės reikšmės paslapties išdavimas, neteisėtos užsienio transakcijos, kontrabanda, kleptokratija, visuomeninių fondų privatizacija, vagystės, neteisėtas pasisavinimas, klastojimas, išaikvojimas, sąskaitų išpūtimas, piktnaudžiavimas fondais, piktnaudžiavimas valdžia, bauginimas, kankinimai, nepelnyti atsiprašymai ir atleidimai, apgavystė ir melas, blogas reprezentavimas, apgaulinėjimas ir suktybės, šantažas, teisybės iškraipymas, nusikalstamas elgesys, falsifikuotas liudijimas, neteisėtas areštas, melagingas apkaltinimas, pareigų neatlikimas, parazitavimas, dezertyravimas, kyšiai ir papirkinėjimas, atėmimas, neteisėtos rinklia

pirkimas, rinkimų machinacijos, piktnaudžiavimas vidine ir konfidencialia informacija, informacijos įrašų falsifikavimas, valstybinių vietų, nuosavybės, licencijų pardavimas, manipuliacijos reguliariais pirkimais ir aprūpinimais, kontraktais ir paskolomis, mokesčių vengimas ir stambios spekuliacijos, įtakos ar paslaugų pirkimas, interesų konfliktas, netinkamų dovanų, honoraro, pasilinksminimų, iškylių priėmimas, ryšiai su organizuotu nusikalstamumu, juodosios rinkos operacijos, favoritizmas, pridengimai, neteisėtas sekimas, piktnaudžiavimas telekomunikacijomis ir paštu, oficialiais antspaudais, raštinės reikmenimis, būstu, papildomu uždarbiu (Caiden, 1988). Todėl pats autorius kitame savo darbe teigia, kad „beveik viską galima sutalpinti korupcijos sąvokoje“ (Caiden, 2001).

Korupcijos problema aktuali visur ir visada. Šio reiškinio aktualumas pastoviai akcentuojamas visuomenėje: politikų kalbose, spaudoje. Neabejotinai Lietuvoje korupcijos klausimas aktualus ir praktiniu požiūriu. Kita vertus, atsižvelgiant į baudžiamąją statistiką, korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų per metus registruojama nedaug. Taigi galima daryti išvadą, kad ši problema galbūt nėra tiek aktuali, kiek apie ją kalbama, tačiau puikiai suprantame, jog baudžiamoji statistika nėra visiškai tiksli.

Dažna Lietuvos vyriausybė, politinė partija ar atskiras politikas vienu savo veiklos prioritetu skelbia kovą su korupcija. Imantiems kyšius grasinama vis sunkėjančiu geležiniu kumščiu ar nepakantumu. Veikia korupcijos prevencijos įstatymas, priimtose kelios korupcijos prevencijos programos, korupcijos prevencija Vyriausybės programoje įvardinta kaip viena veiklos sričių, veikia dar bent 10 daugiau ar mažiau tiesiogiai korupciją draudžiančių ar su ja kovojančių įstatymų.

Paskutiniu metu pastebimos nusikalstamų veikų, susijusių su korupcija, skaičiaus augimo tendencijos. Informatikos ir ryšių departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos duomenimis, 2010 metais Lietuvoje užregistruota 920 korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų (kyšininkavimo, papirkimo ir piktnaudžiavimo atvejai), t. y. 3 proc. daugiau nei 2009 metais (890): 87 kyšininkavimai (Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (Žin., 2000, Nr. 89-2741) (toliau vadinama – BK) 225, 226 straipsniai), t. y. 6 nusikalstamomis veikomis arba apie 6 proc. daugiau nei 2008 metais; 384 papirkimai (BK 227 straipsnis), t. y. 81 nusikalstama veika arba 26 proc. mažiau nei 2009 metais (93); 449 papirkimai (BK 227 straipsnis, 226 nusikaltimai ir 223 baudžiamieji nusižengimai), t. y. 65 nusikalstamomis veikomis arba 17 proc. daugiau nei 2009 metais (384); 384 piktnaudžiavimai (BK 228 straipsnis), t. y. 29 nusikalstamomis veikomis arba 7 proc. mažiau nei 2009 metais (413).

2010 metais Lietuvoje užregistruotas 591 asmuo, įtariamas korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų padarymu, t. y. 23 proc. daugiau nei 2009 metais (479).

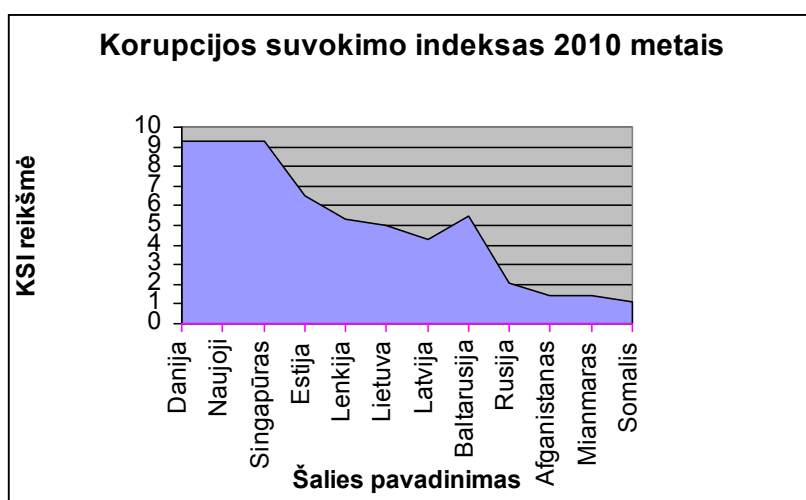
2010 metais Lietuvoje užregistruoti asmenys, įtariami nusikalstamų veikų (BK 225, 226, 227, 228, 229 str.) padarymu: 46 asmenys įtariami kyšininkavimu (BK 225, 226 straipsniai), 100 asmenys – papirkimu (BK 227 straipsnis), 226 asmenys – piktnaudžiavimu (BK 228 straipsnis), 100 asmenys – neteisėtu sekimu (BK 229 straipsnis).

proc. daugiau nei 2009 metais; 1 asmuo įtariamas tarpininko kyšininkavimu (BK 226 str.), t.y. 3 asmenimis mažiau nei 2009 metais; 400 asmenų, įtariamų papirkimu (BK 227 str.), t.y. 58 asmenimis arba 16 proc. daugiau nei 2009 metais; 110 asmenų, įtariamų piktnaudžiavimu (BK 228 str.), t.y. 15 asmenų arba 16 proc. daugiau negu 2009 metais; 34 asmenys, įtariamai tarnybos pareigų neatlikimu (BK 229 str.), t.y. 26 asmenimis arba 325 proc. daugiau nei 2009 metais.

Teigiama, kad šie statistiniai duomenys rodo ne tiek teisėsaugos institucijų kovos su korupcija veiksmingumo stoką, kiek nepakankamą viešojo sektoriaus bendradarbiavimo su teisėsauga teisinį reguliavimą ir paties viešojo sektoriaus disfunkciją.

Įvairių organizacijų atliekami korupcijos tyrimai rodo, kad kyšininkavimas išlieka opi Lietuvos visuomenės problema. Dažniausiai žiniasklaidoje minimi du tarptautinės organizacijos „Transparency International“ atliekami tyrimai – korupcijos suvokimo indekso³ (KSI) ir Pasaulinio korupcijos barometro⁴ tyrimai; be to viešoji įstaiga „Transparency International“ Lietuvos skyrius (TILS) sudaro Lietuvos korupcijos žemėlapi.

1999 metais Lietuva „Transparency International“ korupcijos suvokimo indekse užėmė 50 vietą pasaulyje, o 2010 metais Lietuva pakilo tik iki 46 vietos. Kovoti su korupcija reikia kreipiant pastangas ne į jos pasekmes (pažeidėjų gaudymą), bet į priežastis ir prielaidas (galimybę įvykdyti pažeidimą).



2 pav. Korupcijos suvokimo indeksas. Sudaryta autorės, remiantis „Transparency International“ duomenimis.

³ KSI yra išvestinis indikatorius, leidžiantis suskirstyti valstybes pagal suvokiamą korupcijos paplitimą tarp viešojo sektoriaus tarnautojų ir politikų. Tyrimuose dalyvauja užsienio ir vietos ekspertai bei korespondentai ir verslo lyderiai. Jis parodo, kaip įvairioms pasaulio valstybėms sekasi kontroliuoti korupciją, įvertinant padėtį skaičiumi nuo 0 iki 10 (0 reiškia absoliučiai korumpuotą šalį, o 10 – labai skaidrią valstybę).

⁴ Pasaulinis korupcijos barometras – tai sociologinis tyrimas, parodantis žmonių nuomonę apie korumpuotumą ir korupcinę patirtį.

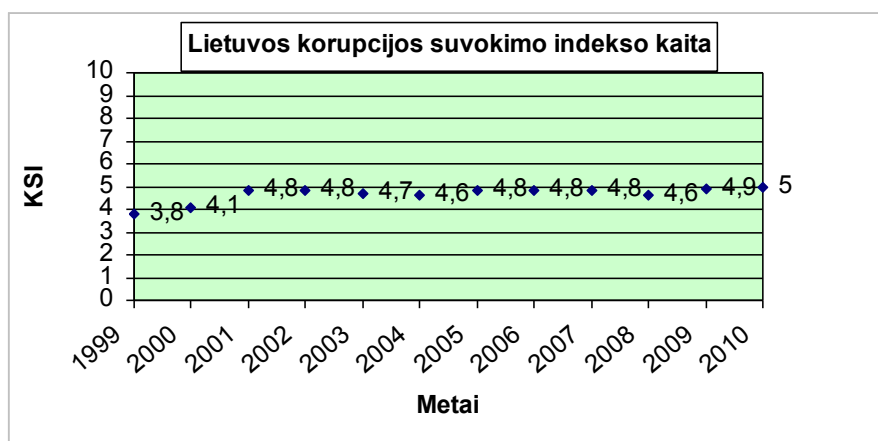
KSI tyrime pirmauja Danija (9,3), Naujoji Zelandija (9,3) ir Singapūras (9,3), paskutiniai sąrašė yra Afganistanas (1,4), Mianmaras (1,4), ir Somalis (1,1). Estijos KSI yra 6,5, Lenkijos- 5,3, Latvijos-4,3, Baltarusijos - 2,5, o Rusijos -2,1 balo.

Pagal organizacijos „Transparency International“ paskelbtus kasmetinio korupcijos suvokimo indekso tyrimo rezultatus Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas 2010 m. – 5,0 balo (10 balų – labai skaidri, 0 – labai korumpuota valstybė). Atitinkamai Lietuva užima 22 vietą iš 30 Europos Sąjungos (toliau vadinama – ES) valstybių narių ir kitų Vakarų Europos valstybių ir 46 vietą tarp tirtų 178 pasaulio šalių. Nors indekso reikšmė ilgai nekitusi ir netgi blogėjusi pastaruosius dvejus metus, galima teigti, kad dabartiniu momentu situacija šiek tiek pagerėjo, tačiau tai nerodo esminio pagerėjimo kovos su korupcija srityje. Rezultatai rodo, kad 34 proc. Lietuvos gyventojų prisipažįsta, kad per pastaruosius dvylika mėnesių jie yra davę kyšį bent vienam iš devynių viešųjų paslaugų teikėjų – švietimo sektoriaus, teismų, sveikatos apsaugos, policijos, registravimo ir leidimų išdavimo tarnyboms, komunalinio paslaugų teikimo įmonėms, mokesčių inspekcijai, žemėtvarkos institucijų arba muitinės atstovams. Pagal šį rodiklį Lietuva atsidūrė antroje pagal korupcinį pažeidžiamumą grupėje su tokiais šalimis, kaip Azerbaidžanas, Bolivija, Salvadoras, Gana, Kenija, Libanas, Meksika, Moldova, Mongolija, Pakistanas, Ukraina, Vietnamas ir Zambija. 78 proc. apklaustųjų mano, kad jų valdžios atstovų veiksmai nukreipti prieš korupciją yra neefektyvūs. Lyginant su kitomis ES šalimis, Lietuvos gyventojai ypač pabrėžia valstybės tarnautojų, teismų ir teisėkūros institucijų korumpuotumą. Lietuvos gyventojai daugiau negu kiti ES piliečiai yra linkę matyti korupciją politinėse partijose, parlamente, teismuose, policijoje ir valstybės tarnyboje. Didelis nepasitikėjimas valstybe ir jos institucijomis, menka informacijos, skatinančios priešintis korupcijai, sklaida, viešojo administravimo neefektyvumas lemia visuomenės narių pakantumą korupcijai. Valstybės institucijomis Lietuvos gyventojai yra linkę mažiau pasitikėti negu jomis vidutiniškai pasitiki kitų ES valstybių narių gyventojai.

Korupciniams nusikaltimams būdingas aukštas latentškumo koeficientas, nes sandorio šalys suinteresuotos išlaikyti korupcijos fakto paslaptį (Gutauskas,2008).

Lietuvos KSI padidėjo nuo 3,9 balo 1999 m. iki 5 balo 2010 metais. Tai geriausias įvertinimas, tad, TILS požiūriu, „galima atsargiai teigti, kad Lietuvos antikorupcinė situacija kiek pagerėjo“.

Pasaulinio korupcijos barometro rezultatai parodė, kad 2009 m. beveik trečdalis Lietuvos gyventojų prisipažino davę kyšį (arba jų šeimos nariai buvo davę kyšį) per paskutinius dvylika mėnesių. Tai didžiausias rodiklis tarp ES šalių, kuriose buvo atliekamas šis tyrimas, ir vienas didesnių rodiklių pasaulyje.



3 pav. Lietuvos korupcijos suvokimo indekso kaita. Sudaryta autorės, remiantis „Transparency International“ duomenimis.

Dar vienas svarbus tyrimas – TILS sudaromas Lietuvos korupcijos žemėlapis. Šeštąjį kartą sudaryto 2008 m. Lietuvos korupcijos žemėlapio duomenimis, 2008 m., kaip ir 2002-aisiais, absoliuti dauguma gyventojų manė, kad kyšis padėtų išspręsti problemas. Tam pritarė ir per 50 proc. įmonių vadovų. Vis dėlto teigiančių, kad kyšį duoda nors kartą per metus, mažėja. 2005 m. tokių verslininkų buvo 20 proc., 2007 m. - 17 proc., o 2008 m. – jau tik 12 procentų.

Kiek besvarstysime, akivaizdu, kad sunkumai dėl korupcijos apibrėžimo yra neišvengiami. Teoretikai skiria keletą esminių problemų, kurios atsiranda norint apibrėžti sudėtingą korupcijos reiškinį:

- ✓ Yra skirtumas tarp to, kaip korupcija yra apibrėžiama valstybių teisiniuose dokumentuose, koks yra korupcijos poveikis ir kaip visuomenė suvokia korupciją.
- ✓ Taip pat reikšmingi neatitikimai atsiranda dėl to, kaip paminėtos problemos yra apibrėžiamos ir suprantamos skirtingose valstybėse (Gardiner, 2002).

Organizacijos, kovojančios su korupcija, pateikia skirtingų apibrėžimų, kuriais remiasi jų veikla. Tarptautinė organizacija *Transparency International* savo korupcijos apibrėžime teigia, kad tai yra viešojo sektoriaus pareigūno, politiko ar tarnautojo elgesys, leidžiantis šiems pareigūnams ar jų artimai aplinkai neteisėtai turtėti, piktnaudžiaujant jiems suteikta valdžia. Rose- Ackerm sutinka su tuo, kad įvairiose visuomenėse korupcijos sąvoka suprantama skirtingai, „ką vienas laiko kyšiu, kitas laiko dovana“ (Rose-Ackerman, 2001).

Tarptautinių žodžių žodyne pateikiamas toks korupcijos apibrėžimas (Vaitkevičiūtė, 1999): „Korupcija (lot. corruptio- gadinimas, papirkimas) – valstybės įstaigos pareigūno ar politinio veikėjo kyšio ėmimas už pareigų atlikimą arba už įstatymo pažeidimą, siekiant naudos sau arba abipusės naudos; papirkimas, kyšininkavimas“.

D. H. Rosenbloom ir R. S. Kravchuk pabrėžia, kad korupcija viešajame administravime iš esmės yra pasaulinio masto fenomenas, kuris gali būti apibrėžtas kaip piktnaudžiavimas visuomenės pasitikėjimu dėl asmeninių interesų (Rosenbloom, Kravchuk, 2005).

Vos ne kasdien girdėdami terminą korupcija, dažnai negalėtume tiksliai apibrėžti, kas tai yra. Pasak J. Piliponytės, korupcija - piktnaudžiavimas visuomenės patikėta galia siekiant asmeninės naudos.

A. Raipos nuomone, korumpuoto sandėrio atveju siekiama asmeninės/grupinės naudos, kuri neapsiriboja materialiniais, finansiniais interesais, bet apima socialinio statuso galimus pokyčius, valdžios paėmimą, pripažinimą ir kt. (Raipa, 2007).

Korupcijos apibrėžimų yra daug, todėl atsirado net poreikis juos grupuoti. A. Heindenheimeris, M. Johnstonas (2002), J. Petersas ir S. Welshas (1978) sugrupavo esamas korupcijos sampratas pagal santykį su visuomenės interesais, pareiga visuomenei, rinka, teise ir viešąja nuomone.

Korupcija yra:

- veiksmas ar jų grupė, pažeidžiantys visuomenės interesus;
- elgesys, nukrypstantis nuo pareigų visuomenei vykdymo;
- individų ar grupių naudojama priemonė biurokratijos veiksmams paveikti, siekiant kuo racialesnio jų elgesio;
- elgesys, pažeidžiantis formalius teisinius standartus;
- visuomenei priimtinių moralinių principų pažeidimas" (Palidauskaitė, 2001).

Klasikiniu laikomas Harvardo politikos mokslų profesoriaus J.S. Nye apibrėžimas teigia, kad korupcija- tai "elgesys, kuris nukrypsta nuo viešai suteiktų (rinkimų ar paskyrimo būdu) formalių pareigų dėl privačios (asmeninės, šeimos, grupės) gerovės ar statuso siekio" (Nye, 1989). Keletas šio apibrėžimo dalių yra ypatingai svarbios. Dauguma turbūt sutinka dėl viešojo vaidmens aspekto išryškavimo. Korupcija galima tik tuomet, kai pareigūnas atlieka savo tarnybos suteiktus (viešuosius) vaidmenis. J.S. Nye taip pat akcentuoja piktnaudžiavimą dėl asmeninės piniginės ar statuso naudos. Šiame apibrėžime kalbama apie tai, kad pinigai nusėda pačių pareigūnų ar jų giminaičių kišenėse, bet nenagrinėjama situacija, kuomet vyksta piktnaudžiavimas siekiant naudos pareigūno politinei partijai, etninei grupei ir pan. Kitas trūkumas tas, kad J.S. Nye korupcijos apibrėžime reikalauja, "kad elgesys nukryptų nuo įprastų viešųjų pareigų ar pažeistų taisykles" (Gardiner, 2002). Tačiau tai sąlygoja įvairias interpretacijas dėl korupcijos paplitimo skirtingose valstybėse. Kai kurios valstybės neturi formalių taisyklių, reglamentuojančių valstybės tarnautojų elgesį, kai kurios valstybės atsižvelgia į tai, kad politikai ir valstybės tarnautojai gali sumaišyti savo oficialias pareigas ir privačius verslo reikalus. Tai reiškia, kad vienose šalyse tam tikras veiksmas nepatenka į J.S. Nye formalios korupcijos apibrėžimo ribas, kai kitose šalyse jis yra laikomas korupciniu.

Kita svarbi kategorija yra pareigūnų piktnaudžiavimas viešąja galia. Tikslus apibrėžimas čia matyt neįmanomas. Politikos mokslininkas iš Kanados K.Gibbon'as išskyrė šiuos veiksmus, kuriuos būtų galima pažymėti kaip "piktnaudžiavimas galia":

- ✓ valstybės tarnautojas priima dirbti į valstybės tarnybą savo giminaitį, o ne aukštesnės kvalifikacijos pretendantą (nepotizmas);
- ✓ politinė partija laimi rinkimus ir tuomet nušalina visus tuos pareigūnus, kurie rėmė opozicinę partiją (patronažas);
- ✓ įstatymų leidžiamosios valdžios atstovai valdo rūdos kompanijos išteklius ir balsuoja už įstatymo projektą, kuris suteikia mokesčių nuolaidas tokioms kompanijoms (įstatyminis interesų konfliktas);
- ✓ vyriausybės darbuotojai naudoja savo žinias ir tarnybos turimą informaciją bei konsultuoja privačius klientus (biurokratinis interesų konfliktas) (Gibbons, 1989);

Šį Gibbono sąrašą galima papildyti ir tokiomis veiklomis:

- ✓ sutarčių, palankių draugams ar politiniams rėmėjams, sudarymas su vyriausybe;
- ✓ melas žiniasklaidai ir visuomenei;
- ✓ įvairios kitos politinių kompanijų finansavimo formos ir kt. (Piliponytė, 2005).

Baigiant kalbėti apie piktnaudžiavimo viešąja galia kategoriją, reikia pasakyti, kad jos apibrėžimo dviprasmiškumas yra itin aktualus. Kai kurios piktnaudžiavimo formos yra uždraustos skirtingose šalyse. Jeigu taip yra, jos gali būti prilyginamos kitoms korupcijos formoms, jeigu atitinka antrą J.S. Nye reikalavimą, kad pareigūnas gauna asmeninę naudą. Net ten, kur jos yra teisėtos, tačiau, vykdomų veiksmų ir pareigūnų elgesys mažų mažiausia yra neetiškas – vyksta akivaizdus puolimas ir nepasitenkinimas dėl to, kaip pareigūnai turi elgtis bei vykdyti savo pareigas.

Istorinėje perspektyvoje klasikinis korupcijos suvokimas turi kur kas platesnę reikšmę nei moderniais laikais. Michaelis Johnstonas tvirtina, kad Platonas, Aristotelis, Tukididas, Makiavelis korupcijos terminą vartojo kalbėdami apie moralinę visos visuomenės „sveikatą“, o šiandien tas terminas labiau asocijuojasi su neteisėtais ar abejotinais pavienių asmenų veiksmais (Johnston, 2000).

Kitas amerikietis J.C. Scottas (1972) korupciją sieja su nukrypimu nuo elgesio standartų.

R. Klitgaardas (1988) situaciją „kai individas asmeninius interesus neteisėtai iškelia virš idealų ir žmonių, kuriems jis prisiekė tarnauti“, įvardija kaip korupciją.

Ekonomistas ir politologas S.P. Huntingtonas (2002) korupcijos atsiradimą sieja su visuomenės modernizacija ir teigia, kad „korupcija – tai valstybės tarnautojų elgesys, nukrypstantis nuo priimtinių normų siekiant asmeninių tikslų <....>. Korupcija nėra elgesio nukrypimas nuo priimtinių normų, bet normų nukrypimas nuo nusistovėjusių standartų“.

Vengrų politologas A. Sajo (2002) korupciją sieja su klientelės (patrono ir kliento) santykiais ir teigia, kad „korupcija yra klientelinės socialinės struktūros dalis.“

Bulgarų politikos mokslų atstovas I. Krastevas (1998) korupciją supranta kaip slapta protekcionizmo formą.

Pasak A. Raudonienės (2002), prigimtinė prasme sąvoka korupcija dažniausiai yra siejama su neteisėtais valstybės tarnautojų veiksmais viešojo administravimo sferoje. Tačiau korupcijos mastams plečiantis ir apimant ne tik viešąjį, bet ir privatųjį sektorių, klasikinė jos sąvoka tampa per siaura norint išsamiai apibūdinti šį, antisocialinį, reiškinių.

A. Raudonienės (2002) manymu, klasikinis korupcijos apibrėžimas, teigiantis, kad tai bendra valstybės liga, išliko ir mūsų laikais. J. Palidaukaitė (2003) teigia, kad korupcija būdinga valdžiai, asmenims, organizacijoms, atskiroms skirtingą išsivystymo lygį pasiekusioms šalims. Jos nuomone, dabartiniame pasaulyje beveik kasdien sužinoma apie administracinę (išitraukę tiek valstybinio, visuomeninio, tiek privataus sektoriaus tarnautojai) ar politinę (įvairių lygių politikai) korupciją. Ją nelengva pamatyti, nes geriausiai ji pasireiškia, glūdėdama po paslapties skraiste. Aristotelis yra pastebėjęs ir kitą problemos dalį: „Tai, kas įprasta daugumai, pritraukia mažiausiai dėmesio“. Net ir šiandien daugiausia korupcijos pasireiškia viešajame sektoriuje, todėl esant galimybei reikėtų nustatyti tokias priemones, kurios efektyviai atbaidytų nuo korupcinių veiksmų. (Klitgaard, R. Maclean – Abarova, R. Lindsey Parris, H., 2005).

Lietuvos sociologai R. Ališauskienė, A. Dobryninas ir L. Žilinskienė (2005) korupciją vertina kaip sudėtingą reiškinių, kuriame susipina vertybiniai, teisiniai, politiniai ir vadybiniai dalykai. Teisininkai V. Justickis ir A. Raudonienė (2001) korupciją apibrėžia kaip „reguliarią, besikartojančią, integralią nusikalstamą veiklą, kurią vykdo individas, palaikantis tarnybos santykius su valstybės aparatu, su privačiu verslo subjektu, rinkėjais, su žiniasklaidos auditorija (skaitytojais ir žiūrovais) ir kuri pasireiškia piktnaudžiavimu savo padėtimi bei pasitikėjimu siekiant asmeninės naudos“.

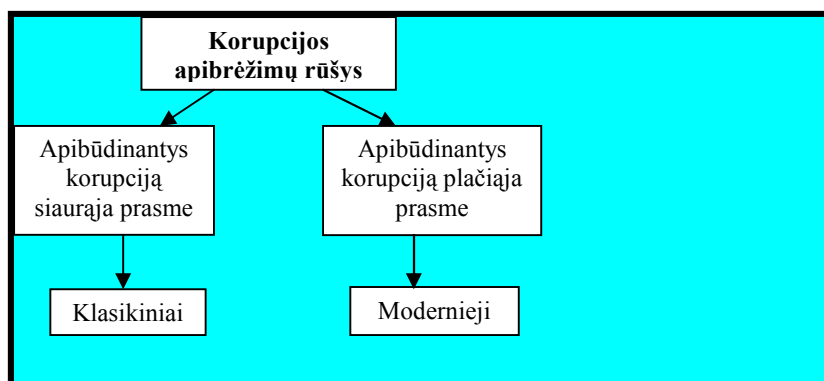
J. Gavelytė (2004), užuot apibrėžusi korupcijos sąvoką, teigia, kad tiksliausiai jos esmę ir pavojingumą atskleidžia korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų sąrašas.

Korupcijos reiškiniai tokie sudėtingi, jos formos bei tipologija skirtingose šalyse taip pat labai įvairios, kad po ilgų bandymų suformuluoti visoms šalims vienodą apibrėžimą, buvo suabejota, ar tai apskritai įmanoma. Kai kurie autoriai tvirtina, kad pasaulyje egzistuoja per tris šimtus korupcijos apibrėžimų, tačiau ko gero vertėtų sutikti su D. Trangu (1994) teigiančiu, kad tikrovėje yra tiek korupcijos apibrėžimų, kiek yra teisininkų, mokslininkų, tyrinėjančių ir analizuojančių šį socialinį reiškinį.

Vienas seniausių bei trumpiausių apibrėžimų aptinkamas Jungtinių Tautų Organizacijos informaciniame žinyne, skirtame tarptautinei kovai su korupcija. Šis apibrėžimas yra toks: „korupcija – tai piktnaudžiavimas valstybine valdžia siekiant gauti naudos asmeniniais tikslais“. Jau iš šio apibrėžimo matyti, kad korupcija neapsiriboja vien kyšininka

pirkimą, tarnybinių pareigų neatlikimą, nepotizmą (tarnybinės padėties naudojimas giminėms proteguoti) ir kitas korupcijos apraiškas.

Visus korupcijos apibrėžimus galima būtų suskirstyti į dvi rūšis pagal tai, kokią sferą jie apibrėžia, ar korupciją apibūdina siaurąja ar plačiąja prasme. Šis skirstymas grindžiamas atsižvelgiant į tai, ar korupcija apsiriboja tik valstybės tarnybos sfera, ar suvokiama plačiau – apima korupciją ir privačiajame sektoriuje (Raudonienė, 2002).



4 pav. Korupcijos apibrėžimų klasifikacija. Sudaryta autorės.

Klasikiniai korupcijos apibrėžimai suponuoja korupciją „siaurąja prasme“, t.y. šių veikų subjektai esti tik valstybės tarnautojai. Dažniausiai turima omenyje valstybės valdymo, viešojo administravimo pareigūnas ar tarnautojas ir jo tarnyba. Tai gali būti mokesčių inspektorius, muitininkas, policijos pareigūnas, bet koks kitas valstybės tarnautojas, priimantis sprendimus valstybės vardu. Korupcijos sąvoka apima tik sferas, kuriose veikė valstybės tarnautojai ar politikai, turintieji „viešą įgaliojimą – dirbantys viešojo administravimo institucijose, parlamente, savivaldybėse“. Iš korupcijos sąvokos „iškrenta“ privataus verslo, taip pat žiniasklaidos sfera (Raudonienė, 2002).

V. Tanzi (1998) taip pat korupciją sieja su valstybinės valdžios panaudojimu siekiant gauti asmeninės naudos.

Korupcijos problema pamažu tampa prioritetine tarptautinės bendruomenės problema (Ackerman, 2001), todėl demokratinėse šalyse daugėja politinių ir visuomeninių iniciatyvų, skirtų kovai su korupcija. Viena pagrindinių jų problemų - nesama tikslaus korupcijos sąvokos turinio ir sampratos, kurie palengvintų suvokti ir taikyti korupcijos sąvoką ne tik teisėkūroje ir antikorupcinių įstatymų taikymo praktikoje, viešojo administravimo institucijų praktikoje, bet ir visuomenės teisinėje sąmonėje. Todėl pastaruoju dešimtmečiu iniciatyvos nustatyti bendrą korupcijos sąvokos apibrėžimą ėmėsi tarptautinės organizacijos. G. Šatienė siūlo įteisinti vienodą visuose teisės aktuose korupcijos apibrėžimą: „korupcija – tai korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų ir joms palankią aplinką sudarančių aplinkybių bei sąlygų sistema“.

Klasikinių korupcijos apibrėžimų pavyzdžiai

Autorius	Apibrėžimas
J.Pope	Paprasčiausia prasme korupcija yra piktnaudžiavimas galia, valdžia, asmeniniais tikslais. Tokią korupcijos sampratą sudaro pareigūnų, politikų ar valstybės tarnautojų elgesys viešajame sektoriuje, kai jie nesąžiningai ir neteisiškai praturtėja, piktnaudžiaudami savo valdžiai ir galia (Pope, 2000)
C.J.Friedrich	Korupcija yra toks elgesys, kuris nukrypsta nuo vyraujančių normų, standartų. Tai- iškreiptas elgesys, susijęs su ypatinga motyvacija, tiksliau sakant, su asmenine nauda sau. Tačiau nepaisant to, ar motyvacija yra, ar jos nėra, egzistuoja faktas, kad asmeninė nauda yra užtikrinama visuomenės sąskaita. Asmeninė nauda gali būti išreikšta pinigine forma, nors gali turėti ir kitokių formų. Korupcija egzistuoja, kuomet valdžios turėtojas, kaip atsakingas pareigūnas ar užimantis postą, įgyja piniginius ar kitokius apdovanojimus. Valdžios turėtojas yra skatinamas atlikti tam tikrus veiksmus, už kurios jam suteikiamas atitinkamas atlygis ir taip daro nuostolius grupei ar organizacijai, kuriai priklauso (Friedrich, 1997).
R.Klitgaard	Korupciją skatina viešųjų paslaugų monopolija, sprendimų priėmimo diskrecija (teisė spręsti koki nors klausimą savo nuožiūra) bei atsakomybės už neteisėtus sprendimus nebuvimas (Klitgaard, 2000).
P.Langseth	„Korupcija yra nusižengimas civilinei tarnybai, siekiant privačios naudos“.Ši samprata apima nederamą ir neteisėtą valstybės pareigūnų, taip pat politikų bei valstybės tarnautojų, kurių einamos pareigos sukuria galimybę valstybės lėšas bei turtą nukreipti sau ir savo bendrininkams, elgesį (Langseth, 2000).
J.C.Scottas	„Korupcija yra elgesio nukrypimas nuo tam tikrų standartų“ ir kelia klausimą: „Kokius kriterijus mes naudojame tiems standartams nustatyti?“ (Gardiner, 2002).
S.R.Ackerman	„Korupcija – tai valstybinės valdžios naudojimas asmeniškai paipelnyti“ (Ackerman, 2001).

Sudaryta autorės.

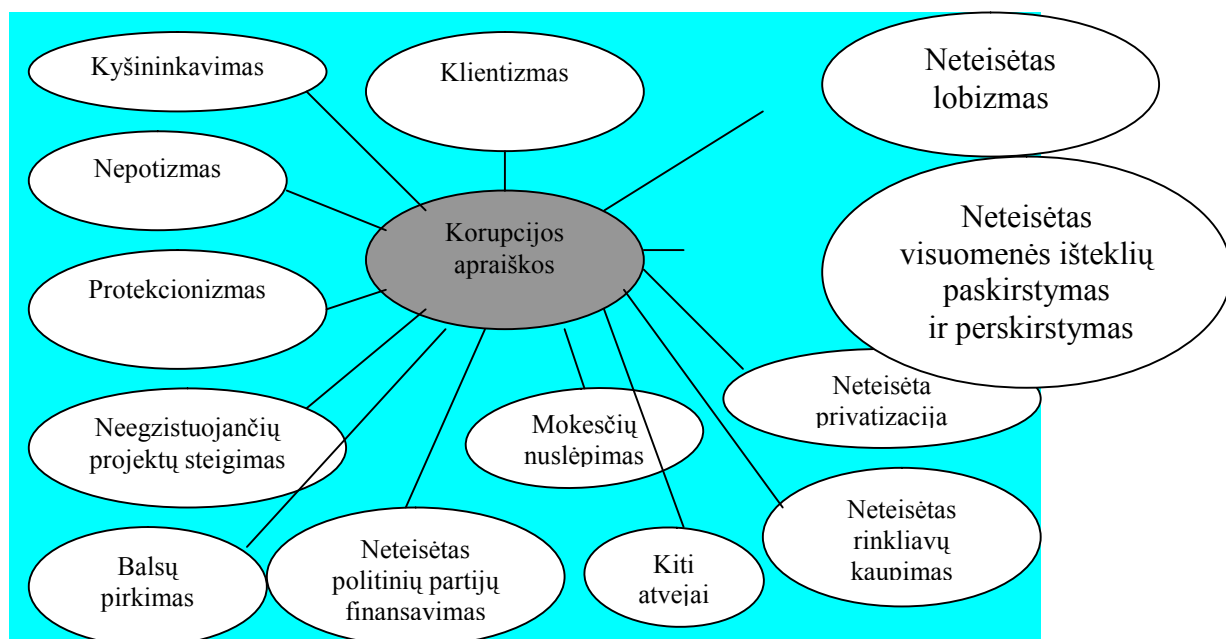
Korupcijos sampratos teisinė problema bandoma išspręsti Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme, kurio 2 straipsnio 2 dalyje pateikiama korupcijos sąvoka. Šioje sąvokoje nurodoma, kad korupcija – tai valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui.

veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmams arba neveikimas siekiant, reikalaujant turinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šią naudą priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas.

G.Šatienė (2008) pabrėžia, kad prie šio apibrėžimo būtinas ilgas aiškinamasis raštas. Tai ganėtinai platus apibrėžimas, šiuo metu turintis tik teorinę reikšmę.

Remdamiesi šiuo Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme įvardintu korupcijos apibrėžimu galėtume teigti, kad korupcija – tai piktnaudžiavimas tarnyba siekiant sau arba kitam asmeniui asmeninės naudos. Taigi korupcinių veikų subjektais yra nurodomi valstybės tarnautojai, kurie Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo (1999) 2 straipsnio 2 dalyje yra įvardijami kaip fiziniai asmenys, einantys pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantys viešojo administravimo veiklą. Į šios sąvokos turinį neįtraukiami fiziniai ar juridiniai asmenys, atstovaujantys privatųjį sektorių.

Galima paminėti daugybę korupcijos apraiškų: kyšininkavimas, nepotizmas, protekcionizmas, klientizmas, neteisėtas lobizmas, neteisėtas paskirstymas ir perskirstymas visuomenės resursų, neteisėta privatizacija, neegzistuojančių projektų steigimas, neteisėtas rinkliavų kaupimas, mokesčių nuslėpimas, balsų pirkimas, neteisėtų politinių partijų finansavimas ir kt. (Piliponytė, 2005).



5 pav. Korupcijos apraiškos. Sudaryta autorės.

Žvelgiant į padėtį Lietuvoje, derėtų pabrėžti, jog vis labiau gilintis į korupcijos fenomeną bei stengiantis šį reiškinį išsamiau ištirti, iki 2008 metų nebuvo oficialiai priimto ir vienodai traktuojamo korupcijos apibrėžimo. Todėl ir „Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programoje“ buvo akcentuojama, jog būtina parengti aiškų ir tikslų teisinį korupcijos apibrėžimą

aprėpiantį ir privatų sektorių. Tiksliai paaiškintą sąvoką būtų lengviau taikyti teisėkūroje, viešojo administravimo institucijų praktikoje, ją geriau suvoktų visuomenė, būtų lengviau deramai taikyti antikorupcinius įstatymus. Pateikiamas tik abstraktus apibrėžimas: „korupcija yra bet koks valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens elgesys, neatitinkantis jiems suteiktų įgaliojimų ar nustatytų elgesio standartų, ar tokio elgesio skatinimas pakenkiant asmenų ir valstybės interesams". (Lietuvos Respublikos nacionalinė kovos su korupcija programa). 2002 m. „Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme" pateikiamas korupcinio pobūdžio nusikalstamos veiklos apibūdinimas: „kyšininkavimas, tarpininko kyšininkavimas, papirkimas, kitos nusikalstamos veikos, jeigu jos padarytos viešojo administravimo sektoriuje arba teikiant viešąsias paslaugas siekiant sau ar kitiems asmenims naudos: piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba įgaliojimų viršijimas, piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais, dokumentų ar matavimo priemonių suklastojimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, tarnybos paslapties atskleidimas, komercinės paslapties atskleidimas, neteisingų duomenų apie pajamas, pelną ar turtą pateikimas, nusikalstamu būdu įgytų pinigų ar turto legalizavimas, kišimasis į valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą ar kitos nusikalstamos veikos, kai tokių veikų padarymu siekiama ar reikalaujama kyšio, papirkimo arba nuslėpti ar užmaskuoti kyšininkavimą ar papirkimą." (Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas. 2002 m. gegužės 28 d. Nr. IX-904).

Jeigu yra akivaizdus skirtumas tarp to, kaip korupciją apibrėžia įstatymas ir kaip korupciją suvokia piliečiai, gali atsitikti, kad valstybės tarnautojai taip pat bus labiau linkę laikytis visuomenėje vyraujančių vertybių nei paisyti įstatymo. Taip pat, pasak Gardinerio, jokie efektyvūs veiksmai, nukreipti prieš korupciją, yra neįmanomi arba sunkiai įgyvendinami, jeigu visuomenės nuomonė labai skiriasi nuo teisinio korupcijos apibrėžimo.

Prokurorai ir kiti tyrėjai žino, kad jei piliečiai nerimauja dėl korupcijos, jie yra labiau linkę :

- ✓ pranešti apie nusikaltimus;
- ✓ padėti vykdomiems tyrimams;
- ✓ rinkėjai, kurie nepritaria korupcijai bus linkę balsuoti už skaidrius politikus ir nerinkti sukčių;
- ✓ piliečių vertybės ir supratimas apie korupciją, sąlygoja jų elgesį, pvz.; ar piliečiai patys siūlo kyšius ar elgiasi pagal įstatymą.

„Dėl šių priežasčių visuomenės nuomonė apie korupciją yra pakankamai svarbi kalbant apie efektyvias teisėgaugos institucijų priemones, nukreiptas prieš korupciją“ (Gardiner, 2002).

Galima išskirti tris korupcijos sąvokos kitimo tendencijas:

- 1) nuo asmeninės naudos akcentavimo pereinama grupinės, organizacinės naudos suvokimo (įskaitant partinius, verslo partnerių interesus) l

- 2) dėmesys vien tik nuo valstybinio sektoriaus pasislenka privataus sektoriaus (siaura/ plati sąvoka) link;
- 3) suvokiamas kintantis pačios problemos kontekstas (lokali/globali problema) (Palidaskaitė, 2005).

Ilgą laiką korupcija buvo siejama tik su asmenine ar grupine (šeimos, giminės, verslo kolegu) nauda. Dabartinio politinio gyvenimo realijos leido kitu rakursu pažvelgti į korupcijos reiškinių. Politinių kompanijų finansavimas, glaudūs verslo ir politikos santykiai, rinkėjų balsų pirkimas, įvairios manipuliacijos inicijuojant ir svarstant įstatymus leido išplėsti naudos gavėjų kategoriją, įtraukiant ir organizacijas (politinės partijos, verslo grupuotės, atskiros institucijos).

RyškJanti tendencija pereiti nuo tradicinės prie moderniosios korupcijos sąvokos leidžia išplėsti galimų kovos su šiuo reiškiniu dalyvių sąrašą (Raudonienė, 2002). Tradiciškai korupciją suvokiant kaip valstybinio sektoriaus valdymo problemą, bandoma kovoti su šiuo reiškiniu valdžios institucijų, visuomenės ir žiniasklaidos pastangomis. Tokį korupcijos apibrėžimą suponavo istoriškai susiformavusi opinija apie valstybinio sektoriaus viešenybę, palyginti su privačiu sektoriumi ir su atskiru piliečiu. Valstybės pareigūnų ir institucijų priimami sprendimai bei veikla veikia visuomenės bei šalies raidos teisinius pamatus ir praktinį jų diegimą. Tačiau ne mažesnės įtakos visuomenės raidai turi privatus ir nevyriausybinis sektoriai, kurių veiklos galimybės gerokai priklauso nuo valdžios institucijų sprendimų ir susiklosčiusių santykių modelio. Korupcija privačiame sektoriuje (karteliniai susitarimai, monopolijos, nesąžininga konkurencija dalyvaujant viešuosiuose pirkimuose ir kt.) neigiamai veikia ne tik kitus verslo subjektus, bet ir pačią visuomenę, kuri moka už ilgalaikes, ne visada akivaizdžias, korupcijos pasekmes (Lewis, 2005).

Modernus korupcijos apibrėžimas įtraukia naudojimąsi padėtimi ne tik valstybiniame, bet ir privačiame (verslas) bei viešajame sektoriuje (nevyriausybinės organizacijos, medikų, pedagogų ir kt. profesijų atstovų veikla). Skirtingos korupcijos sąvokos, t.y. siaura (tradicinė)/ plati (moderni) apima nevienodus korumpuotos veikos elementus. Korupcijai siuraja prasme priskiriami nusikaltimai valstybės tarnybai, kurie įvardinti baudžiamajame kodekse, t.y. kyšio ėmimas, papirkimas, piktnaudžiavimas tarnyba, valstybės pareigūno neteisėtas dalyvavimas įmonės komercinėje, ūkinėje ar finansinėje veikloje, tarnybos įgaliojimų viršijimas, tarnybos pareigų neatlikimas, tarnybinis suklastojimas. Korupcijai plačiąja prasme priskiriami nusikaltimai ūkininkavimo tvarkai, t.y. komercinis papirkimas, neteisėtas atlyginimo paėmimas, piktnaudžiavimas pasitikėjimu komercinėje, ūkinėje ar finansinėje veikloje, viešojo pirkimo tvarkos pažeidimas, neteisėtas banko paskolos išdavimas, nepateisinamai rizikinga banko operacija ir kt. (Justickis, Raudonienė, 2001).

Problematiškas ne tiek korupcijos apibrėžimo klaidingumas/korektiškumas, bet teiginiai, nusakantys korupcijos esmę (Williams, 2000). Korupcijos tyrinėt

korupciją sunku apibrėžti įstatymais, nes ji yra unikali, t.y. apibrėžta laike ir erdvėje. Tokia pozicija, priešinga legalistiniam korupcijos supratimui, paaiškina nevienodą skirtingų tautų panašaus elgesio vertinimą (Huntington, 1968). Įstatyminiame korupcijos apibrėžime akcentuojamas privataus ir visuomenės intereso susidūrimas, kuris dažnai baigiasi privataus intereso prioretizavimu viešojo intereso sąskaita. Tačiau viešojo intereso sąvoka iškelia naujų problemų (sąvokos neapibrėžtumas, nekonkretumas, metodologiniai sunkumai detalizuojant sąvokos turinį, galimybės elitui piktnaudžiauti sąvoka savo grupės naudai, kt).

Korumpuoto elgesio išskiriami trys bruožai:

- 1) asmeninės ar grupinės naudos siekimas;
- 2) slepiama veikla, t.y. mainai;
- 3) toks elgesys nėra pavienis atvejis ir turi ilgalaikę tendenciją (Justickis, Raudonienė, 2001).

Korupciją galima prilyginti mainams, kuriuose dalyvauja dvi suinteresuotosios šalies pusės. Viena yra sprendimą siūlanti, priimanti ar galinti jam daryti įtaką (politikas, valstybės tarnautojas, privatus asmuo), kita yra suinteresuota sprendimu šalis (asmuo, grupė, organizacija). Abi šalys išitraukia iš tokių mainų tikėdamosios naudos. Naudos suvokimas neapsiriboja tik materialine nauda (pinigai, pramogos, kelionės, dovanos), tai gali būti siekiamas postas, prestižas, galimybė prireikus pareikalauti kokių nors paslaugų ir kt. Korupciniai mainai, kuriuose dalyvauja ne mažiau kaip dvi šalys (mainams vykstant per tarpininkus išauga ne tik dalyvių skaičius, bet ir sandėrio kaina), skiria korupciją nuo sukčiavimo, kuris yra daugiau pavienis nusikaltimas. Sukčiavimo atveju laimi tik viena šalis nepriklausomai, ar tai būtų asmuo, ar grupė (Raudonienė, 2003).

Labai išsamiai korupcijos apibrėžtį socialologijos ir teisės mokslo kontekste išnagrinėjo G.Šatienė daktaro disertacijoje. Mokslininkė akcentavo, kad korupcijos sąvokos negalima painioti su korupcinio pobūdžio nusikalstamomis veikomis. G. Šatienė korupcijos sąvoką siūlo apibrėžti: „korupcija – tai korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų ir joms palankią aplinką sudarančių aplinkybių bei sąlygų sistema“. Korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką siūlytina apibrėžti taip : „tai prieštaringa visuomenėje priimtoms teisės ir dorovės normoms, nulemta elgesio principų ir bendrųjų vertybių svarbos nuvertinimo, ignoruojanti viešuosius interesus ir pavojinga visuomenei nusikalstama veika, kuri pasireiškia naudojimusi turima valdžia (socialiniu ir teisiniu statusu) bei privačios gerovės arba statuso siekimu (savanaudiškais motyvais), kuriai turi įtakos maža veikos atskleidimo ir išaiškinimo rizika bei asmens poreikis gauti iš kito asmens kokią nors paslaugą ar materialines vertybes“.

Akivaizdu, kad korupcija – tai vienas iš neigiamų kompleksinių socialinių reiškinių, sukeliantis aibę žalingų valstybei padarinių socialinėje – politinėje, valstybės valdymo bei administravimo srityje, ekonominėje ir netgi tarptautinėje santykių sferose.

Taigi galime teigti, kad Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, korupcijos šaknys glūdi praeityje, o dabartis augina ir leidžia naujas korupcijos pasireiškimo formas, kurias keisdama korupcija prasiskverbia į įvairias valstybines institucijas, politikos sferą, privatų sektorių, o neretai įgyja ir tarptautinį pobūdį. Visa tai daro neigiamą įtaką šalies ekonomikos plėtrai, trukdo laisvai bei sąžiningai konkurencijai, griaua gyventojų pasitikėjimą valstybinėmis institucijomis, o taip pat – ir pačia valstybe. Todėl suprasdama korupcijos daromą žalą bei keliamą grėsmę Lietuvos Respublikos valdžia bei visuomenė jau ne vienerius metus įvairiais būdais bei priemonėmis mėgina kovoti su šiuo reiškiniu.

Apibendrinant šį skyrių pabrėžtina, kad:

- ✓ *Yra daugybė korupcijos apibrėžimų;*
- ✓ *Yra skirtingi aspektai: viešoji tarnyba, viešasis interesas, poreikis, mainai ir kt., skiriami siekiant apibrėžti korupcijos reiškinį;*
- ✓ *Kyla problemos dėl neatitikimo tarp teisinės korupcijos sąvokos ir visuomenės suvokimo, tarp skirtingų šalių teisinių bazių nesuderinamumo.*

Analizuojant korupcijos reiškinį svarbu:

- ✓ *Žvelgti į korupciją ne tik teisės ir kriminalinės justicijos, bet daug platesniu – politiniu, socialiniu, ekonominiu ir kultūriniu- požiūriu.*
- ✓ *Atsižvelgti į tarptautinio, regioninio, nacionalinio ir vietinio konteksto ypatumus.*
- ✓ *Atsižvelgti į laiko perspektyvą ir nuolat kintančias bei sudėtingėjančias korupcijos formas.*

Viena iš metodologinių korupcijos kaip socialinio reiškinio analizės problemų yra apibrėžimas, nes korupcijos vertinimas priklauso nuo jos suvokimo, nuo stebinčio ar tyrinėjančio asmens nuomonės ir pozicijos. Skirtingi socialinių mokslų atstovų požiūriai leidžia tikėtis geresnio, sistemiškesnio šio reiškinio pažinimo. Bandydami nusakyti korupcijos esmę ekonomistai, politologai ir teisininkai užima kiek skirtingas pozicijas, bet galima pamatyti ir tam tikrus sankirtos taškus. Kalbama apie korupcijoje dalyvaujančius veikėjus, jų motyvus arba paskatas veikti netinkamu būdu, galimybes ištraukti į tokią veiklą, apie vykstančius mainus, kurie ne tik pažeidžia tam tikras taisykles, bet ir pakerta pasitikėjimu grįstus santykius. Korumpuotas sandėris visuomet vyksta tarp dviejų suinteresuotųjų šalių ir nusižengiant įstatymams, taisyklėms, kodeksams, paminant visuomenės interesus.

Pastarųjų metų antikorupcinėje praktikoje pastebimas korupcijos sąvokos kitimas “nuo asmeninės naudos akcentavimo pereinama grupinės, organizacinės naudos suvokimo (įskaitant partinius, verslo partnerių interesus) link, dėmesys vien tik nuo valstybinio sektoriaus pasislenka privataus sektoriaus link (siaura/plati sąvoka), suvokiamas kintantis pačios problemos kontekstas (lokali/globali problema).

Apibendrinant skirtingų socialinių mokslų atstovų pateikiamus korupcijos apibrėžimus galima teigti, kad korupcijos sąvoka, kaip ir pats korupcijos reiškiny, turi polinkį kisti vystantis visuomenei.

Platus korupcijos apibrėžimas turėtų riboti neteisėtas veikas ne tik viešojo administravimo, bet ir politinių santykių, rinkiminių kampanijų, žiniasklaidos bei privačiame sektoriuose. Galima manyti, kad ir šis sąrašas nėra galutinis.

Atsižvelgiant į mūsų šalies specifiką ir jai įtaką darančius veiksnius manau, kad Lietuvai aktualesnė platesnė arba moderni korupcijos sąvokos traktuotė, kuri pabrėžia ne tik valstybės pareigūno ar tarnautojo vaidmenį korupciniuose santykiuose, bet ir privataus verslo atstovų nusizengimus savo tarnybos interesams.

Toks didelis korupcijos apibrėžimų skaičius ir vienos, visas veikas apimančios korupcijos sąvokos nebuvimas, neigiamai įtakoja korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą, nes tiksliai ir išsamiai nėra apibrėžiamos korupcinės veikos bei jų subjektai, kurie įtakoja korupcijos apraiškas viešajame sektoriuje.

1.2 Korupcijos priežastys ir pasekmės viešajame sektoriuje

Siekiant efektyvios kovos su korupcija, reikia susipažinti su šio reiškinio priežastimis. Tyrinėtojai ir bando rasti atsakymą į klausimą, kokios priežastys lemia korupcijos atsiradimą. Korupcijos priežasčių ir sąlygų išaiškinimas ir pažinimas yra pirminis korupcinių nusikaltimų prevencijos žingsnis.

D.Gambetta (2002) skiria dvejopus veiksnius: asmeninius ir kontekstinius, kurie motyvuoja asmenis įsitraukti į korupcinę veiklą. Asmenis motyvuojantys veiksniai, pasak sociologo, yra asmeninis interesas, tingėjimas, kyšis, tuštynė ar prisirišimas. Elgesio motyvų moralumo / nemoralumo vertinimas leidžia geriau suvokti šį visuomeninį reiškinį. Korupciją gali paskatinti nebaudžiamumas, apsauga nuo kišimosi, netinkama veiklos priežiūra, bauginimas ar suokalbis.

Mokslininkas M.Philpas (2002) skiria paperkančių ir korumpuotų asmenų motyvus ir šios veiklos paskatas. Paperkančiųjų motyvacija ir paskatos labiau priklauso nuo pačios sistemos, kuri gali būti sukurta taip, kad korupcinio elgesio galimybės būtų minimalios arba, atvirkščiai, maksimalios. Minimi du motyvai: viešųjų interesų pakeitimas privačiais (šeiminės pareigos, etninė ar religinė ištikimybė) ir valstybės tarnybos atsakomybės pakeitimas kita galima normų ir vertybių (draugiškumo, lojalumo, abipusės pagalbos ir kt.) sistema pažeidžiant taisykles.

Politologai T. Holbrookas ir K. Meieris (1993) korupcijos atsiradimą aiškina iš istorinių – kultūrinių, struktūrinių, biurokratinių ir politinės ekonomijos po:

skyrimo santykiškumą. Istorinis- kultūrinis korupcijos aiškinimas, susijęs su urbanizacija ir politiniu stiliumi. Miesto aplinka sumažina šeimos ir religijos socialinę kontrolę ir kartu leidžia sutelkti valdžios programas ir išteklius. Gyvuoja tam tikras politinis stilius ir kultūra, kai mažai vertinamas sąžiningumas ir efektyvumas, o pirmenybė teikiama favoritizmui, asmeninei ištikimybei ir asmeninei naudai.

Amerikiečiai F. Anechiarico ir J. Jacobsas (1996) korupcijos ištakų ieško ne individo veiksmuose, bet organizacijos kultūroje ar struktūroje. Korupcija traktuojama kaip įstaigos ar organizacijos neigiamos dorovinės aplinkos padarinys.

Tyrinėtojas A. Morgan išskiria tris korupcijos priežasčių grupes: etines ar kultūrinės (visuomenės moralė, tikėjimų pokyčiai, tradicijos ir naujovės konfliktas); ekonomines (privataus sektoriaus korupcijos toleravimas, ekonominės tarnautojų paskatos); politines (silpnos politinės sistemos ir institucijos gali skatinti formalių taisyklių laužymą) (Morgan, 1998). Pasaulio banko ekspertų nuomone, šio reiškinių priežastis nulemia kontekstas: šalies politika, biurokratinės tradicijos, politinis vystymasis, visuomenės istorija (World Bank, 1997).

G. Steponavičienė teigia, kad ypatingai korupcijai viešajame sektoriuje plisti padeda galimybė politikams dėl asmeninio suinteresuotumo įtakoti priimamus sprendimus, sprendimų priėmimo diskrecija⁵, įstatymai ir jų lydymieji aktai, sudarantys sąlygas pasinaudoti tarnybine padėtimi ir pan. (Steponavičienė, 2005).

N. Penkaitis (2006) kaip vieną iš pagrindinių korupcijos atsiradimo priežasčių įvardija „aukšto lygio“ biurokratizmą, kuris sukuria palankią dirvą valdininkams piktnaudžiauti savo tarnybine padėtimi.

Panašiai mano ir R. Buivydas. Anot jo, kuo didesnis valstybinis sektorius, tuo didesnės galimybės korupcijai. Kuo daugiau valdžia turi įtakos, tuo labiau sukuriamos sąlygos duoti kyšius valstybės tarnautojams (Buivydas, 2003).

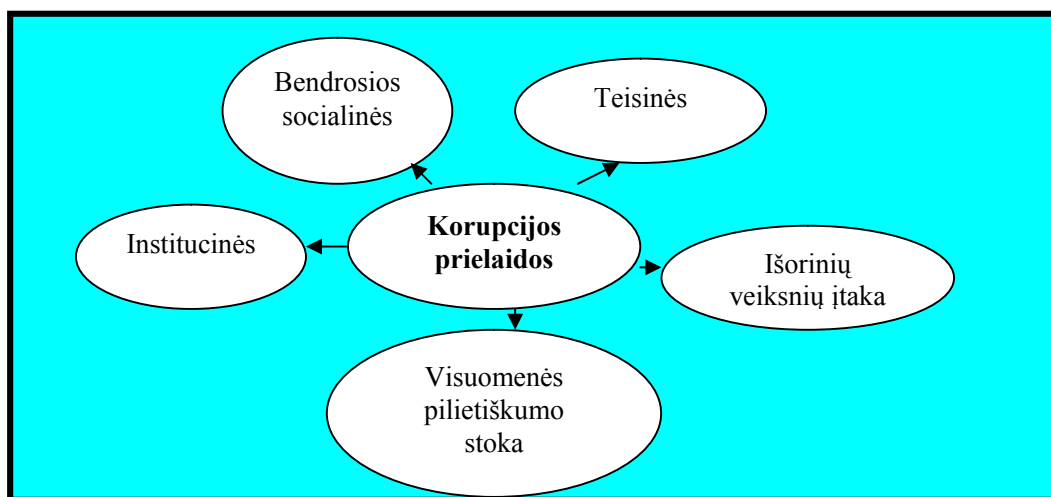
Kita priežastis, prisidedanti prie korupcinių pažeidimų atsiradimo, yra maži atlyginimai viešajame sektoriuje. Pasak N. Penkaičio, pasitelkiant tarptautinę patirtį, įrodyta, kad egzistuoja koreliacija tarp skurdo ir korupcijos. Jei viešajame sektoriuje dirbantys žmonės gauna menkus atlyginimus, paskatos imti kyšius išties yra didelės (Penkaitis, 2006).

E. Bakonio teigimu, nepaisant vienodos žmogaus prigimties, visuomenės nėra vienodai korumpuotos. Korupcijos lygis susijęs su visuomenės kultūra, mentalitetu, tradicijomis. Korupcijai lengviau išsisknyti šalyse, kuriose visuomenės išsilavinimo lygis žemas, o pilietinė sąmonė nebrandi (Bakonis ir kt, 2005).

Lietuvos Respublikos nacionalinė kovos su korupcija programa santykinai skiria penkias korupcijos priežasčių grupes:

⁵ Valstybės tarnautojo ar įstaigos teisė spręsti kokį nors klausimą savo nuožiūra.

- **Bendrasias socialines** (nedarbas, sveikatos draudimo sistemos netobulumas, maži valstybės tarnautojų atlyginimai ir pan.);
- **Teisines** (teisės aktų netobulumas, dažnas keitimas bei kolizijos, nebaudžiamumas, kontrolės sistemų, liudytojų apsaugos programų, teisinių procedūrų ir priemonių, pareigūnų skyrimo ir atleidimo bei nušalinimo procedūrų netobulumas, profesinių elgesio kodeksų valstybės tarnyboje nebuvimas ir pan.);
- **Institucines** (ne visose institucijose taikomas rotacijos principas, motyvacinė karjeros sistema, neišplėtos vidaus ir išorės audito sistemos, nepakankamai skaidrus sprendimų priėmimo procesas, nepašalintos prielaidos korupcijai skiriant įmonių, kuriose vyrauja valstybės kapitalas, vadovus, nustatant jų atsakomybę ir pan.);
- **Visuomenės pilietiškumo stokos** (visuomenės požiūrio į korupciją neapibrėžtumas ir prieštaravimas, nesipriešinimas korumpuotiems valstybės tarnautojams, piliečių pasyvumas antikorupcinėje veikloje);
- **Išorinių veiksnių įtakos** (tarptautinės korupcijos atsiragimas, tinkamų sąlygų atskirų ūkio subjektų sąžiningai konkurencijai nesudarymas, pasienio kontrabandos ir korupcijos specifika ir pan.).



6 pav. Korupcijos prielaidų skirstymas. Sudaryta autorės.

Įvertinus šias penkias korupcijos priežasčių grupes, pastebimas vienas svarbus jų trūkumas: jose labai nežymiai atsispindi individualūs žmogaus poelgių veiksniai. Pasak, Gavelytės, valstybės mastu vykdomose kovos su korupcija programose būtina įvertinti korupciją skatinančius psichologinius veiksnius. Tai veiksniai, susiję su garbės, lyderiavimo troškimu, nepasitikėjimo savimi problemomis ir pan. Šiandien psichologinis veiksnys yra toks stiprus, kad, prof. Petrus c. Van Duyne nuomone, nekorumpuoto asmens virtimas korumpuotu gali įvykti jam pačiam to nepastebint (Adamoli, 1998).

Nuomonė, jog korupcija valstybės valdymo srityje yra pavojingesnė vien dėl to, kad jos objektas- valstybė, tikriausiai atėjusi iš tų laikų, kai valstybė buvo keliami virš piliečio, virš privataus gyvenimo.

Tais laikais tas pats nusikaltimas valstybei automatiškai buvo traktuojamas kaip daug pavojingesnis ir visai kitokio pobūdžio (Justickis, 2001).

Korupcijos mokslinio tyrimo istorija dar visai trumpa. Tačiau jau dabar egzistuoja skirtingi požiūriai į korupciją ir jos priežastis.

Pagrįsdami savo teiginius skirtingų požiūrių atstovai dažniausiai remiasi skirtingomis kriminologinėmis teorijomis. Įvairūs požiūriai į korupciją skiriasi pagal tai, kokiomis būtent kriminologijos teorijomis vadovaujamosi aiškinant korupcijos reiškinius. Dažnai korupcijos reiškinius bandoma paaiškinti kartu su kitais panašiais reiškiniais (organizuotu nusikalstamumu, „baltųjų apykaklių“ nusikaltimais ir kt.). Pagaliau kiekvienas požiūris siūlo skirtingas kovos su korupcija priemones (Justickis, 2001).

Ekonominės teorijos (S.Rose- Ackerman)

Rose- Ackerman yra ekonomistė ir savo korupcijos tyrimus apibūdina kaip priklausančius politinei ekonomijai. Jos tikslas - ne tik ištirti tikrų nusikaltėlių elgesį, kiek sukurti ekonominį tokio elgesio modelį. Tai turėtų būti modelis, panašus į pirkėjo arba verslininko elgesio ekonominius modelius.

Sudėtinės tokio modelio dalys yra:

1. **Jo parametrų visuma** – tai individo arba situacijos bruožai, kurie turi įtakos sprendimui padaryti ar nepadaryti su korupcija susijusį nusikaltimą.
2. **Prognozuojamas dydis.** Korupcijos atveju šis prognozuojamas poelgis – tai valdininko sprendimas padaryti su korupcija susijusį nusikaltimą.
3. **Racionalumo prielaida.** Vadovaujamosi prielaida, kad individai, kurių elgesį aprašo modelis elgiasi kaip verslininkai: priimdami svarbų verslo sprendimą visapusiškai apsparsto kiekvieno savo sprendimo plusus ir minusus, priima naudingiausią.

Visų minėtų parametrų pagrindu sudaromas matematinis modelis, kuris matematikos priemonėmis atspindi ryšius tarp atrinktų parametrų.

Svarbiausia iš ekonominės teorijos išplaukianti rekomendacija – tai viešojo administravimo privatizavimas. Korupcija dėl to ir pelninga, kad valdininkas turi teisę valstybės vardu tam tikrą dalyką leisti arba neleisti. Tačiau privačios įmonės savininko papirkti neįmanoma, nes pats savininkas nukentės dėl to, kad kaina per žema. Kitas reikalas – valstybės nuosavybė. Valstybinės parduotuvės valdytojas kyšį įsidės sau į kišenę, o nuostolius dėl per mažų kainų patirs valstybė.

Korupcija tokiais atvejais yra kaina, kurią visuomenė moka už atsisakymą privatizuoti tam tikrą gyvenimo sritį (Justickis, 2001).

Taigi privatizavimas šiuo atveju – geriausias vaistas nuo korupcijos. Korupcija – tai nepakankamo valstybinio sektoriaus privatizavimo padarinys. Prieš pradėdant kovą su ja reikia tiksliai įvertinti, ar nevertėtų privatizuoti atitinkamą gyvenimo sritį ir taip panaikinti pačią korupcijos galimybę.

Kita svarbi kovos su korupcija kryptis V. Justicko nuomone - didinti rizikos kainą korumpuotam valdininkui. Tai gali būti įgyvendinama didinant atlyginimus valdininkams, priimančiams svarbius sprendimus, bei apribojant teisę dirbti gerai mokamą darbą išaiškėjus korupcijos faktams.

Didėjant korumpuoto elgesio rizikai labai svarbios visos vadinamojo „permatomumo“ užtikrinimo priemonės – kuo mažiau sprendimų priima viešai, visiems matant, kuo aiškesni yra kiekvieno sprendimo motyvai ir pagrindai, tuo sunkiau net ir labiausiai korumpuotam valdininkui priimti korumpuotą sprendimą.

Ekonominio požiūrio šalininkai svarsto ar visada verta kovoti su korupcija. Pasak jų, tai ekonominis klausimas ir kovoti su šiuo reiškiniu verta tik tuo atveju, jeigu kovos su korupcija priemonių išlaidos yra mažesnės nei patiriami nuostoliai. Jeigu kovos su korupcija priemonės kainuoja labai daug, o jų poveikis nėra itin didelis, tai gali būti, kad geriau susitaikyti su tam tikru korupcijos lygiu.

Organizacinė teorija. Korupcija ir tarnybinės kontrolės trūkumas

Šio požiūrio šalininkai mano, kad korupcija dėsningai atsiranda visada, kai stokojama geros valdininkų sprendimų kontrolės. Valdininko sprendimą sunku kontroliuoti visų pirma dėl to, kad jis labai sudėtingas. Spręsdamas kokią nors problemą, jis pirmiausiai turi iširti pačią problemą ir su ja susijusias aplinkybes. Be to, jis turi atsižvelgti ir į savo tarnybines instrukcijas, ir į įstaigos vykdomą politiką. Abu veiksniai gali būti svarbūs primant sprendimą. Sprendimo **nepermatomumas**, kartais vadinamas neskaidrumu, ir sudaro sąlygas korupcijai. Šios teorijos šalininkų nuomone, kontrolieriai, galintys griežtai patikrinti kiekvieno sprendimo teisingumą, yra tik tie, kurie tiesiogiai suinteresuoti priimto sprendimo teisingumu, t.y. interesantai, piliečiai.

Sprendimų permatomumas, šio požiūrio šalininkų nuomone, yra pagrindinis realus kovos su korupcija būdas. Ši korupcijos supratimą ypač aktyviai propaguoja tarptautinė organizacija „Transparency International“ (Justickis, 2001). Nepermatomumas suprantamas kaip gana universali korupcijos priežastis.

Etinė – kultūrinė teorija. Valdininkų dorovė ir korupcija

Šio požiūrio šalininkai korupciją vertina kaip dorovinį reiškinį, t.y. kaip įstaigos, organizacijos, įmonės dorovinės aplinkos padarinį. Korupcija yra susijusi su žė:

įleidžia šaknis ten, kur žmonės nemėgsta savo darbo, nesidomi jo reikšme, yra abejingi savo įstaigai. Žemos kolektyvo moralės priežastys gali būti įvairiausios. Viena iš jų – blogas vadovavimas. Korupcijos priežastimi dažnai laikoma atskira asmenybė („sugedusio obuolio“ teorija). Pagal ją kiekvieno kolektyvo daugumą sudaro „vidutiniai“ žmonės – jų dorovingumas yra gana nepastovus. Dorame kolektyve jie elgiasi dorai, pakliuvę į nedorą – nedorai.

Integruota korupcijos teorija. Korumpuotas valdininkas. Asmenybės neutralizavimo teorija

Korupcijos apraiškų yra visur, kur yra valdžia ir jos sprendimus įgyvendinančios institucijos. Kuo gausesnė visuomenė, tuo didesnis yra jos valdymo aparatas, dėsningai įgaunantis administracinio bei biurokratinio aparato formą. Ta forma – tai valdymo piramidė. Svarbiausi sprendimai priimami jos viršūnėje. Jų įgyvendinimo tvarka patikslinama kiekvienoje iš valdymo piramidės žemesnių grandžių.

Vykdydamas bet kurį sprendimą valdininkas gali turėti gan stiprius asmeninius motyvus, verčiančius priimti jo paties interesus atitinkantį sprendimą. Tai būdinga kiekvienai valdymo sistemai.

Sprendimas turi būti depersonalizuotas t.y. visiškai nepriklausyti nuo valdininko asmenybės. Asmeninių motyvų neutralizavimas yra didelė problema. Priimant biurokratinis sprendimus egzistuoja galinga motyvų grupė, kuri priešinasi sprendimo depersonalizacijai. Rinkos ekonomika pinigą padarė pagrindiniu sėkmės kriterijumi. Pasak Justickio (2001) rinkos ekonomikos sąlygomis teisingas elgesys – tai toks, kuris yra finansiškai naudingas. Depersonalizacijos problema tokia pat sena kaip valdymas ir biurokratinis jo aparatas.

Tokie pat seni yra ir metodai, kuriais biurokratinis aparatas užtikrina depersonalizuotus sprendimus. Visi jie skirti sustiprinti biurokratinio aparato atstovo pasipriešinimą depersonalizuojantiems motyvams, kurios profesorius V. Justickis (2001) skirsto :

- **1 mechanizmas. Biurokratinė karjera.** Karjeros sistemą sudaro vadinamosios karjeros pakopos. Valdininkai pradeda nuo žemiausios pakopos ir pamažu kopina į viršų. Karjeros struktūra numato vis didėjantį atlyginimą, vis didesnę aplinkinių pagarbą ir galiausiai - gerą pensiją. Dabartinių valstybių karjeros pakopų sistemos nuo senųjų nedaug kuo skiriasi. Lietuvos karjeros sistema labai panaši į Prancūzijos, Vokietijos ir Italijos. Valstybės tarnybos įstatymas numato gana sudėtingą pakopų sistemą. Kopiant tomis pakopomis didėja atlyginimas bei galimybės užsitarnauti valstybinę pensiją. Šios sistemos reikšmė suprantama užtikrinant depersonalizuotą sprendimą.

- **2 mechanizmas. Biurokratinė ideologija.** Ideologija vadiname diskursus (kalbų sistemas), kuriais biurokratinė sistema ir jos darbuotojai suteikia reikšmės savo darbui. Pagal biurokratinę retoriką jie dirba ne tam, kad užsidirbtų atlyginimą ir sėkmingai kiltų tarnyboje.

Pagrindinis tikslas, retorikos žodžiais yra „tarnauti“ tam, kas konkrečioje visuomenėje laikomi aukščiausiais tikslais (karaliui, tėvynei, tautai).

- **3 mechanizmas. Teisinės sankcijos.** Kiek egzistuoja biurokratinė sistema, tiek egzistuoja ir baudžiamieji įstatymai, baudžiantys už pareiginius nusikaltimus. Šiuo metu Lietuvoje valdininkas baudžiamas už kyšio paėmimą, už savivaliavimą ir už kitus valdininkų nusižengimus. Visos šios sankcijos sukuria trečią depersonalizaciją skatinančių motyvų grupę.

Vykdantis savo pareigas valdininkas yra veikiamas dviejų prieštaringų motyvų grupių. Vienos grupės motyvai priešinasi depersonalizacijai ir verčia valdininką, priimančią sprendimus, atsižvelgti į savo interesus. Kitos grupės motyvai skatina depersonalizaciją.

Bandant apibendrinti korupcijos priežastis pasak Palidauskaitės (2010) galima skirti mikro-, mezo- ir makro lygio veiksnius. Žemiausiame korupciją sąlygojančių veiksnių lygyje yra individas (jo principai, vertybės, įsipareigojimai, asmeninės aplinkybės) ir jo darbas (darbo pobūdis, kolegų įtaka, turimi ryšiai). Korupciją sukeliančios mezolygio veiksniai yra organizacija, t.y. jos vadovai, sandara (dydis, funkcijų sudėtingumas, kontrolės ir audito sistema, atsakomybių atskyrimas), organizacijos kultūra (tikslai ir misija, vertybės ir normos, esantis kodeksas), personalo politika (atranka, mokymas, vertinimas, apdovanojimai ir nuobaudos). Kartais, siekiant organizacijos tikslų, gali būti elgiama neteisėtai, netinkamai ar net korumpuotai. Norint pateisinti tokį organizacinį lojalumą bandoma apeliuoti į garbingo tikslo siekimą (ne privačios naudos siekį).

Tarp korupciją sukeliančių makrolygio veiksnių paminėtini politinė – administracinė struktūra, esama teisinė bazė, ekonominio išsivystymo lygis (vyraujančios pramonės šakos, finansinis stabilumas ir kt.), socialinė situacija (diferenciacijos mastai, skurdas, neraštingumas, nusikalstamumas ir kt.), kultūra (visuomenėje vyraujančios moralės normos ir vertybės, lyderių pavyzdys).

Daugiau dėmesio korupcijos padarinių tema sulaukė visai neseniai. Ilgą laiką šis reiškinys buvo tiesiog smerkiamas, bet nesiimta nagrinėti jo pasekmių. Atsiradus modernizacijos teorijai bandyta ieškoti korupcijos pateisinimo.

Daugelis tyrinėtojų, analizuodami korupcijos pasekmes, linę pabrėžti du dalykus:

- Trumpuoju laikotarpiu korupcinė veikla atrodo esanti naudinga, o ilguoju jos vertinimas yra neigiamas;
- Pavienė korupcija nėra tokia žalinga kaip institucionalizuota ar sisteminė (Rose- Ackeman, 1999; Klitgaard, 1988; Sajo, 2002 ir kt.).

R. Klitgaardas, R. Maclean – Abaroa ir H. L. Parrisas (2005), nagrinėdami korupciją vietos valdžioje, išskiria tokias korupcijos pasekmes:

- Dėl kyšių subsidijuojamas būstas netinkamai paskirstomas.
- Korupcija lemia „rajoninių“ sprendimų priėmimą

- Viešųjų pirkimų pareigūnams sumokami komisiniai reiškia, kad savivaldybių užsakymai atitenka netinkamoms firmoms.
- Gavę kyšį miesto policijos pareigūnai kartais apsimeta, kad nemato baudžiamojo nusižengimo.
- Mokesčių rinkėjai gali prievarta išgauti pinigus iš piliečių, o dar dažniau – už kyšį su jais bendradarbiauti kurstant nemokėti mokesčių.
- Miesto savivaldybių pareigūnai naudoja valstybės turta privačiais tikslais.
- Pakišus vokelį su pinigais ar kitaip davus kyšį lengviau gauti leidimą ar licenciją.
- Dėl kyšininkavimo žmonės laužo saugumo, sveikatos apsaugos ir kitas taisykles, o tai sudaro didelę socialinę riziką.
- Miesto savivaldybių paslaugos gali būti neatsiejamos nuo neteisėto mokėjimo šaltinio.

R.Karklins (2005) gana išsamiai apžvelgia šio fenomeno pasekmes suskirstydama į politines, institucines / organizacines, ekonomines, socialines, politines ir administracines. Teigiama, kad korupcija yra demokratijos ir ekonomikos plėtros stabdis. Ji sietina su prastu valdymu, todėl kelia grėsmę demokratijai, asmens teisėms ir teisinei valstybei, pakerta institucijų pamatus ir pažeidžia visuomenes. Pažeidžiami trys demokratijos principai: piliečių lygybė prieš institucijas, sprendimų priėmimo atvirumas ir atskaitomybė.

Apibendrinant skirtingų mokslų atstovų mintis apie korupcijos priežastis galima teigti, kad jos sudėtingos ir tarpusavyje susipynusios. Tačiau tai netrukdo tyrinėtojams gilintis į sąlygas korupcijai atsirasti, asmenų motyvus ir paskatas (ekonomines, politines, kultūrinės, organizacines). Vieni priežastis bando grupuoti, kiti reiškinį vertinti plačiau.

Korupcijos priežasčių ir sąlygų išaiškinimas bei pažinimas yra pirminis korupcinių nusikaltimų prevencijos žingsnis. Santykinai skiriamos penkios korupcijos priežasčių ir sąlygų grupės: bendrosios socialinės; teisinės; institucinės; su visuomenės pilietiškumo stoka susijusios; išorinių veiksnių priežastys.

Korupcija pakerta tinkamą valstybės valdymą, sąžiningumą ir socialinį teisingumą, iškreipia konkurenciją, stabdo ekonominę plėtrą ir kelia pavojų demokratinių institucijų stabilumui bei skatina visuomenės nepsitikėjimą valstybe ir t.t. tad norint išvengti korupcijos daromų padarinių, būtina imtis prevencinių veiksnių ir priemonių, stabdančių korupcijos atsiradimą.

1.3 Korupcijos rūšys, formos ir jų paplitimas

Kaip neteisėta veikla ir veika, korupcija reiškiasi konkrečioje erdvėje, apima skirtingas sritis, įvairius interesus ir t.t., todėl ji yra paplitusi įvairiose valstybinio ir visuomeninio, ūkinio gyvenimo sferose ir įgyja skirtingas formas.

Dėl šių priežasčių korupcija klasifikuojama įvairiais pūviais ir parametrais: pagal korupcijos pasireiškimo rūšis, formas, pobūdį, lygį, paplitimo mastą, jos daromą žalą. Skirtingi šaltiniai išskiria skirtingus korupcijos tipus ar, kitaip tariant, sritis, kuriose pasitaiko korupcijos atvejų.

Korupcijos esmės (turinio) atskleidimas leidžia pažvelgti į korupcijos rūšis (tipai) bei formas. Kartais rūšys yra tapatinamos su korupcijos formomis. Korupcijos rūšis labiau atspindi bendresnį korumpuotos veikos pasireiškimo kontekstą, tuo tarpu forma labiau atspindi elgesio specifiką. Dažniausiai primta išskirti šias korupcijos rūšis pagal jos reikimosi sferas: politinę, administracinę (biurokratinę), privataus sektoriaus ir egzistuojančią tarptautiniuose sandėriuose. Administracijos veiksmuose korupcinė veika pasireiškia arba atliekant tai, ko reikalauja taisyklės (nelegali nauda gaunama už tiesioginių pareigų atlikimą), arba jas pažeidžiant (įstatymai draudžia tokią veiklą) (Pope, 2000).

S. Vaitiekus (2002) pagal veikimo sritį mūsų šalyje išskiria šias korupcijos rūšis:

- Administracinė korupcija (korupcija, susijusi su valstybės tarnyba);
- Politinė korupcija;
- Korupcija privačiame sektoriuje;
- Korupcija tarptautiniuose ūkiniuose santykiuose (sandoriuose) ir korupcija, susijusi su tarptautinėmis organizacijomis.

Nacionalinėje teisėkūroje daugiausia dėmesio skiriama administracinei korupcijai, valdininkų piktnaudžiavimo tarnyba prevencijai.

Kiekybiniai kriterijai arba korupcijos pasireiškimo lygmuo leidžia išskirti „smulkiają“ (smulkūs mokėjimai, skatinimai, tikintis sulaukti palankaus sprendimo ⁶) ir „stambiają“ korupcijas (reiškiasi aukščiausiuose valdžios sluoksniuose, kai politinis ar verslo elitas gali veikti įstatymų leidimą, valstybės ir visuomenės vystymosi tendencijas (Leisinger, 1996). Smulkioji korupcija būdingesnė viešojo administravimo ir paslaugų sričiai (sveikatos apsaugai, kelių policijai ir kt.), o didžioji – valstybės politikams ar aukštiems valdžios asmenims. Smulkiosios korupcijos priežastis dažnai esti nepakankami tarnautojų atlyginimai. Tačiau kaip pabrėžia G.Zekosas (2004), perėjimas nuo mažos korupcijos prie didelės kiekvienu atveju neaiškus.

⁶ Kartais tai vadinama „išlikimo“ (išgyvenimo) korupcija, ypač besivystančiose šal: neužtikrina net gyvenimo minimumo (Pope)

Korupcija rutininių paslaugų srityse ir bloga administravimo praktika leidžia tarnautojams pasiimti papildomą „priedą“ prie gaunamo atlyginimo. Maži atsidėkojimai, kyšiai už kasdienes paslaugas, kurios bet kuriuo atveju būtų suteiktos piliečiams, bet ne taip operatyviai, motyvuoja viešajame sektoriuje dirbančius asmenis padėti piliečiams tvarkyti kasdieninius reikalus. Paslaugų teikimas piliečiams nėra tiesioginio vadovo kontroliuojamas, prižiūrimas, o tai leidžia susiklostyti tam tikram dovanų ar kitokio dėkingumo formų priimtinumui praktikai. Blogai administruojama, kai kyšiai sumokami norint aplenkšti teisės aktus (išduodant licencijas, sumažinant nustatytas normas ir kt.), vadinasi, pažeisti demokratiškai įtvirtintas žaidimo taisykles (Anechiarico, 1996).

Pagal laiko kriterijų arba trukmę skiriama epizodinė ir sisteminė (tęstinė) korupcija. Epizodinė korupcija yra daugiau atsitiktinis, pavienis elgesys, kai organizacijoje vyrauja aukšti veiklos standartai. Nesąžiningas darbuotojas sudrausminamas ir taip operatyviai užkertamas kelias sisteminei korupcijai tarpti. Sisteminės korupcijos atveju sąžininga, principinga veikla yra išimtis, korupciniai pažeidimai tampa asmens, visuomenės ar visos įstaigos veikimo norma (Caiden, 1990).

Korupciją traktuodamas kaip „šališkumą, kuris meta iššūkį valstybiškumui“ H. Werlinas (2000) skiria pirminę ir antrinę korupcijas. Pirminė korupcija, besiremianti godumu ir sietina su šališku elgesiu, oficialiai yra baustina, smerktina ir vertinama kaip politinė problema. Pirminė korupcija turi asmeninį ir sisteminių raiškos būdus ir nebūtinai stabdo vystymąsi. Antrinės korupcijos atveju šališko elgesio pasekmė yra neveiksminga valdžia, nesibijoma bausmių, nesirūpinama garbe, gobšumas persmelkia šalies valdymą. Pirminės korupcijos atveju gobšumas labiau kontroliuojamas, antrinės korupcijos – mažiau kontroliuojamas ar visai nekontroliuojamas ir vertinamas kaip politinė liga (Palidaskaitė, 2010).

I. Krastėvas (2004) skiria komunistinę ir pokomunistinę korupcijos formas. Pokomunistinė korupcija vertinama kaip mažiau efektyvi ir brangiau kainuojanti nei komunistinė.

Vienas iš žinomų korupcijos fenomeno tyrinėtojų laikomas A.J.Heidenheimeris. Jis korupcijos paplitimą analizuoja, remdamasis visuomenių tipologija, kuri susideda iš keturių pagrindinių rūšių, išskiriamų pagal keturis politinių įsipareigojimų santykių rūšis:

- ✓ Tradicinės šeimos visuomenės (Montegrano bendruomenės);
- ✓ Tradicinės globėjo – globojamojo (savininko- kliento) visuomenės (Sicilijos ir Graikijos bendruomenės);
- ✓ Modernios viršininko – pavaldinio visuomenės (didieji Amerikos miestai XX amžiaus pirmojoje pusėje);
- ✓ Pilietinės kultūros visuomenės (Amerikos ir Didžiosios Britanijos vidutinio dydžio miestai ir priemiesčiai)“ (Piliponytė, 2005).

Taip pat A.J.Heidenheimeris skiria tris pačios korupcijos rūšis: smulkiają, rutinišką, įsisenėjusią. Skirtingą visuomenės požiūrį į atskiras korupcines veiklas atspindi korupcijos skalė (išskiriama juodoji, baltoji ir pilkoji korupcijos).

Atsižvelgdamas į tai, kaip tam tikrus veiksmus suvokia elitas ir visuomenė ir kaip visuomenė suvokia korupciją skirtingose politinėse sistemose, Heidenheimeris taip pat siūlo skirstyti korupciją į:

- ✓ Juodąją – jeigu elito atstovų ir visuomenės dauguma tam tikrą veiksmą suvokia kaip korupcinį, tuomet jis priskiriamas juodajai korupcijai.
- ✓ Pilkąją korupciją – tai tarpinė sąvoka, kur pilkoji korupcija reiškia, kad nėra aiškios nuomonės apie veiksmus arba nuomonės gali keistis, atsižvelgiant į tai, ar piliečiai yra linkę bausti už tokius veiksmus, ar ne. Kai kurios grupės, paprastai elitas, laiko tam tikrą elgesį neteisėtą ir siekia, kad už jį būtų baudžiama, o kitos socialinės grupės to nesiekia. Daugumos nuomonė yra tiesiog neapibrėžta.
- ✓ Baltąją korupciją – kai tam tikrą korupcinį elgesį toleruoja ir elito, ir visuomenės dauguma. Veiksmai, nukreipti prieš tokį elgesį, ne visada sulaukia aktyvios paramos.

Susiejęs skirtingą visuomenės ir korupcijos skirstymą, profesorius A.J.Heidenheimeris teigia, kad modernioje pilietinės kultūros visuomenėje įsisenėjusios korupcijos atvejai yra reti arba netipiniai bei apibūdinami kaip juodoji korupcija. Priešingai nei kitų trijų visuomenės tipų, rutiniškos korupcijos atvejų aptinkama kaip atsitiktinių, išskyrus atvejus, kai klientai yra įsipareigoję dėl balsų. Tokia korupcija čia reta ir yra apibūdinama kaip juodoji korupcija. Tačiau dovanų ir netopizmo atvejais, jeigu sandoriai yra kolektyviniai, kaip, pavyzdžiui, partijų finansavimas, yra pilkoji korupcija. Smulkioji korupcija aptinkama dažniau ir yra laikoma pilkąja (Piliponytė, 2005).

V.Prunskus, remdamasis „Tranparency International“ tyrimų duomenimis, korupciją siūlo skirstyti pagal pasireiškimo sritis:

- ✓ Politinių partijų korupcija;
- ✓ Įstatymų leidžiamosios valdžios korupcija;
- ✓ Teisminės sistemos korupcija;
- ✓ Policijos korupcija;
- ✓ Verslo (privataus sektoriaus) korupcija;
- ✓ Mokesčių sistemos korupcija;
- ✓ Muitinės sistemos korupcija;
- ✓ Žiniasklaidos korupcija;
- ✓ Sveikatos apsaugos sistemos korupcija;
- ✓ Švietimo sistemos korupcija;

- ✓ Registracijos ir leidimų išdavimo sistemos korupcija;
- ✓ Komunalinių paslaugų teikimo sistemos korupcija;
- ✓ Krašto apsaugos sistemos korupcija;
- ✓ Nevyriausybinių organizacijų korupciją ir kt;

Baudžiamoji teisė skiria aktyviają (kyšį duodantis) ir pasyviają (pareigūnas) korupcijos puses (Rose-Ackerman, 1999). Plečiantis kyšininkavimo praktikai, kai jau prievartaujama duoti kyšį, jo davimo procese atsiranda naujas, tarpininko, vaidmuo. Taip norima apsisaugoti nuo neigiamų pasekmių faktui iškilus į viešumą.

Konkrečias korupcijos formas nustato valstybės Baudžiamasis kodeksas. Lietuvos Baudžiamojo kodekso 225-229 straipsniai apibrėžia tokias korupcinės veikos formas kaip kyšininkavimas, tarpininko kyšininkavimas, papirkimas, piktnaudžiavimas, tarnybos pareigų neatlikimas.

Korupcijos esama įvairiose gyvenimo srityse, jos mastai nevienodi ir ji gali būti vienkartinis veiksmas ar įgauti sistemiškumo pobūdį. Dalis tyrinėtojų pateikia savas korupcijos klasifikacijas. Kiekybiniai kriterijai arba korupcijos pasireiškimo lygmuo leidžia išskirti „smulkiąją“ ir „stambiają“ korupcijas. Smulkioji korupcija būdingesnė viešojo administravimo ir paslaugų sričiai (sveikatos apsaugai, kelių policijai ir kt.), o didžioji – valstybės politikams ar aukštiesiems valdžios asmenims. Smulkiosios korupcijos priežastis dažnai esti nepakankami tarnautojų atlyginimai.

Daugelis tyrimų leidžia teigti, kad vieni piliečiai korupcijai yra jautresni už kitus. Žmonių nuomonė apie korupciją priklauso nuo to, kas yra pažeidėjas, kas auka ir koks padarytas pažeidimas. Piliečiai griežčiau vertina politinę korupciją ir kiek atlaidžiau žiūri į smulkiąją, arba biurokratinę, korupciją.

Apibendrinant korupcijos rūšių skirstymą galima teigti, kad dažniausiai pagal mastą ir pobūdį skiriama didžioji/mažoji, individualioji ir sisteminė korupcija., pagal pasireiškimo vietą – politinė ir biurokratinė korupcija, kiek mažiau dėmesio skiriama korupcijai privačiame sektoriuje ar tarptautiniu mastu.

Skirtingose visuomenėse gali išsivrauti viena ar kita korupcijos forma. Konkrečias korupcijos formas nustato kiekvienos valstybės baudžiamoji teisė.

1.4 Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktai, reglamentuojantys korupcijos prevenciją

Pagal Europos Sąjungos (toliau – ES) sutarties 29 straipsnį Sąjungos tikslas yra užtikrinti piliečiams aukšto lygio saugą laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje, tikslas, kurio turi būti siekiama užkertant kelią organizuotiems ar kitokiems nusikaltimams, įskaitant korupciją, ir kovojant su jais. ES valstybės narės kovos su korupcija srityje glaudžiai bendradarbiauja.

ne ES valstybėmis narėmis bei tarptautinėmis organizacijomis, ypač Jungtinių Tautų Organizacija, Europos Taryba ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EBPO), kurios yra priėmusios įvairių konvencijų šioje srityje.

Korupcijos prevencijai bei efektyviam tyrimui didelę įtaką turi Lietuvos jau ratifikuoti tarptautiniai teisės aktai – Europos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos, Europos civilinės teisės konvencija dėl korupcijos, taip pat pasirašyta Jungtinių Tautų organizacijos konvencija prieš korupciją, Konvencija dėl korupcijos susijusi su Europos Bendrijų pareigūnais ar Europos Sąjungos valstybių narių pareigūnais, kuri parengta vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsnio 2 dalies „c“ punktu.

Europos Tarybos 1995 m. liepos 26 d. patvirtintos Konvencijos dėl Europos Bendrijos finansinių interesų apsaugos, parengtos vadovaujantis ES sutarties K.3 straipsniu 1996 m. rugsėjo 27 d. protokole aktyvioji korupcija apibrėžiama kaip bet kurio asmens veiksmai, kai jis tiesiogiai ar per tarpininkus žada arba duoda bet koki nepagrįstą atlygį pareigūnui, skirtą jam pačiam ar bet kuriam trečiajam asmeniui, už jo teisėtą ar neteisėtą veikimą einant pareigas ar vykdant funkcijas, dėl kurio jis neįvykdo savo tarnybinių pareigų (3 straipsnis).

1997 m. gegužės 26 d. Konvencija dėl kovos su korupcija, susijusia su Europos Bendrijų pareigūnais ir Europos Sąjungos valstybių narių pareigūnais, pateikia pasyvios (2 str.) ir aktyvios (3 str.) korupcijos sąvokas. Remiantis šia konvencija, kyšio priėmimo nusikaltimo sudėtis bus tuomet, kai „pareigūnas tyčia tiesiogiai ar per tarpininkus sau ar trečiųjų asmenų naudai reikalauja bet kokio atlygio, jį priima ar dėl jo susitaria už veiksmų, pažeidžiančių tiesiogines tarnybines pareigas, ar veiksmų, įeinančių į jo kompetenciją, atlikimą ar susilaikymą nuo jų atlikimo“. Šiuo straipsniu yra pateikiamas pasyvios korupcijos apibrėžimas. Toje pačioje konvencijoje yra įtvirtinamas ir aktyvios korupcijos apibrėžimas: „ papirkimo nusikaltimo sudėtis bus tuomet, kai asmuo tiesiogiai ar per tarpininkus pareigūnui pažada duoti ar duoda bet koki atlygį jam pačiam ar tretiesiems asmenims už veiksmų, pažeidžiančių tiesiogines tarnybines pareigas, ar veikų, įeinančių į jo kompetenciją, atlikimą ar susilaikymą nuo jų atlikimo“.

Analogiškas apibrėžimas yra suformuluotas 1999 m. Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencijoje „Dėl korupcijos „(toliau – Baudžiamosios teisės konvencija „Dėl korupcijos“), kuri taip pat yra Europos Sąjungos *acquis communautaire* sudedamoji dalis. Šioje konvencijoje yra tik vienas skirtumas: nėra išskiriami tarnautojų veiksmai, kuriais jie pažeidžia savo tarnybines pareigas, ir veiksmai, kurie įeina į jų kompetenciją, o yra sakoma, kad atlygis priimamas ar duodamas už tam tikrų funkcijų vykdymą ar nevykdymą.

1997 m. EBPO priėmė rekomendaciją dėl kovos su kyšininkavimu tarptautiniuose verslo sandoriuose. Ši rekomendacija ragina patraukti baudžiamojon atsakomybėn užsienio valstybių

tarnautojus už kyšininkavimą, sustabdyti užsienio valstybių tarnautojus, papirkusių asmenų viešųjų sandorių konkursus.

2003 m. liepos 22 d. priimtas ES Tarybos pamatinis sprendimas 2003/568/TVR dėl kovos su korupcija privačiame sektoriuje. Jame siekiama, kad nusikaltimu būtų laikoma aktyvioji ir pasyvioji korupcija privačiame sektoriuje ir kad tai būtų taikoma veiklai pelno siekiančiose ir nesiekiančiose įmonėse.

Civilinės teisės konvencijoje dėl korupcijos pateiktas korupcijos apibrėžimas: korupcija- tai tiesioginis ar netiesioginis kyšio arba kito nepagrįsto atlygio ar pažado dėl tokio atlygio prašymas, siūlymas, davimas ar priėmimas, kuris iškreipia asmens, gaunančio kyšį, nepagrįstą atlygį ar pažadą dėl kyšio ar nepagrįsto atlygio, tinkamą bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgseną.

Iš kitų ES teisės aktų paminėtini: 1997 m. Europos Komisijos pirmasis komunikatas dėl ES antikorporcinės politikos, kuriame siūloma nustatyti viešųjų pirkimų taisykles, atsiskaitymo su auditu standartus ir kt., Europos Komisijos komunikatas dėl išsamios ES kovos su korupcija politikos, kuriame apžvelgiama ES veikla kovos su korupcija srityje ir pateikiamos rekomendacijos dėl šios veiklos tobulinimo bei siekiama sumažinti visų formų ir visais lygiais pasireiškiančią korupciją visose ES valstybėse narėse ir institucijose; 1998 m. ES tarybos veiksmų planas ir 1999 m. Tamperės ES Vadovų Tarybos posėdžio išvados, kuriose pažymėta, jog korupcija yra ta sritis, kurioje labai svarbu nustatyti minimalias taisykles, reglamentuojančias tai, kas sudaro nusikaltimą valstybėse narėse, ir taikytinas bausmes.

Jungtinių Tautų svarbiausi teisės aktai yra: Konvencija prieš organizuotą nusikalstamumą, kurią Lietuva ratifikavo 2002 m., ir Jungtinių Tautų Konvencija prieš korupciją, Lietuvos ratifikuota 2006 m. gruodžio 5 d. Jose numatyta valstybių pareiga nustatyti baudžiamąją atsakomybę už eilę nusikaltimų; pateikia jų sudėčių požymius; apibrėžia pareigūno sąvoką; įpareigoja numatyti juridinių asmenų atsakomybę už Konvencijose minimas nusikalstamas veikas, ypatingas dėmesys skiriamas liudytojui, ekspertui ir nukentėjusiųjų apsaugai ir pan. Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją pabrėžia, kad šios Konvencijos šalys yra įsitikinusios, „kad korupcija jau yra ne vietinė problema, bet tarptautinis reiškinys, darantis poveikį visų šalių visuomenėms ir ekonomikai, todėl būtinas tarptautinis bendradarbiavimas siekiant užkirsti kelią korupcijai ir ją kontroliuoti“. Atsižvelgdamos į tai, kad korupcijos prevencija ir likvidavimas yra visų valstybių pareiga, ir tam, kad jų pastangos šioje srityje būtų veiksmingos, jos turi bendradarbiauti tarpusavyje, užsitikrindamos pavienių asmenų ir nevalstybinio sektoriaus grupių, tokių kaip pilietinė visuomenė, nevyriausybinių organizacijų ir bendruomeninės organizacijos, paramą ir dalyvavimą.

Kaip matyti iš aukščiau nagrinėtų sampratų, ES korupcija yra suprantama plačiąja prasme, apimdama tiek viešąjį, tiek privatų sektorių. Svarbu, kad korupcija šiuose dokumentuose apibrėžiama funkciniu būdu, t.y. nustant atskirų nusikaltimų ratą,

„korupcija“. ES lygiu priimtuose norminiuose teisės aktuose korupcijos apibrėžimas yra siejamas su dvejojo pobūdžio veikomis – kyšio priėmimu (pasyvioji korupcija) ir kyšio davimu, papirkimu (aktyvioji korupcija). Mokslinėje literatūroje autoriai žymiai plačiau apibūdina korupciją, pastarajai priskirdami dar ir piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi ar turimomis funkcijomis, valstybės nuosavybės ar turto vogimą ir t.t.

Šiuo metu Lietuvoje galioja pakankamai išplėtotą teisės aktų, skirtų korupcijos problemai spręsti, bazė. Šie aktai numato padarytų veikų tyrimo priemones, taip pat korupcijos prevencijos priemones. Paminėtini svarbiausieji: Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, Valstybės tarnybos įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas. Be šių pagrindinių teisės aktų egzistuoja kiti aktai, netiesiogiai ribojantys korupcinių santykių formavimąsi, reglamentuojantys korupcinių veikų tyrimą: Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas, Operatyvinės veiklos įstatymas, Viešųjų pirkimų įstatymas, Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas, Lobistinės veiklos įstatymas, Politinių partijų ir organizacijų finansavimo įstatymas, Pinigų plovimo prevencijos įstatymas, Gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymas, Asmenų turto įsigijimo ir pajamų teisėtumo pagrindimo įstatymas, Organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymas. Be įstatymų galioja ir poįstatyminiai teisės aktai: LR Seimo nutarimas Dėl nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo, LR Vyriausybės nutarimas „Dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos“. Ypatingai svarbią reikšmę turi Seimo nutarimu patvirtinta Nacionalinė kovos su korupcija programa, numatanti detalias poveikio korupcijai, jos kontrolės bei prevencijos priemones, o šios priemonės įtvirtintos priemonių plane, kuris nuosekliai įgyvendinamas.

Lietuvos Respublikos teisės aktuose korupcijos terminas pirmą kartą buvo paminėtas 1993 m. birželio 10 d. Seimo priimtame įstatyme „Dėl Seimo ekonominių nusikaltimų tyrimo reglamento“ (Vaitiekūnas, 2002). Jame pasakyta, kad steigiamos institucijos paskirtis yra „tirti valstybės pareigūnų ekonominius ir pareiginius nusikaltimus bei korupcijos atvejus, taip pat rengti sprendimus dėl šių nusikaltimų kontrolės bei ribojimo“.

Detalesnės sampratos nebuvo įdiegta galiojusioje teisinėje sistemoje iki 2000 m. Iki tol Baudžiamasis kodeksas (1961 m. redakcija) numatė atskiras veikas, kurios buvo suvokiamos kaip korupcinės: „kyšio priėmimas“, „papirkimas“, „piktnaudžiavimas tarnyba“, valstybės pareigūno neteisėtas dalyvavimas įmonės komercinėje, ūkinėje ar finansinėje veikloje“ ir kt. Tokia situacija apsunkino pačią baudžiamąją- teisinę kovą su šios rūšies nusikaltimais. Šį trūkumą akcentavo ir 1998 metais Amerikos teisininkų asociacijos „Centrinės ir Rytų Europos teisinės pagalbos programa“ ekspertai, atlikę Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo grupės parengtą „Organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos“ projekto :

organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos sampratos apibrėžimų, kartu konstatuodami, kad tik „tiksliai apibūdinus problemą galima numatyti būdus, kaip ją įveikti“⁷.

2000 m. gegužės 2 d. Lietuvos Respublikos Seimo priimtame Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme yra įdiegiama korupcijos teisinė definicija. Korupcija šiame įstatyme suvokiama vien tik kaip kyšininkavimas - kyšio priėmimas, papirkimas bei tarpininko kyšininkavimas. Be to, apibrėžiamos tik kyšininkavimo veikos viešajame sektoriuje, o privatus sektorius tarsi lieka nuošalyje. Tokia įstatymo leidėjo pozicija ne visiškai atitiko išsipareigojimus, kuriuos 1999 m. sausio mėnesį Lietuvos Respublika prisiėmė, prisijungdama prie Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos. Pagal ją šalys dalyvės išsipareigoja į savo nacionalinę teisę įtraukti nuostatas dėl kovos su korupcija privačioje sferoje, apgaulingos apskaitos vedimo, numatyti kovos su korupcija įstatymines priemones ir veiksmus⁸. Atsižvelgiant į platų korupcijos pobūdį ir siekiant apibrėžti korupciją baudžiamosios teisės požiūriu, reikėjo atsižvelgti į tarptautinių dokumentų reikalavimus kriminalizuoti korupciją privačiame sektoriuje.

2002 m. sausio 17 d. Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintoje „Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programoje“ pažymima, kad „būtina parengti aiškų ir tikslų korupcijos apibrėžimą, apimančią ir privatų sektorių. Tiksliai paaiškintą sąvoką būtų lengviau taikyti teisėkūroje, viešojo administravimo institucijų praktikoje, ją geriau suvoktų visuomenė, lengviau būtų deramai taikyti antikorupeinius įstatymus“.

2002 m. gegužės 28 d. priimtas Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas. Jame pateikiama funkcinė korupcijos traktuotė, kurioje korupcinės veikos numatomos tik viešajame sektoriuje, o privatus sektorius vėl lieka nuošalyje. Šiame įstatyme taip pat nėra tikslios „korupcijos“ sąvokos, vietoj kurios yra įvardijami korupciniai nusikaltimai – „kyšio priėmimas, papirkimas, kitos nusikalstamos veikos, jeigu jos padaromos viešame sektoriuje paperkant ar siekiant asmeninės naudos: piktnaudžiavimas tarnyba, valstybės pareigūno neteisėtas dalyvavimas įmonės komercinėje, ūkinėje ar finansinėje veikloje, tarnybos įgaliojimų viršijimas, tarnybinis suklastojimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas arba iššvaistymas, tarnybinės paslapties atskleidimas, pramoninės, komercinės ar banko paslapties paskelbimas, piktnaudžiavimas pasitikėjimu komercinėje, ūkinėje ar finansinėje veikloje, viešojo pirkimo tvarkos pažeidimas, žinomai neteisingų duomenų apie pajamas arba pelną pateikimas, pinigų plovimas, kludymas rinkėjui pasinaudoti rinkimų ar referendumo teise, kontrabanda, taip pat tyčinis ir nusikalstamas buhalterinio dokumento ar įrašo, kuriuose nurodoma melaginga arba netiksli informacija, sukūrimas arba panaudojimas ar neteisėtas mokėjimo neužregistravimas, kai tokių veikų padarymu siekiama ar

⁷ Ilgalaikės kompleksinės organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos Lietuvoje analizė. Vilnius, 1999.

⁸ Baudžiamosios teisės konvencija. Valstybės žinios. 2002. Nr. 23-853

reikalaujama kyšio, papirkimo arba nuslėpti ar užmaskuoti kyšio priėmimą ar papirkimą“. Iš pateikto apibrėžimo matyti, kad korupcinių veikų ratas viešajame sektoriuje yra išplečiamas.

Labai svarbi priemonė vykdant korupcinių veikų tyrimą ir prevenciją yra Baudžiamasis kodeksas. Tais atvejais, kuomet korupcija pasireiškia nusikalstamomis veikomis, baudžiamasis įstatymas yra realiausias instrumentas korupcijos poveikiui. BK nuostatos svarbios ir žmogaus teisių saugos požiūriu, kaip instrumentas, skirtas įvertinti korupciją, kartu kaip korupcijos prevenciją įtakojantis veiksnys.

Už korupcines ar su korupcija susijusias veikas yra numatyta ir administracinė atsakomybė. Korupcijos galimybė egzistuoja vykdant viešuosius pirkimus pasinaudojant asmeniniais tikslais, darant ar pridengiant korupcines veikas (kyšininkaujant, piktnaudžiaujant tarnyba ir pan.). Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų pakeitimo įstatyme numatoma galimybė Viešųjų pirkimų tarnybai, nustačius viešųjų pirkimų tvarkos pažeidimus, „įpareigoti perkančiąją organizaciją sustabdyti ar nutraukti pirkimo procedūras, panaikinti arba pakeisti šio įstatymo reikalavimų neatitinkančius sprendimus ar veiksmus“. Administracinių teisės pažeidimų kodekso dvyliktojo skirsnio „Administraciniai teisės pažeidimai prekybos, finansų, apskaitos ir statistikos srityje“ 171 ⁽³⁾ straipsnis numato atsakomybę už viešųjų pirkimų tvarkos pažeidimus, o Viešųjų pirkimų tarnyba yra institucija, nagrinėjanti šiuos pažeidimus.

Korupcijos užkardymo linkme veikia ir kiti administracinio teisinio poveikio mechanizmai. Lietuvos Respublikos gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymo Nr.I-1338 (Žin. 1196, Nr.50-1197) 8 straipsnis numato administracinę atsakomybę už vengimą pateikti turto ir pajamų deklaraciją, taip pat už laiku arba iš viso jos nepateikimą arba neteisingų duomenų nurodymą. Administracinių teisės pažeidimų kodekso 172 ⁽¹⁰⁾ straipsnis numato administracinę atsakomybę už gyventojų brangiam turtui įsigyti arba kitų įsigytų bei perleidžiamų lėšų deklaravimo ir gyventojų turto ir pajamų deklaravimo tvarkos pažeidimus - nepateikimą arba pavėluotą pateikimą valstybinei mokesčių inspekcijai duomenų apie fiziniams asmenims išmokėtas arba deklaruotas pajamų sumas, išskaičiuotus mokesčius ar kitus privalomus mokėjimus, kitas veikas. Pagal kodekso 246 ⁽¹⁾ straipsnį, administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja ir administracines nuobaudas skiria mokesčių inspekcijos viršininkas ir jo pavaduotojas ar kitas viršininko įgaliotas asmuo.

Lietuvos Respublikos pinigų plovimo prevencijos įstatymo Nr.VIII- 275 (Žin., 1997, Nr. 64-1502) 18 straipsnyje pareigūnams ir asmenims už įstatymo pažeidimus numatoma atsakomybė, kuri konkretizuojama Administracinių teisės kodekso 172⁽¹⁴⁾ straipsnyje, kuris numato atsakomybę už pinigų plovimo prevencijos priemonių įgyvendinimo tvarkos pažeidimus.

Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo Nr.VII-1749 (Žin., 2000, Nr.56-1644) 14 straipsnis numato administracinę atsakomybę. Administracinių teisės pažeidimų kodekso 172 ⁽²⁵⁾ straipsnis numato administracinę atsakomybę už neteisėtą lobistinę

veiklos įstatymo reikalavimus (už tokius pažeidimus administracinių teisės pažeidimų protokolus surašo Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, o baudas skiria apylinkių teismų teisėjai).

Administracinė atsakomybė numatyta už Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pažeidimus. Šio įstatymo 24 straipsnis numato asmenis traukti atsakomybėn įstatymų nustatyta tvarka, o Administracinių teisės pažeidimų kodekso 202(1) straipsnis numato atsakomybę už viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pažeidimus (administracinių teisės pažeidimų protokolus surašo Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, o bylas nagrinėja apylinkių teismų teisėjai). Administracinė atsakomybė greta baudžiamosios yra reali grėsmė užkertant kelią korupcinėms veikoms.

Antikorupcinio požiūriu svarbios ir Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso nuostatos. CK 6.470 straipsnyje įtvirtintos dovanojimą ribojančios nuostatos: šio straipsnio 4 dalyje teigiama; „Draudžiama priimti dovanas sveikatos priežiūros, gydymo ar globos (rūpybos) institucijų vadovams ir kitiems darbuotojams iš asmenų, kurie šiose institucijose gydomi ar išlaikomi, bei jų artimųjų giminaičių, išskyrus simbolines dovanas, kurių vertė neviršija vieno minimalaus gyvenimo lygio dydžio sumos. „To paties straipsnio 5 dalis draudžia „priimti dovanas politikams, valstybės ir savivaldybių pareigūnams ir kitokiems valstybės tarnautojams ir jų artimiesiems giminaičiams, kai tai susiję su politiko, pareigūno ar valstybės tarnautojo tarnybine padėtimi ar tarnybinėmis pareigomis. „problemiška yra pirmoji nuostata, kuri leidžia gydytojams, gydymo, globos institucijų vadovams bei darbuotojams priimti „simbolines dovanas“, neviršijančias 1 MGL vertės. Ši nuostata kritikuojama dėl to, kad iš esmės įteisina smulkų kyšininkavimą; iš kitos pusės, tokia nuostata įteisinti visuomenėje per daugelį metų susiklostę kultūriniai santykiai. Tačiau vertinant korupcijos požiūriu, vienintelis dalykas, kuris leistų tokiai nuostatai veikti, gali būti žmonių sąmoningumas ir sąžiningumas, kadangi tik jis gali užkirsti galimybę piktnaudžiauti vertinamuoju – „simbolinių dovanų“ bei formaliuoju – 1 MGL dydžio suma – kriterijais.

Be paminėtų įstatymų aktualūs yra poįstatyminiai aktai. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu patvirtinta nacionalinės kovos su korupcija programa. Programa svarbi tuo, kad numato kompleksą veiksmų, skirtų įgyvendinant korupcijos prevenciją per strategines sritis: politinės korupcijos ribojimą, administracinės korupcijos ribojimą bei visuomenės įtraukimą į korupcijos prevenciją. Labai svarbu tai, kad programoje numatomas visuomenės įtraukimas ir į korupcinių teisės pažeidimų tyrimą, taip pat skiriamas dėmesys antikorupciniam visuomenės švietimui ir jos paramai, pasireiškiantis diegimu įvairaus lygio mokymo įstaigose. Taip pat ypatingas dėmesys turi būti kreipiamas į šalinimą teisės aktų kolizijų ir spragų, sudarančių prielaidas valstybės tarnautojams ar kitiems asmenims turėti materialinės ar kitokios naudos, atlikti žalingus visuomenei veiksmus ar susilaikyti nuo naudingų visuomenei veiksmų.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1059 2001 m. rugsėjo 4 d. patvirtinta nacionalinė kovos su korupcija strategija bei jos įgyvendinimo priemonių planas. Šiame nutarime įvardytas korupcijos prevencijos tikslas - užkirsti kelią korupcijos atsiradimui ir plėtrai – pašalinti teisės aktų, valstybės valdžios institucijų, procedūrų, kitų sričių spragas, dėl kurių gali atsirasti korupcijos sąlygų.

2011 m. balandžio 6 d. Vyriausybė pritarė 2011-2014 m. Nacionalinės kovos su korupcija programai (NKKP), kuri, palyginus su paskutine, išties yra labiau orientuota į rezultatą. Jau ketvirta per pastarąjį dešimtmetį programa, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus (TILS) nuomone, ambicingesnė, bet stokoja esminių priemonių, būtinų visapusei kovai su korupcija. „Programos priemonių plane pasigendame siekio užtikrinti saugų visuomenės įsitraukimą per pranešimus, trūksta dėmesio antikorporciniam švietimui, efektyviam piliečių įtraukimui į sprendimų priėmimą, taip pat ir korupcijai privačiame sektoriuje. Korupciją galime įveikti tik skatindami piliečius nebijoti pasipriešinti korupcijai ir rodyti iniciatyvą. Tai reiškia, kad būtina užtikrinti jiems kuo saugesnę veikimo aplinką bei padėti suprasti, kur ir kokiais klausimais jie gali kreiptis“, sako TILS vadovas Sergejus Muravjovas.

TILS džiaugiasi, kad naujojoje NKKP redakcijoje kriterijai, pagal kuriuos bus vertinamas laukiamas rezultatas, kinta: nuo didelio naujai priimamų, taisyklių ar pildomų teisės aktų skaičiaus palaipsniui pereinama prie kitokio rezultatų matavimo – pasikeitusio valstybės tarnautojų, verslininkų ir gyventojų veikimo bei požiūrio į korupciją matavimo. Be to, į programą įtrauktos sritys, kurios anksčiau stokojo dėmesio, tokios kaip sveikatos priežiūros ir teisėsaugos institucijų veikla.

Vis dėlto TILS išvelgia keletą esminių naujos NKKP trūkumų. Pavyzdžiui, vienas iš pagrindinių programos uždavinių yra didesnis visuomenės nepakantumas korupcijai ir aktyvesnis įsitraukimas į antikorporcinę veiklą. Didesnį piliečių aktyvumą kovoje su korupcija planuojama matuoti per padidėjusį pranešimų apie korupciją skaičių, kuris turėtų išaugti daugiau nei du kartus. Tačiau kokiomis priemonės valdžios atstovai sieks tokio rezultato, lieka neaišku. Naujoji programa nenumato pranešėjų apsaugos, taip pat nesiekia užtikrinti ir saugių pranešimų kanalų (nesprendžia „karštųjų“ linijų konfidencialumo ir anonimiškumo klausimo). Speciali apsauga yra numatyta tik valstybės tarnautojams, bet ne privataus ar nevyriausybinių sektoriaus darbuotojams. Tačiau ir ši apsauga yra formali ir nenumato realių garantijų pranešėjams.

NKKP numato aktyvesnį visuomenės įsitraukimą į teisėkūrą, tačiau vien teisės aktų pakeitimais ar naujomis taisyklėmis užtikrinti piliečių dalyvavimą vargu ar įmanoma. Kaip rodo praktika, piliečiai dažnai nežino, kad yra rengiamas arba svarstomas jiems svarbus teisės aktas, o, net ir žinodami, ne visi supranta kokiais būdais gali prisidėti bei kokia bus tokio įsitraukimo nauda. Jei nebus aiškus ir atsakingo grįžtamojo ryšio ir pasiūlymų vertinimo

Pavyzdžiui, 2011 metais TILS atlikto informacijos prieinamumo tyrimo metu paaiškėjo, kad daugelis Lietuvos gyventojų nežino, ar jie gali kreiptis į institucijas jiems rūpimu klausimu, kur jie gali kreiptis ir kokia tvarka.

NKKP skiria tik minimalų dėmesį korupcijai privačiame sektoriuje. Iki 2013 metų trečiojo ketvirčio yra numatoma atlikti tik tyrimą dėl korupcijos apraiškų privačiame sektoriuje, tad realių veiksmų šioje srityje per Programos galiojimo laikotarpį sunku tikėtis.

Teisinės bazės požiūriu poveikis korupcijai užtikrinimas organizuota priemonių visuma ir nacionalinės kovos su korupcija programos įgyvendinimas yra to pavyzdys. Labai svarbus ir pažangus dalykas yra tai, kad kovos su korupcija priemonių visuma organizuota į vieną institucinių priemonių visumą, kurios įgyvendinimą iš esmės organizuoja viena institucija – Specialiųjų tyrimų tarnyba. Programos priemonių planas nuolat peržiūrimas. Korupcijos problemai spręsti teikiamas ir organizacinio pobūdžio dėmesys – Vyriausybės nutarimu įsteigta tarpžinybinė komisija kovai su korupcija koordinuoti ir patvirtinti jos nuostatai (LR vyriausybės nutarimas dėl tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija koordinuoti sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo, 2003 vasario 3 d., Nr. 179, valstybės žinios, 2003, Nr. 14-578). Seime veikia Antikorupcijos komisija, o kai kurios institucijos, realizuodamos korupcijos prevencijos įstatymo numatytą teisę, steigia padalinius arba paskiria asmenis, vykdančius korupcijos prevenciją ir kontrolę. Seimo Antikorupcinės komisijos veiklą reglamentuoja, nustato uždavinius ir darbo tvarką „Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcinės komisijos įstatymas“.

Apibendrinant šį skyrelį, reikėtų pažymėti, kad užsienio šalyse nėra vienodos korupcijos sampratos. Daugelio Europos valstybių baudžiamieji kodeksai pateikia funkcinę korupcijos traktavimą, t.y. nustatydami atskirus nusikaltimus- kyšininkavimą, neteisėtą poveikį verslui ar balsavimo rezultatams ir kitas veikas- laiko tai korupcijos pasireiškimu. Korupcijos sąvoka yra vartojama daugelyje ES teisės aktų, tačiau nė viename iš jų mes nesurasime konkretaus apibrėžimo, o yra pateikiamos atskirų veikų sampratos (pasyvi korupcija, aktyvi korupcija).

Lietuvoje korupcija yra apibrėžta funkcinio lygiu. Pasigendama įstatymiškai įtvirtintos „korupcijos“ sąvokos, kuri žymiai palengvintų teisėsaugos institucijų veiklą kovoje su šia problema. Lietuvoje apsiribojama įvardijant konkrečias nusikalstamas veikas, kurios priskiriamos korupcinių nusikaltimų ratui. Ypatingas dėmesys skiriamas kyšininkavimo nusikaltimams – kyšio priėmimui bei papirkimui.

Antikorupcinė teisinė bazė Lietuvoje yra gana išsami ir visapusiška ir naujų ES narių kontekste vertinama kaip pavyzdinė, tai byloja tarptautinių ekspertų vertinimai. Tačiau vien tik tobulai parengta teisinė bazė nebus pajėgi įgyvendinti etinius standartus kovojant su korupcija. Tik tada, kai visuomenės nuostatos korupcijos atžvilgiu sutaps su teisės aktų kūrėjų, bus galima tikėtis veiksmingos visuomenės paramos ir indėlio kovojant su korupcija.

Kovojant su korupcija svarbus ne tik korupcinių nusikaltimų tyrimas, valstybinė ir institucinė prevencija, bet ir antikorupcinis švietimas. Visuomenės ir žiniasklaidos antikorupcinis švietimas ir aktyvesnis dalyvavimas valstybės ir visuomenės valdyme yra dvi gretimos antikorupcinės kultūros ugdymo kryptys.

1.5. Korupcijos prevencijos samprata

Šiuolaikiniame pasaulyje korupcijos problema tokia ryški, kad su ja susiduria vos ne kiekviena organizacija. Ir ji egzistuoja ne tik žemesniuose lygmenyse, bet apima ir aukštesnius, kur labai dažnai pažeidžiami etiniai reikalavimai ir taip trukdoma tinkamai atlikti visus darbo keliamus reikalavimus. Tokiu atveju labai greitai pakertama pati organizacijos veikla, netenkamas visuomeninis pasitikėjimas, iš ko seka ir bendradarbiavimo bei pagalbos praradimas. Todėl tapo labai populiari kurti prevencinius korupcijos veiksmus, nes pripažinimo, kad korupcija yra problema, nepakanka – būtina su ja kovoti. Be to kad būtų nustatyti įvairūs kontrolės mechanizmai, bei nustatyta asmeninė atsakomybė, kurie tik apima kovos su korupcija kelius. Labai svarbu pirmiausia skirti dėmesį korupcijos prevencijai, tik jos dėka vėliau galima išvengti tų kovos priemonių ieškojimo. Tobula prevencinė sistema leistų užkirsti kelią korupcijos plitimui.

Korupcija yra senas visuomeninis fenomenas būdingas valdžiai, individams, organizacijoms ir šalims, išsivysčiusioms bei besivystančioms. Korupcija aptinkama visose šalyse, bet ypatingai paplitusi šalyse, kur teisinė sistema, didžioji dalis žiniasklaidos ir viešasis administravimas yra silpni ir neišsivystę. Korupcija atsiranda tada, kai organizacijos ir individai nesąžiningai siekia naudoti, piktnaudžiaudami savo padėtimi, ir taip padarydami žalos ir nuostolių. Korupcija neigiamai įtakoja politinį, socialinį-ekonominį, kultūrinį visuomenės vystymąsi. Korupcija kenkia demokratiškos institucijų pamatams, iškreipdama rinkiminiuosius procesus, iškraipydama teisės normas, ir kurdama biurokratinę pinklę, kurių vienintelė egzistavimo priežastis yra kyšių gavimas. Prevencija, teisinis persekiojimas ir antikorupcinis švietimas yra pagrindinės kryptys, kovojant su korupcija. Korupcijos kontrolės priemonių yra daug: antikorupcinės programos, sistemos, korupcijos prevencija, baudžiamasis persekiojimas, visuomenės švietimas, politinės priemonės, sprendimų permatomumas, sprendimų depersonalizacija, geras viešojo administravimo valdymas, valstybės funkcijų privatizavimas, elektroninės valdžios galimybės, žiniasklaida, pilietinė visuomenė, elgesio kodeksai, pasaulinių antikorupcinių organizacijų veikla. Labai svarbi antikorupcinė priemonė yra prevencija, kuri šalina korupcijos veikas sukeliančias priežastis bei sąlygas ir ugdo antikorupcinę kultūrą, besiremiančią idealiomis vertybėmis.

Su netinkamu valdžios pareigūnų elgesiu stengtasi kovoti jau nuo seno. Senovės Atėnuose buvo bandoma iš anksto užkirsti kelią neatsakingam ir egoistiniam tarnaut

kartu prevencinės priemonės buvo nuolatinė piliečių vykdoma tarnautojų asmeninės ir visuomeninės veiklos kontrolė ir reikalavimas atsiskaityti prieš visuomenę už atliktą darbą baigus tarnybą. Panaši praktika buvo nusistovėjusi ir Prūsijoje. JAV dar XIX a. bandė kovoti su korupcija bei interesų konfliktu. Anksčiau prevencinės priemonės bandant įveikti valdžios negeroves apsiribodavo vienos valstybės teritorija. Dabar daugelis valstybių (ES šalys, JAV, Kanada, Australija ir kt.) bendradarbiaudamos su tarptautinėmis organizacijomis (viena iš jų „Transparency International“), į tokias problemas bando pažvelgti naujai. Tuo tikslu organizuojami tarptautiniai seminarai ir konferencijos, įgyvendinamos antikorupcinės programos.

Europos Sąjungos mąstu vykstantys procesai įtakoja ne tik regioninius pokyčius, bet ir priimami tam tikri bendri sprendimai visai bendrijai, susiję su antikorupcinių programų taikymu, korupcijos pažabojimu, kuriamos specialios korupcijos prevencijos strategijos.

Kadangi korupcija paplitusi ne tik konkrečioje vienoje šalyje, bet visame pasaulyje, beveik kiekvienoje valstybėje imamasi teisinių ir politinių priemonių, kad šį fenomeną pažaboti. Tam yra leidžiami įstatymai, rengiami specialūs teisės aktai, normos.

Korupcijos prevencijos priemonių aptarimas pirmiausia reikalauja patikslinti pačią prevencijos sąvoką, nes, šiuo metu dažnai tapatinamos sąvokos „nusikalstamumo prevencija“ ir „nusikalstamumo kontrolė“, yra skirtingos. Manytina, kad būtina skirti platesnę ir siauresnę prevencijos sąvokos traktuotes. Plačiąja prasme nusikaltimų prevencija yra visa tai, kas padeda palaikyti teisėtvarką baudžiamojo ir nebaudžiamojo poveikio priemonėmis. Baudžiamąsias priemones atspindi nusikaltimų kontrolės sąvoka, apibūdinama kaip priemonių visuma, kuria siekiama mažinti nusikalstamumą ir neleisti viršyto socialiai priimtino jo lygmens aktyviais teisėsaugos institucijų veiksmais ir baudžiamojo poveikio priemonėmis. Taigi nusikaltimų kontrolė yra nusikaltimų prevencijos plačiąja prasme sudėtinė dalis. Tuo metu nebaudžiamojo pobūdžio nusikaltimų prevencijos priemonės, nesusijusios su valstybės prievarta, apibūdinamos kaip nusikaltimų prevencija siaurąja prasme (Gavelytė, 2005).

Korupcijos prevencija – tai tokia veiksmų seka, kuri skirta analizuoti korupcines sistemas, bet ne pavienius korumpuotus asmenis.

LR Korupcijos prevencijos įstatymo 2 straipsnio 1 dalis **korupcijos prevenciją** apibrėžia kaip „korupcijos priežasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo“

Korupcijos prevencija siekiama, kad korupcija kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, didinti viešųjų paslaugų teikimo kokybę.

Į korupcijos prevenciją galima pažvelgti **trimis požiūriais: asmeniniu, instituciniu ir sisteminiu**. Pirmoji pozicija korupcijos atsiradimo priežastis sieja su asmeninėmis žmonių savybėmis. Šiame kontekste paminėtina G.Frederickson mintis, kad valdžios sluoksniuose pasitaikančią korupciją ir neetišką elgesį sąlygoja joje dirbančių asmenų orientacija į privačius interesus, užuot vadovavusis pilietiškumo filosofija (Frederickson, 1997).

Žvelgiant iš asmeninės perspektyvos, kovoje su korupcija siūloma izoliuoti neetiškai besielgiančius ir blogų asmeninių bei profesinių bruožų turinčius asmenis. Dažnai asmenys į korupciją įsitraukia dėl: situacinių spaudimų (turi asmeninių skolų ar nuostolių, brangių įpročių), nerūpestingos vidinės organizacijos kontrolės (vienintelis asmuo, žinantis tą sritį ar darbą), asmeninio integralumo stokos. Tačiau dažnai nepakanka izoliuoti blogus asmenis, reikia tobulinti ir pačias institucijas (Palidauskaitė, 2001).

Institucinė perspektyva reikalauja šalinti esamus organizacijos ir įstatymų defektus bei netobulumus (prastą administravimą ir kt.). Sistemine perspektyva aiškina, kad korupcija atsiranda dėl daugelio sąveikų, susiklosčius daugeliui spaudimų bei įtakų, todėl sunku rasti lengvą ir greitą išeiitį iš situacijos. Kovoiant su korupcija, reikalinga visapusiška visuomeninės sistemos ir jos sudedamųjų dalių tarpusavio ryšių analizė. Skirtingai nei du pirmieji požiūriai, sisteminis požiūris atsižvelgia į daugybę faktorių, prisidedančių prie korupcijos atsiradimo, todėl yra visapusiškesnis (McKinney, 1988). Šis metodas yra geriausias sprendžiant korupcijos problemą, kadangi apžvelgia kur kas daugiau faktorių nei kiti nurodytieji, o ir į pačią korupciją leidžia pažvelgti kur kas įvairiapusiškesniu kampu.

Ne mažiau svarbi nei korupcijos prevencija yra visuomeninė nuomonė korupcijos klausimu. Teisinė sistema bus pajėgi efektyviai įgyvendinti etinius standartus kovoiant su korupcija tik tada, kai visuomenė tam tikrą elgesį apibrėžia kaip korumpuotą ir remia teisinę sistemą, kuri įstatymais įtvirtina tą suvokimą ir numato kovos su ja priemones. Jei politikai pateikia tokį korupcijos apibrėžimą, kuriam nepitaria visuomenė, sunku tikėtis sėkmingos kovos su korupcija (Malec, 1993). Šiuo atveju reikėtų ieškoti kažkokių kitokių alternatyvų.

Bet nenuginčijamu faktu tampa tai, kad įstatyminė bazė kartu su viešąja nuomone, gali sudaryti labai tvirtą sąjungą kovoje su korupcija. Lietuvoje iki pat šio amžiaus pradžios vis dar nebuvo atskiro įstatymo dėl korupcijos ir jos prevencijos, bet su šiuo reiškiniu jau buvo kovojama nuo 1995 metų (kuriamos komisijos kovoje su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu, vyriausybės priemonės kovoje su šiuo reiškiniu). Dar 1999 metais pasirodė LR vyriausybės nutarimas “ Dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos”, kur užakcentuotas nusikalstamumo sąryšis su korupcija, bei jų keliami grėsmė valdymo sistemai bei politiniam saugumui. Didelis dėmesys skirtas kovos priemonėm įvairiose srityse bei antikorpuciniams veiksams. Kiek vėliau pagaliau buvo priimta ir atskira nacionalinė:

kuri jau tiksliau apibrėžė veiksmus kovoje su korupcija. Bet vėlgi galima pasakyti, kad visuomenės ir politikų suinteresuotumas spręsti šią problemą yra kol kas per menkas, o tai apsunkina STT darbą sėkmingai kovojant su šia problema.

Tradiciskai kova su korupcija remiasi trimis banginiais: teisiniu persekiojimu, korupcijos prevencija ir antikorpuciniu švietimu. Tačiau nepaisant atskirų valstybių ir tarptautinių organizacijų pastangų kovoje su šia rimta problema, korupcija tebeegzistuoja prisitaikydama prie kintančios aplinkos ir įgaudama naujų formų. Todėl logiškas klausimas, kodėl ir kam reikalinga kovoti su šiuo reiškiniu, ypač atsižvelgiant į tai, kad visuomenė kai kuriais atvejais yra linkusi pateisinti smulkus korupcinius nusižengimus (Palidaskaitė, Vaisvalavičiūtė, 2005).

Kova su korupcija nėra savaiminis tikslas, ja siekiama teisinės valstybės įtvirtinimo (efektyvesnės ir teisingesnės valdžios), tolygaus visuomenės vystymosi, aukštesnės visuomenės gyvenimo kokybės (Pope, 2000). J. Pope teigia, kad efektyvi kova su korupcija yra įmanoma tik kooperuojant bei integruojant “įvairius skaidrumo sistemos veiksnius – valstybę, pilietinę visuomenę ir privatų sektorių” (Vaitiekus, 2002).

Pilietinės visuomenės įtraukimas į kovą su korupcija padedant diegti antikorpucines priemones ir propaguoti nepakantumą korupcijai visuose visuomenės sluoksniuose – “vienas iš geriausių būdų užsitikrinti ilgalaikius teigiamus rezultatus” (Kova su korupcija, 2001). Reikėtų atkreipti dėmesį ir į tai, kad “pilietinės visuomenės vaidmuo valstybės gyvenime yra didesnis tada, kai valstybė nesugeba susidoroti su savo pareiga – kovoti prieš korupciją” (Kova su korupcija, 2001).

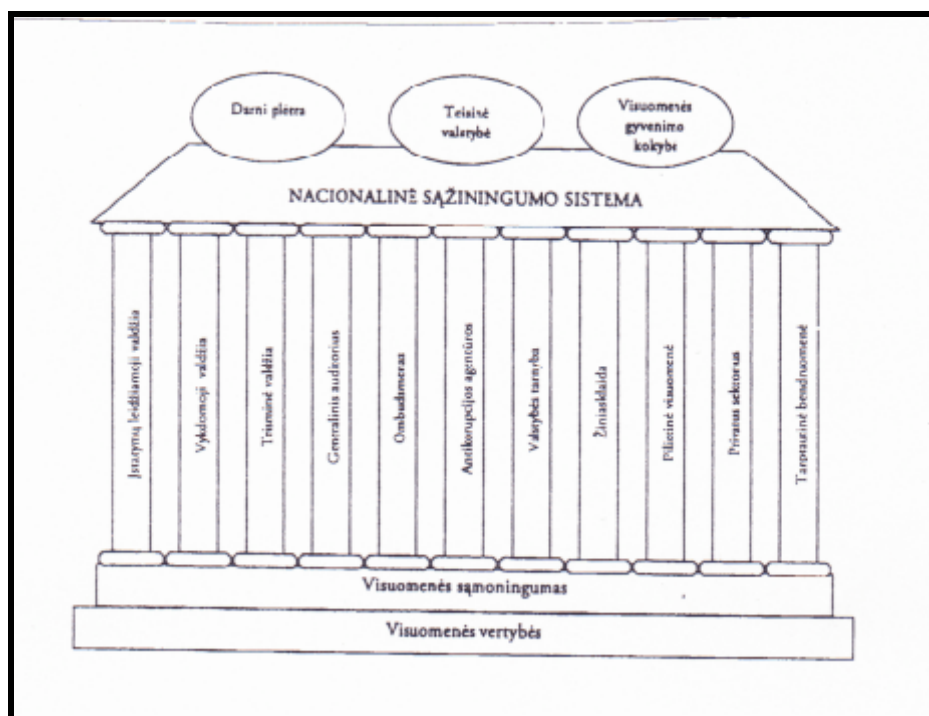
Piliečių parama bus ženklesnė tuomet, kai jie bus supažindinti su korupcijos keliamo grėsme, pasekmėmis. Todėl antikorpucinis visuomenės švietimas yra bene pagrindinė priemonė, galinti užtikrinti kovos su korupcija ir privačiame, ir viešajame sektoriuose veiksmingumą. Bene universaliosia prevencinė priemonė korupcijai, netinkamam, neetiškam valstybės tarnautojų ir politikų elgesiui apriboti yra profesinės etikos standartų laikymasis (Palidaskaitė, 2002).

Pastarųjų metų antikorpucinėje praktikoje pastebimas korupcijos sąvokos kitimas, “nuo asmeninės naudos akcentavimo pereinama grupinės, organizacinės naudos suvokimo (įskaitant partinius, verslo partnerių interesus) link, dėmesys vien tik nuo valstybinio sektoriaus pasislenka privataus sektoriaus link (siaura/plati sąvoka), suvokiamas kintantis pačios problemos kontekstas (lokal/globali problema) (Palidaskaitė, 2005).

Suvokdamas korupcijos fenomeno sudėtingumą vienas iš „Transparency International“ organizacijos įkūrėjų J. Pope pateikė sisteminių požiūrių, kaip būtų galima įveikti šį reiškinį. Jis iškėlė nacionalinės integralumo sistemos idėją (national integrity system). Sistemą sudaro septyni elementai: 1) įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžių veiklos skaidrumas, atsakomybė bei viešumas, valdžių atskyrimo principo įtvirtinimas; 2) nepriklausoma teisėtvara ir teisėsauga; 3) efektyviai funkcionuojančios ombudsmeno institucija ir valstybės

žiniasklaida ir teisės gauti oficialią informaciją užtikrinimas; 5) aktyvi ir sąmoninga pilietinė visuomenė; 6) atsakingas privatus sektorius; 7) tarptautinių organizacijų pagalba (Pope, 2000).

Joremy Pope, pristatydamas Nacionalinio integralumo sistemos koncepciją, pateikia holistinį požiūrį į korupcijos fenomeno suvokimą visuomenėje. Ši koncepcija orientuojasi į korupcijos prevenciją, bet ne bausmes. Aprašydamas „nacionalinio integralumo sistemą autorius išskiria vienuolika jos elementų“ (Pope, 2000) (žr.7 paveikslą): įstatymų leidžiamąją valdžią, įstatymų vykdomąją valdžią, teisėsaugos ir teisėtvarkos institucijas, valstybės kontrolę, ombudsmeną, žmogaus teisių stebėjimo institucijas (visuomenės sargas), valstybės ir savivaldybės tarnautojus, žiniasklaidą, pilietinę visuomenę, privatų sektorių ir tarptautines organizacijas.



7 pav. Nacionalinio integralumo sistema-1 (Pope, 2000)

Kaip matome, ant šios graikų šventovės stogo yra trys apvalūs rutuliai, kurie įkūnija: „darnią plėtrą“, „įstatymo viršenybę“ ir „gyvenimo kokybę“. Apačioje šventovę palaiko ir sustiprina visuomenės vertybės ir bendruomenių budrumas bei sąmoningumas. Jeigu bendruomenės yra budrios, o visuomenės vertybės yra stiprios, tuomet šventovės kolonos stovės tvirtai. Tačiau jeigu bendruomenės yra apatiškos ir snaudžiančios, jaučiamas vertybių stygius visuomenėje, tuomet sistemos (šventovės) pamatas yra silpnas, jos ramsčiai yra tušti ir nefunkcionalūs. Jeremy Pope pastebi, kad visi sistemos ramsčiai yra tarpusavyje susiję, tačiau jų tvirtumas gali skirtis. Jeigu vienas ramstis susilpnėja, krisdamas jis gali pažeisti kitus. Jei keletas ramsčių susilpnėja, kyla pavojus, kad jie krisdami pakirs likusius ir tuomet rutuliai, t.y. „darni plėtra“, „įstatymo viršenybę“ ir „gyvenimo kokybę“ ims riedėti žemyn, nukris ant žemės ir visas šis didingas statinys sugrius (žr.8 paveikslą).



8 pav. Nacionalinio integralumo sistema-2. (Piliponytė, 2005).

Reikia turėti omenyje, kad paveikslėlyje pavaizduoti „ramsčiai“ gali būti nevienodi skirtingose visuomenėse. Kai kurie iš jų gali būti stipresni, kiti – silpnesni. Tačiau visada yra pusiausvyra, pvz.: „Singapūre nepakankama spaudos laisvė yra kompensuojama įkyrios ir aktyvios antikorupcinės tarnybos“ (Pope, 2000).

Autorius pabrėžia, kad pilnas nacionalinės integralumo sistemos komplektas susideda ne tik iš institucinių ramsčių, bet taip pat ir iš atitinkamų taisyklių ir praktinės veiklos. Pastaroji sudaro įrankių komplektą, kuris sustiprina įvairias institucijas. Tokių taisyklių ir praktikų nebuvimas signalizuoja apie akivaizdų indikatorių silpnumą. Paminėtos „praktikos“ nebūtinai tinka tik vienam konkrečiam „ramsčiui“, pvz.: valstybės kontrolė teikia ataskaitas visuomenei, žiniasklaida – priėjimą prie informacijos, įstatymų leidžiamoji valdžia užtikrina sąžiningus rinkimus, ombudsmenas tvarko pareiškimus ir atsiliepimus, antikorupcinės ir kitos sarginės agentūros vykdo įstatymų įgyvendinimo priežiūrą ir t.t.

Kaip teigia Jeremy Pope, instituciniai ramsčiai kartu su taisyklėmis ir praktiniu jų taikymu ir sudaro pilną Nacionalinę integralumo sistemą. Šis sisteminis požiūris atveria naujas korupcijos diagnostikos ir korupcijos naikinimo galimybes. Nacionalinio integralumo koncepcija siūlo nežiūrėti į atskiras institucijas (kaip pvz.: tik teisėsauga ir teisėtvara) bei jų taikomas priemones (pvz.: kriminalines bausmes) ir kurti autonomiškas programas bei vykdyti savarankiškas reformas. Jeremy Pope siūlo atsižvelgti į:

- „tarpusavio ryšius;
- tarpusavio priklausomybę;
- jungtinį efektyvumą“.

Piliečių antikorupcines nuostatas atspindi: jų požiūris į korupciją bei noras dalyvauti kovoje su korupcija; politinių ir visuomeninių organizacijų nuostatos ir veiksmai korupcijos atžvilgiu. Visuomenės aktyvumui bei pilietiškumui įtakos turi galimybė dalyvauti priimant jai aktualius sprendimus, teisė gauti informaciją apie valdžios institucijų veiklą ir apskųsti nepagrįstus, neteisėtus tarnautojų sprendimus bei garantijos, kad šalyje veikiančios procedūros užtikrins pilietinių teisių įgyvendinimą (Vaitiekus, 2002). Demokratija gali padėti apriboti korupciją, jei ji teikia žmonėms alternatyvių būdų nepasitenkinimui reikšti, o pareigūnams duoda paskatų eiti savo pareigas (Rose-Ackerman, 2001).

Korupcijos prevencijos įstatymas numato sekančius korupcijos prevencijos uždavinius:

1. atskleisti korupcijos priežastis, sąlygas ir jas šalinti;
2. atgrasinti asmenis nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo;
3. užtikrinti realų ir veiksmingą korupcijos prevencijos teisinį reguliavimą;
4. teisinėmis, organizacinėmis, ekonominėmis ir socialinėmis priemonėmis sukurti tinkamą ir veiksmingą korupcijos prevencijos organizavimo, įgyvendinimo, priežiūros ir kontrolės mechanizmą;
5. įtraukti į korupcijos prevenciją gyventojus, visuomenines organizacijas;
6. skatinti skaidrų ir atvirą viešųjų paslaugų teikimą.

Korupcijos prevencijos uždaviniai sprendžiami taikant korupcijos prevencijos priemones.

Korupcijos prevencijos įstatymas taip pat numato principus, kuriais vadovaujantis įgyvendinama korupcijos prevencija:

1) teisėtumo – korupcijos prevencijos priemonės įgyvendinamos laikantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų bei užtikrinant pagrindinių asmens teisių ir laisvių apsaugą;

2) visuotinio privalomumo – korupcijos prevencijos subjektais gali būti visi asmenys;

3) sąveikos – korupcijos prevencijos priemonių veiksmingumas užtikrinamas derinant visų korupcijos prevencijos subjektų veiksmus, keičiantis subjektams reikalinga informacija ir teikiant vienas kitam kitokią pagalbą;

4) pastovumo – korupcijos prevencijos priemonių veiksmingumo užtikrinimas nuolat tikrinant ir peržiūrint korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo rezultatus bei teikiant pasiūlymus dėl atitinkamų priemonių veiksmingumo didinimo institucijai, kuri pagal savo kompetenciją įgaliota įgyvendinti tokius pasiūlymus.

Korupcija yra viena didžiausių susirūpinimą keliančių problemų tiek tarptautiniu, tiek tam tikrų valstybių lygiu. Neigiamos korupcinių santykių tendencijos Lietuvoje, taip pat kai kuriose kitose Rytų Europos šalyse rodo, kad šiuo metu egzistuojantys antikorupciniai barjerai yra neefektyvūs.

Todėl visuomenė privalo nuolat ieškoti naujų kovos su korupcija priemonių, keisti jų išraiškos formas ir naudojimo sferas.

Analizuojant antikorupcines priemones, būtina skirti nusikaltimų prevencijos traktuotes plačiąja ir siaurąja prasme. Nusikaltimų prevencija plačiąja prasme yra baudžiamojo ir nebaudžiamojo poveikio priemonių, padedančių palaikyti teisėtvarą, visuma. Siaurąja prasme prevencija yra tai, kas užkerta kelią nusikaltimams, t.y. nusikaltimų priežasčių ir sąlygų išaiškinimas bei šalinimas sudarant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims, linkusiems daryti nusikaltimus. Tai yra nebaudžiamojo pobūdžio nusikaltimų prevencijos priemonės, nesusijusios su valstybės prievarta, apibūdinamos kaip nusikaltimų prevencija siaurąja prasme.

Deja, Lietuvos Respublikoje, kaip ir kitose valstybėse, visos šios pastangos neužtikrina visapusiškos kontrolės, kuri leistų užkirsti kelią korupcijos plitimui viešojo administravimo srityje. Kadangi korupcija, kaip neigiamas socialinis reiškinys atsirado su pirmosiomis tarnautojų, pavaldinių sistemomis, o laikui bėgant tobulėja ne tik valstybės tarnybos sistema, jos esminiai principai, bet ir pačių korupcinių veikų atlikimo įvairovė, šios veikos pasižymi dideliu latentiskumu, dažniausiai korupciniais ryšiais esti patenkintos abi korupciniame santykiyje dalyvaujančios šalys, o tai labai apsunkina tokių nusikalstamų veikų atskleidimą ir išaiškinimą. Tuo pačiu, nors korupciniame santykiyje dalyvaujančių šalių paprastai nebūna nukentėjusių, valstybei ir visai visuomenei daroma didelė žala, kadangi valstybės tarnautojų atliekamos nusikalstamos veikos valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams pakerta piliečių pasitikėjimą valstybės valdymo aparatu, priimamų sprendimų skaidrumu, menkinamas valstybės institucijų autoritetas, paneigiami valstybės tarnautojų veiklos nesavanaudiškumo ir nešališkumo principai. Stabdant tokių veikų plitimą didelė reikšmė tenka baudžiamajam įstatymui, numatančiam bausmes už nusikalstamų veikų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams atlikimą. Tačiau sankcijų už tokių nusikalstamų veikų atlikimą tobulinimas ir pritaikymas prie egzistuojančios socialinės ir ekonominės padėties visuomenėje neužtikrina šių veikų įvykdymo žymaus mažėjimo.

1.6. Korupcijos prevencijos priemonės

Išsiaiškinus korupcinių nusikaltimų priežastis ir sąlygas, itin svarbu parinkti efektyvias priemones joms pašalinti. Kriminologinėje literatūroje aptariama, o valstybių kovos su korupcija programose įtvirtinama daug įvairių korupcinių nusikaltimų prevencijos priemonių. Šios priemonės tarpusavyje glaudžiai susijusios ir turi būti taikomos kompleksiskai, tačiau Gavelytė jas siūlo sąlyginai suskirstyti į šešias grupes: socialinės priemonės, etc

priemonės, politinės atsakomybę stiprinančios antikorupcinės priemonės, antikorupcinės institucinio pobūdžio priemonės ir priemonės, užtikrinančios viešumą ir visuomenės įtraukimą į kovą su korupcija.

Prevencinės priemonės turi būti nukreiptos ne į pavienius asmenis, bet į sistemas. Monopolijos mažinimas ar jos reguliavimas, diskrecijos sukonkretinimas, atskaitomybės padidinimas, korupcinio sandėrio atskleidimo galimybių ir bausmių už tokius sandėrius padidinimas - tai galimos kovos su korupcija priemonės. Naujus įstatymus ir kontrolę turi lydėti mentaliteto pokyčiai, etinė revoliucija. Valstybės tarnybos reformos turi būti nukreiptos tiek į makroekonominius rodiklius, tiek į mokymą, techninę pagalbą, geresnes darbo sąlygas, paskatas ir geresnę vadybą. Mažesnė, pigiau kainuojanti valstybės tarnyba, kurioje dirba motyvuoti, profesionalūs, pasiekimų principu įdarbinti ir konkuruoti įgalintys asmenys, galėtų tapti racionalios valdžios vykdomų reformų leitmotyvu (Klitgaard, 1997).

Atkreipiamas dėmesys į korupcijai priešingos kultūros ugdymą visuomenėje, vidinės ir išorinės kontrolės derinimo būtinybę, geriausios praktikos kovojant su korupcija pripažinimą. Kartu pabrėžiama, kad kovojant su korupcija sukuriamas papildomas biurokratinis aparatas, galimas piktnaudžiavimas antikorupciniais įgaliojimais – antikorupcinės agentūros virsmas slaptąja policija ar represine struktūra (Klitgaard, 1988).

Korupcijos prevencijos įstatymas numato šias korupcijos prevencijos priemones:

- 1) korupcijos rizikos analizė;
- 2) kovos su korupcija programos;
- 3) teisės aktuose įtvirtinto ar teisės aktų projektuose numatomo teisinio reguliavimo poveikio korupcijos mastui vertinimas (teisės aktų ar jų projektų antikorupcinis vertinimas);
- 4) informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas;
- 5) informacijos pateikimas valstybės tarnautojų ir juridinių asmenų registrams;
- 6) visuomenės švietimas ir informavimas;
- 7) nustatytų korupcijos atvejų pavišėjimas;
- 8) įstatymų nustatytos kitos korupcijos prevencijos priemonės.

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 6 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad atliekant korupcijos rizikos analizę, valstybės ar savivaldybių įstaigų vadovai, struktūriniai padaliniai arba asmenys, valstybės ar savivaldybės įstaigos vadovo įgalioti vykdyti korupcijos prevenciją ir jos kontrolę, nustato valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė. Tokiu atveju, jei vienas iš pareigūnų, kuris yra įgaliotas atlikti šią veiklą, o jo funkcijų, uždavinių, darbo, sprendimų priėmimo tvarka ir atsakomybė valstybės tarnyboje nėra išsamiai reglamentuota, gali būti lojalus privačiojo sektoriaus interesams, kurie įtakoja šio valstybės tarnautojo sprendimus. T

sudaryti sąlygas privačiojo sektoriaus interesų įgyvendinimui gali netinkamai atlikti valstybės ar savivaldybės įstaigų veiklos sričių analizę, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė. Todėl atsiranda kliūčių tinkamai ir efektyviai įgyvendinti korupcijos rizikos analizę minėtose institucijose.

2 Lentelė

Korupcinių nusikaltimų prevencijos priemonės

Prevencijos priemonių grupė	Aprašymas
Socialinės priemonės	Jos apima visų socialinių grupių gyvenimo lygio kėlimą, jų socialinę apsaugą, visuomenės konsolidaciją, žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo užtikrinimą, nedarbo ir socialinės nelygybės mažinimą ir pan. Socialinių problemų sprendimas sumažintų socialinę įtampą, lemtų demokratiškesnį ir humaniškesnį socialinį bendravimą.
Ekonominės priemonės	Tai rinkos ekonomikos tobulinimas, šešėlinės ekonomikos mažinimas, aiškios, protingumo kriterijus atitinkančios ir kiek įmanoma paprastesnės mokesčių sistemos suformavimas ir pan. Šios priemonės, iš esmės didindamos ekonominių santykių efektyvumą, kartu silpnina korupciją skatinančių ekonominių veiksnių poveikį.
Teisinės priemonės	Tai įstatymų ir kitų teisės aktų tobulinimas. Didžiausias dėmesys turėtų būti skiriamas teisės aktams, reglamentuojantiems teisėkūros procesą, sprendimų priėmimo procedūras viešojo administravimo srityse, įvairių licencijų ir leidimų išdavimą, mokesčių mokėjimą, apskaitą ir atskaitomybę, viešųjų pirkimų ir valstybės turto privatizavimo procedūras, teisėsaugos ir teisingumo institucijų kompetenciją, valstybės tarnautojų elgesio nuostatas ir kitas sritis, kur galimi korupciniai nusikaltimai.
Politinę atsakomybę stiprinančios antikorupcinės priemonės	Tai priemonės, užtikrinančios efektyvią politinę konkurenciją, skaidrų politinių partijų finansavimą, kasmetinį politikų ir jų artimiausių giminių turto ir pajamų deklaravimą, šių deklaracijų viešą publikavimą, viešųjų bei privačių interesų konfliktų negalimumą ir pan.
Antikorupcinės institucinio pobūdžio priemonės	Tarp šių priemonių ypač aktualus yra valdžių padalijimo principo tinkamas įgyvendinimas, efektyvi parlamentinė kontrolė, nepriklausoma ikiteisminio tyrimo organų veikla bei teisminė valdžia. Bet kokie įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios tarpusavio nesutarimai ar realios valdžios neturėjimas skatina korupcinius santykius. Kaip pažymi S. Rose – Ackerman, būtent įstatymų leidimo ir sprendimų priėmimo proceso padalijimas įvairioms institucijoms numato galimybę išvengti ilgalaikių klaidų ir užkirsti kelią korupcinei veiklai (Grosse, 2000).
Priemonės, užtikrinančios viešumą ir visuomenės įtraukimą į kovą su korupcija	Svarbiausia yra užtikrinti informacijos viešumą, tikslingumą ir efektyvumą. Informacija apie jau išaiškintus korupcinius nusikaltimus yra svarbi, tačiau kurias svarbiau viešai ir laiku skelbti apie korupcijos žalą visuomenei ir valstybei, korupciją galinčius sukelti veiksniai, jų pasireiškimo sferas, nurodyti pasipriešinimo jai galimybes. Būtina rengti mokamuosius seminarus antikorupcine tema valstybinėse ir privačiose įmonėse, įstaigose, mokyklose, įtraukti į kovą su korupcija įvairias visuomenines organizacijas.

Sudaryta autorės.

Valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos sritis priskiriama prie sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, jeigu atitinka vieną ar kelis iš šių kriterijų:

- 1) padaryta korupcinio pobūdžio nusikalstama veika;

- 2) pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas;
- 3) atskirų valstybės tarnautojų funkcijos, uždaviniai, darbo ir sprendimų priėmimo tvarka bei atsakomybė nėra išsamiai reglamentuoti;
- 4) veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu;
- 5) daugiausia priima sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo;
- 6) naudojama valstybės ar tarnybos paslaptį sudaranti informacija;
- 7) anksčiau atlikus korupcijos rizikos analizę, buvo nustatyta veiklos trūkumų.

Valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos srityse, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, gali būti atliekama korupcijos rizikos analizė.

Specialiųjų tyrimų tarnyba, nustatydama korupcijos rizikos analizės atlikimo būtinumą valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos srityse, įvertina, ar valstybės ar savivaldybės įstaigos veikla atitinka vieną arba kelis iš šių kriterijų:

- 1) yra buvę bandymų, pažeidžiant teisės aktų nustatytą tvarką, paveikti valstybės ar savivaldybės įstaigos darbuotojus ar jų priimamus sprendimus;
- 2) išaiškinta korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų kitose panašias funkcijas atliekančiose valstybės ar savivaldybių įstaigose;
- 3) tobulintina valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos priežiūros sistema;
- 4) priimami sprendimai yra susiję su materialine ar kitokia interesanto nauda;
- 5) nustatyti galiojančios tvarkos normų pažeidimai (pavyzdžiui, skirstant biudžeto lėšas, teikiant užsakymus bei priimant kitus sprendimus);
- 6) valstybės ar savivaldybės įstaiga yra savarankiškas biudžetinių asignavimų valdytojas;
- 7) Valstybės kontrolė, Seimo kontrolieriai arba kitos kontrolės ar priežiūros institucijos nustatė šios valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos pažeidimų;
- 8) gauta kitos informacijos apie valstybės ar savivaldybės įstaigos veikloje egzistuojančias korupcijos apraiškas (operatyvinė informacija, gyventojų skundai ir pareiškimai, visuomenės informavimo priemonių pateikiama bei kita informacija).

Korupcijos rizikos analizę Vyriausybės nustatyta tvarka atlieka Specialiųjų tyrimų tarnyba.

Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarką Specialiųjų tyrimų tarnybos teikimu tvirtina Vyriausybė.

Atliekant korupcijos rizikos analizę, vertinama:

- 1) motyvuota korupcijos tikimybės vertinimo išvada ir su tuo susijusi informacija;
- 2) sociologinių tyrimų duomenys;
- 3) galimybė vienam darbuotojui priimti sprendimus dėl valstybės

- 4) darbuotojų ir padalinių atstumas nuo centrinio padalinio;
- 5) darbuotojų savarankiškumas priimant sprendimus ir sprendimų priėmimo diskrecija (valstybės tarnautojo ar įstaigos teisė spręsti kokį nors klausimą savo nuožiūra);
- 6) darbuotojų ir padalinių priežiūros ir kontrolės lygis;
- 7) reikalavimas laikytis įprastos darbo tvarkos;
- 8) darbuotojų rotacijos lygis (ciklinė kaita);
- 9) atliekamos veiklos ir sudaromų sandorių dokumentavimo reikalavimai;
- 10) valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos išorės ir (ar) vidaus audito informacija;
- 11) teisės aktų priėmimo ir vertinimo sistema;
- 12) kita informacija, kurios reikia korupcijos rizikos analizei atlikti.

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme kovos su korupcija programos skirstomos į Lietuvos Respublikos nacionalinę, šakines, institucines ir kitas programas.

Nacionalinę kovos su korupcija programą rengia, jos įgyvendinimą organizuoja ir kontroliuoja Vyriausybė, dalyvaujant Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybai (toliau – STT).

Šakines, institucines ir kitas kovos su korupcija programas rengia valstybės ir savivaldybių bei nevyriausybinės organizacijos, kurios Nacionalinėje kovos su korupcija programoje ir kituose norminiuose aktuose įpareigos tokias programas parengti.

Nacionalinę kovos su korupcija programą Vyriausybės teikimu tvirtina Lietuvos Respublikos Seimas, o kitas programas – jas parengusios valstybės ar savivaldybės įstaigos ar nevalstybinės įstaigos vadovas, kuris asmeniškai atsako už patvirtintos programos įgyvendinimą.

Šakines kovos su korupcija programas, kurios paprastai apima kelių valstybės ar savivaldybių įstaigų veiklos sritis, pvz.: statybos, sveikatos apsaugos, teisėsaugos ir kt., rengia valstybės arba savivaldybės įstaigos, nevyriausybinės organizacijos, o tvirtina, atsižvelgiant į ūkio ar srities reikšmę, Vyriausybė arba Lietuvos Respublikos Seimas.

Institucines kovos su korupcija programas taip pat rengia ir įgyvendina valstybės ar savivaldybių įstaigos, kuriose buvo atlikta korupcijos rizikos analizė ir pasiūlyta parengti tokią programą.

Programų įgyvendinimą koordinuoja ir kontroliuoja įstaigų vadovai arba šių įstaigų struktūriniai padaliniai, arba asmenys, įstaigos vadovo įgalioti vykdyti korupcijos prevenciją ir jos kontrolę įstaigoje.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 8 straipsnio nuostatomis, Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnyba (toliau – STT arba Tarnyba) savo iniciatyva arba Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko, Seimo komiteto, komisijos, frakcijos siūlymu atlieka teisės aktų bei jų projektų an

suinteresuotoms institucijoms pateikiamos pastabos ir pasiūlymai, kaip tobulinti nagrinėtus teisės aktus ar jų projektus.

Teisės aktų ar jų projektų antikorupcinis vertinimas (antikorupcinio vertinimo išvada) pateikiamas teisės aktą priėmusiai, jų priėmimą inicijavusiai valstybės ar savivaldybės įstaigai arba teisės akto projekto rengėjui, kurie sprendžia, ar tikslinga juos tobulinti.

Informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas – tai įstaigos vadovo, valstybės politiko prašymu ar teisėsaugos ir kontrolės institucijų iniciatyva atliekamas teisėsaugos ir kontrolės institucijų turimos teisėtai surinktos bei objektyvios informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas teisės aktų nustatyta tvarka valstybės tarnautoją paskyrusiam ar skiriančiam įstaigos vadovui ar valstybės politikui, siekiant, kad valstybės ar savivaldybės įstaigoje dirbtų tik nepriekaištingos reputacijos asmenys.

Informacijos apie asmenį, siekiantį eiti pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, į kurias skiria Seimas, Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas, Vyriausybė arba Ministras Pirmininkas, taip pat valstybės ir savivaldybių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų, viceministrų, ministerijų valstybės sekretorių, ministerijų sekretorių, skiriamų savivaldybių merų pavaduotojų, ministerijoms pavaldžių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų pareigas, pateikimas yra privalomas.

Sprendimą dėl prašymo, kad Specialiųjų tyrimų tarnyba pateiktų informaciją apie asmenį, priima jį skiriantis ar paskyręs įstaigos vadovas arba valstybės politikas. Priimant sprendimą atsižvelgiama į pareigas, darbo pobūdį bei turimus duomenis apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, taip pat įvertinamas tokio sprendimo reikalingumas bei pagrįstumas.

Specialiųjų tyrimų tarnybai pateikiamas raštiškas prašymas dėl informacijos apie pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje einantį asmenį pateikimo turi būti motyvuotas ir paremtas duomenimis, keliančiais pagrįstų abejonių dėl asmens, apie kurį prašoma pateikti informaciją, patikimumo.

Informaciją apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikia Specialiųjų tyrimų tarnyba, gavusi raštišką šį asmenį skiriančio ar paskyrusio įstaigos vadovo ar valstybės politiko prašymą. Specialiųjų tyrimų tarnyba surenka ir raštu pateikia jos pačios bei Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos, valstybės tarnautojų registro, taip pat reikalui esant, kitų teisėsaugos ir kontrolės institucijų turimą informaciją. Teisėsaugos ir kontrolės institucijos įstaigos vadovui ar valstybės politikui gali pateikti turimą informaciją ir savo iniciatyva.

Apie priimtą sprendimą prašyti pateikti informaciją arba apie teisėsaugos ar kontrolės institucijų pateiktą informaciją įstaigos vadovas ar valstybės politikas per 3 dienas nuo atitinkamų veiksmų atlikimo praneša asmeniui, apie kurį pateikta ar prašoma pateikti info

Asmuo, apie kurį buvo pateikta informacija, su ja supažindinamas, išskyrus tą jos dalį, kurioje yra išslaptinta informacija.

Asmuo, dėl kurio buvo priimtas sprendimas prašyti pateikti informaciją, gali šį sprendimą ir (ar) pateiktą informaciją ginčyti teismo tvarka.

Pateikta informacija yra vienas iš pagrindų, apibūdinančių asmens, siekiančio eiti arba einančio pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, patikimumą. Asmuo, praradęs pasitikėjimą, Valstybės tarnybos ir kitų įstatymų nustatyta tvarka gali būti nepriimamas į valstybės ar savivaldybės įstaigą arba atleidžiamas iš pareigų.

Įstaigos vadovas ar valstybės politikas pateiktą informaciją gali naudoti tik priimdamas sprendimą dėl asmens, siekiančio eiti arba einančio pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, patikimumo. Teisėsaugos bei kontrolės institucijų pateiktą informaciją įstaigos vadovas ar valstybės politikas negali perduoti tretiesiems asmenims, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus.

Specialiųjų tyrimų tarnyba, vadovaudamasi įstatymais ir remdamasi prašyme pateikti informaciją nurodyta bei kitų teisėsaugos ir kontrolės institucijų pateikta informacija, gali pradėti tyrimą įstatymų nustatyta tvarka.

Informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimo tvarką nustato Vyriausybė.

Antikorupcinis visuomenės švietimas ir informavimas yra viena iš trijų pagrindinių Specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT arba Tarnyba) veiklos sričių.

Remiantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymu antikorupcinis visuomenės švietimas vykdomas kaip neatskiriama visuomenės švietimo dalis, siekianti puoselėti asmens dorovę, Lietuvos valstybės sampratą, ugdyti pilietiškumą, asmens teises ir pareigas visuomenei, užtikrinti korupcijos prevencijos tikslų įgyvendinimą. Ši veikla plėtojama visų tipų ir lygių švietimo įstaigose, valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose, visuomenės informavimo priemonėmis ir kitais būdais.

Atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimą Nr. IX-711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“, pagrindinis antikorupcinio STT visuomenės švietimo strateginis tikslas yra vaikų, jaunimo, valstybės tarnautojų antikorupcinis švietimas.

Valstybės tarnautojų registrai pateikiama informacija apie valstybės tarnautojus, kurie įsiteisėjusiu galutiniu teismo nuosprendžiu yra pripažinti padarę korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, taip pat patraukti administracinę ar drausminę atsakomybę už sunkius tarnybinius nusižengimus, susijusius su Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų pažeidimu, padarytus siekiant gauti neteisėtų pajamų ar privilegijų sau ar kitiems asmenims.

Juridinių asmenų registrai pateikiama informacija apie juridinius asmenis, kurie įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra pripažinti padarę korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas arba kurių darbuotojas ar įgaliotas atstovas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra pripažintas padaręs korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas veikdamas juridinio asmens naudai arba jo interesais.

Valstybės ar savivaldybės įstaiga, priėmusi ar panaikinusi sprendimą, kad buvo padarytos korupcinio pobūdžio veikos, per 14 dienų nuo sprendimo įsiteisėjimo apie tai praneša valstybės tarnautojų ir (ar) juridinių asmenų registrų tvarkytojams.

Nurodyta informacija yra vienas iš pagrindų, apibūdinančių fizinio ar juridinio asmens patikimumą. Asmenims, praradusiems pasitikėjimą, gali būti taikomi šiame ir kituose įstatymuose numatyti apribojimai.

Registrų duomenų teikimo tvarką nustato atitinkamų registrų nuostatai.

S. Rose- Ackerman (1999) manymu, kovos su šiuo neigiamu visuomeniniu reiškiniu priemonės gali būti viešojo administravimo privatizavimas, sprendimų debiurokratizavimas, valdymo aparato reforma, rizikos kainos didinimas, sprendimų priėmimo skaidrumo diegimas, paskatos būti sąžiningiems ir dirbti efektyviai, antikorupcinės kultūros, pripažįstančios svarbias profesinės etikos vertybes, kūrimas.

Prevencinės priemonės turi būti nukreiptos ne į pavienius asmenis, bet į sistemas. Monopolijos mažinimas ar jos reguliavimas, diskrecijos sukonkretinimas, atskaitomybės padidinimas, korupcinio sandėrio atskleidimo galimybių ir bausmių už tokius sandėrius padidinimas – tai galimos kovos su korupcija priemonės. Naujus įstatymus ir kontrolę turi lydėti mentaliteto pokyčiai, etinė revoliucija. Valstybės tarnybos reformos turi būti nukreiptos tiek į makroekonominis rodiklius, tiek į mokymą, techninę pagalbą, geresnes darbo sąlygas, paskatas ir geresnę vadybą. Mažesnė, pigiau kainuojanti valstybės tarnyba, kurioje dirba motyvuoti, profesionalūs, pasiekimų principu įdarbinti ir konkuruoti įgalintys asmenys, galėtų tapti racionalios valdžios vykdomų reformų leitmotyvu (Klitgaard, 1997).

Klitgaard (1988) atkreipia dėmesį į korupcijai priešingos kultūros ugdymą visuomenėje, vidinės ir išorinės kontrolės derinimo būtinybę, geriausios praktikos kovoje su korupcija pripažinimą. Kartu pabrėžiama, kad kovoje su korupcija sukuriama papildomas biurokratinis aparatas, galimas piktnaudžiavimas antikorupciniais įgaliojimais – antikorupcinės agentūros virsmas slaptąja policija ar represine struktūra.

V. Tanzi (1988) kaip kovos priemonę išskėlė valstybinę reformą, kur pabrėžiami svarbiausi dalykai:

- Sąžiningas ir akivaizdus lyderių atsidavimas kovai (nulinė korupcijos tolerancija);
- Pokyčiai politikoje mažinant reguliavimus ir poreikius korupcijai atsirasti, siekiant daugiau skaidrumo ir mažinant diskre...

- Korupcijos pasiūlos mažinimas keliant atlyginimus, skatinant sąžiningą elgesį, kuriant veiksmingus kontrolės mechanizmus ir bausmes valstybės tarnautojams;
- Politinių partijų finansavimo sprendimas.

Politikos mokslų atstovas M.Philpas (2002) korupcijos kontrolę siūlo pradėti nuo situacijos įvertinimo, nes tai gali padėti parinkti reikiamas kontrolės priemones. Bendroji strategija turi būti orientuota į galimybių pažeisti taisykles ar prasilenkti su jomis sumažinimą ir pagavimo galimybių padidinimą. Yra priemonių, kurios gali būti taikomos atsižvelgiant į korupcinės veiklos iniciatorių.

Kai korupcijos iniciatyvą kelia valdžios atstovas, siūloma: padidinti skaidrumą, atlikti auditą, padidinti formalią kontrolę, sugriežtinti bausmes ir šviesti.

Kai iniciatyvą kelia pilietis, bandydamas paveikti sprendimus ir daryti įtaką, tuomet gali būti taikoma dviguba strategija. Galima stiprinti kolektyvinį valstybės tarnybos etosą ir šviesti politinį elitą per kodeksus, antra, reikalingos aiškios taisyklės ir bausmės už jų pažeidimą.

Teisininkas Jacobsas (2002) atsargiai vertina korupcijos kontrolę ir teigia, kad ji turi savo kainą ir naudą. Politikų korupcinė retorika turi būti siejama su prevencinėmis priemonėmis. Paskelbtą kursą į nulinę korupcijos toleranciją turi lydėti viešai rodomas institucijos vadovo elgesys. Korupcijos sąvokos rutuliojimas link plačios traktuotės, etinis jautrumas valdžios veiksmams, klausimai, tyrimai ir persekiojimai atvedė prie dar mažesnio pasitikėjimo valdžios atstovų garbingumu. Antikorupcija turi būti optimali: naudojama efektyviausia antikorupcinė strategija, itin daug dėmesio skiriama buhalterijai ir auditui.

Caidenas (2001) siūlo vykdant administracinę reformą atsižvelgti į politiką, ekonomiką, socialinę sritį, profesijas, kultūrą, religiją ir kompleksiskai spręsti problemą. Kova su administracine korupcija apima daugybę sričių. Tai:

- Visuomenės netolerancijos korupcijai ugdymas;
- Lyderių rodomas asmeninis pavyzdys ir drausmė (specialios padėties ir privilegijų atsisakymas, tarnybos nenaudojimas asmeniniams tikslams);
- Užkrėstų korupcija institucijų gydymas;
- Lengvai pažeidžiamos veiklos priežiūra (antikorupcijos specialistų pastangomis);
- Tyrimai ir pranešimai apie korupciją pasitelkiant laisvą žiniasklaidą.

Pasaulio banko ekspertai korupcijos prevenciją sieja su ekonominės politikos pokyčiais (sumažinti tarifus ir kt. kliūtis tarptautinei prekybai, suvienodinti interesų reitingus, pašalinti subsidijas įmonėms, sumažinti reguliavimą, reikalavimus licencijoms gauti ir kitas kliūtis naujoms įmonėms ir investuotojams, panaikinti monopoliją ir privatizuoti valdžios turtą, skaidriai diegti banko, audito ir atskaitomybės standartus) ir instituciniais pokyčiais

reformą, patobulinti biudžetą ir finansų valdymą, mokesčių administravimą, sustiprinti įstatymų leidžiamąją ir teisminę sistemas, keisti valdžios struktūras ir procedūras, daugiau dėmesio skirti vidinei konkurencijai ir paskatoms, stiprinti vidinę ir išorinę kontrolę).

Korupcinių nusikaltimų prevencijos priemonės tarpusavyje yra glaudžiai susijusios ir turi būti taikomos kompleksiskai. Skiriamos šios korupcijos prevencijos priemonių grupės: socialinės; ekonominės; teisinės; politinę atsakomybę stiprinančios; institucinio pobūdžio; užtikrinančios viešumą ir visuomenės įtraukimą į kovą su korupcija.

Kuriant nacionalinę antikorupcinių įstatymų bazę ir teisės normose apibrėžiant korupcines veikas, negalima apsiriboti vien tik teisės aktų keitimu kitais, o būtina išsiaiškinti žmonių teisinio mąstymo principus, visuomenės vertybių sistemą ir kriterijus.

Daugelis tyrinėtojų, gvildendami korupcijos prevencijos klausimą, remiasi ekonomistų pateiktu vadovo ir agento (darbuotojo) veiklos modeliu. Jų siūlomos prevencinės priemonės yra panaikinti monopoliją, mažinti diskreciją ir didinti atskaitomybę. Dar kiti valdymo reformą sieja su politinės sistemos tobulinimu, pilietinės visuomenės ugdymu ir kt. Apibendrinant tyrinėtojų pozicijas galima teigti, kad ekonomistai siūlo ne tik ekonominės sistemos, o politologai – ne tik politinės sistemos pokyčius. Vieni siūlo pavienes priemones, kiti – reformas.

2.KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMAS ŠILALĖS RAJONO SAVIVALDYBĖJE

2.1.Tyrimo metodologija

Analizuojamas tyrimas, kurio tema „Korupcijos prevencija viešajame sektoriuje: Šilalės rajono atvejis“ buvo vykdoma pagal šią tyrimo proceso eigą:

1. Temos formulavimas;
2. Tikslų bei uždavinių nustatymas;
3. Informacijos šaltinių paieška;
4. Duomenų rinkimas pasirinktu metodu (respondentų apklausa - anketavimas ir ekspertų interviu);
5. Gautų duomenų apdorojimas ir analizavimas;
6. Išvadų bei rekomendacijų pateikimas.

Darbe remiamasi bendraisiais mokslinio pažinimo teoriniais ir empiriniais metodais: dokumentų analizės, lyginamoju, analizės, sintezės, apibendrinimo.

Teorinėje darbo dalyje buvo panaudota mokslinės bei įvairios teisinės literatūros sisteminė ir struktūrinė analizė. Tokios literatūros analizė yra aukščiausia ir labiausiai išplėtotą mokslinio pažinimo bei sistemingo rezultatų pateikimo forma, kuri atspindi mąstymo operacijų kryptingumą, minties veiksmus ir mąstymo turinį. Pasak K. Kardelio (2007), dauguma žmogaus elgesio ypatumų bei jų nulemiančių veiksnių užfiksuota įvairiuose dokumentuose. Tai leidžia gauti objektyvios informacijos vienu ar kitu klausimu.

Šiame darbe turinio analizė panaudota Šilalės savivaldybės korupcijos prevencijos dokumentams tirti. Holsti (1969) apibrėžia turinio analizę kaip „bet kurią išvadų darymo, objektyviai ir sistemiškai nagrinėjant specifinius pranešimų bruožus, techniką“. Turinio analizę sudaro kategorijų formulavimas ir šių kategorijų panaudojimo atvejų tekste skaičiaus nustatymas (Silverman, 1993; van Dooren, 2005). Turinio analizė (kartais dar vadinama tekstine analize) buvo išplėtotą masinės komunikacijos studijų srityje (Silverman, 1993), tačiau vėliau turinio analizė išplito ir į kitas socialinių mokslų tyrimų sritis.

Turinio analizė gali būti panaudota iš esmės bet kokiuose komunikacijos tyrimuose (Babbie, 2005). Yra keletas turinio analizės privalumų. Turbūt didžiausias privalumas yra finansinių ir laiko išteklių ekonomija. Turinio analizei atlikti pakanka surinkti dokumentus, kad būtų galima atlikti kodavimą. Taip pat šis metodas įgalina suderinti kiekybinę ir kokybinę analizę. Turinio analizė yra atkartojama laiko ir erdvės požiūriais, jeigu tik tiriami dokumentai išlieka prieinami. Dar vienas privalumas yra tas, jog turinio analizė nėra tiriamiems reiškiniams po

Kita vertus, turinio analizė turi ir tam tikrų trūkumų (Babbie, 2005). Pirma, turinio analizės metodu yra tiriamos tik tos komunikacijos, kurios yra užrašytos, tačiau daugeliu atvejų užrašytos komunikacijos tik iš dalies sutampa su žodinėmis komunikacijomis. Antra, turinio analizė redukuoja tiriamas sąvokas į reikšmes, kurios pasirodo tekste.

Vienas iš pasirinktų tyrimo metodų - anketinė apklausa yra informacijos surinkimo iš žmonių arba apie žmones, siekiant aprašyti, palyginti, paaiškinti jų turimas žinias, nuostatas ir elgesį, sistema (Babbie, 2005). Yra dvi apklausų rūšys. Kai tyrėjas pateikia klausimus respondentui, apklausa vadinama struktūrizuotu interviu. Kai respondentas pats atsako į iš anksto jam pateiktus klausimus, tokia apklausa vadinama klausimynu.

Vienas iš elektroniniu paštu siuntinėjamų klausimynų privalumų yra sąnaudos. Lyginant su interviu, kuriam įvykti reikalingas tiesioginis interviuotojo ir respondento kontaktas, apklausa paštu yra daug pigesnis tyrimo būdas. Antra, skirtingai nei apklausų telefonu atveju, į klausimynus galima įtraukti sudėtingesnius klausimus, pavyzdžiui, pateikti įvairias skales (Kumar, 1996). Klausimynai taip pat gali būti ilgesni nei telefonu užduodamų klausimų sąrašas. Trečia, apklausos paštu sudaro sąlygas, respondentams atsakyti, kada jiems yra patogiu, kitaip nei tuomet, kai tyrėjas su respondentu bendrauja telefonu arba interviu metu. Atliekant apklausą, paštu buvo išsiuntinėti iš anksto parengti klausimynai, siekiant išsiaiškinti Šilalės rajono savivaldybės darbuotojų nuomonę bei patirtį korupcijos apraiškų tema. Dar vienas apklausos paštu privalumas, lyginant su interviu metodu, yra tas, jog respondentams sudaromos sąlygos ilgiau pagalvoti prieš pateikiant atsakymus (Weiss, 1998).

Metodologai taip pat pastebi ir apklausų paštu trūkumus (Weiss, 1998; Babbie, 2005). Pirma, kai kuriose populiacijose atsakymų į apklausos klausimus procentas yra labai nedidelis, todėl tokių apklausų duomenys negali būti panaudojami. Paprastai taip atsitinka, kai apklausiami respondentai iš žemesniųjų visuomenės sluoksnių. Savivaldybių administracinių padalinių vadovams nuolat tenka atsakinėti į įvairius klausimynus, todėl žemą atsakymų procentą gali sąlygoti ir ši priežastis. Antra, apklausos paštu neatskleidžia, kas iš tiesų užpildė klausimynus. Šią problemą būtų galima išspręsti, užduodant klausimą apie anketą užpildžiusio asmens pareigas. Trečia, apklausos paštu ribotos tuo, jog galima užduoti tik uždarus klausimus, todėl tokiai tyrimo formai būdingas paviršutiniškumas. Taip pat sudėtinga užtikrinti, kad klausimai būtų nedviprasmiški, todėl šiai problemai spręsti tikslinga pasitelkti išankstinius klausimyno patikrinimus.

Šio darbo tyrimuose buvo panaudotas anketinės apklausos elektroniniu paštu metodas. Atliekant apklausą elektroniniu paštu, imties nustatymas buvo nereikalingas, nes buvo tirama visa populiacija. Pirmoji klausimyno versija buvo parengta, pasinaudojus pusiau struktūrizuotu interviu metu gautomis išvalgomis ir atlikus literatūros analizę. Visų pirma klausimynas buvo pateiktas

įvertinti Universiteto kolegoms. Įvertinus gautus pasiūlymus, klausimynas buvo modifikuotas ir išplatintas savivaldybės darbuotojams.

Šilalės rajono savivaldybės darbuotojų apklausos anketą (1 priedas) sudaro 11 uždaro ir 5 pusiau uždaro tipo klausimai, kurie suskirstyti į demografinio (3 klausimai) ir diagnostinio (13 klausimų) bloko klausimus (3 priedas).

Anketinė apklausa naudota siekiant išsiaiškinti: kaip korupcija suvokiama savivaldybėje? koks korupcijos paplitimas ir mastas? kokios korupcijos savivaldybėje priežastys ir sąlygos? kaip darbuotojai vertina korupcijos prevencijos Šilalės rajono savivaldybėje realizavimo galimybes ir jų efektyvumą?

Patogiausios anketos yra sudarytos iš uždaro tipo klausimų (kai pateikiami visi galimi atsakymo variantai, o respondentas tik pažymi pasirinktus vieną ar kelis atsakymo variantus).

Pusiau uždaro tipo klausimuose po suformuluotais atsakymais, kuriuos respondentas turi pažymėti, paliekama laisvos vietos kitiems, galimiems atsakymų variantams, pastaboms ar papildymams parašyti.

Kaip teigia K.Kardelis, tinkamai anketai būdingos tokios pat geros savybės kaip ir geram įstatymui. Ji yra aiški, nedviprasmiška, patikima.

Anketinės apklausos tyrimo metodas pasirinktas todėl, kad tai vienas populiariausių socialinių mokslų metodų. Anketavimas išsaugo informacijos privatumą, taip pat šiuo būdu yra lengviau surinkti duomenis.

Tiriamųjų kontingentas – Apklausoje dalyvavo 72 Šilalės rajono savivaldybės darbuotojai (tyrimo metu savivaldybėje dirbo 90 darbuotojų, iš jų 18 nesutiko atsakinėti į klausimus). Anketavimas vyko respondentų darbovietėje, t.y. Šilalės rajono savivaldybėje.

Anketinė apklausa atlikta Šilalės rajono savivaldybėje 2011 metų vasario 21-28 dienomis. Duomenys apdoroti naudojant „Microsoft Office Excel“ ir SPSS kompiuterines programas, sudarant skritulines ir stulpelines diagramas.

Šio darbo tyrime taip pat panaudotas kokybinis metodas – ekspertų interviu. R.Tidikis ir K.Kardelis teigia, kad interviu, tai pokalbis, kuris yra vienas iš efektyviausių kokybinio tyrimo metodų. Pokalbio tikslas – gauti išsamią ir tikslią informaciją, reikalingą tyrimo iškeltiems uždaviniams. Interviu garantuoja ir suteikia platesnes galimybes pažinti tiriamąjį asmenį, suteikia didesnę patikimumą negu anketinis metodas. Interviu metodas leidžia aiškiau suvokti situaciją, labiau įsigilinti, leidžia labiau suprasti, kaip kiti žmonės suvokia situaciją (Tidikis,2003; Kardelis, 2002).

R.Tidikis išskiria pagrindinius interviu privalumus ir trūkumus, kurie pateikiami 3 lentelėje (Tidikis, 2003).

Interviu privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<p>Interviu atsakymai nebūna nei neteisingi, nei pakeisti;</p> <p>Atsakymus galima gauti išsamius, ypač į atvirus klausimus, galima pateikti ir papildomų klausimų;</p> <p>Interviu nebūdingi „nežinau“, „neturiu nuomonės“ pobūdžio atsakymai;</p> <p>Interviu tyrėjas turi galimybę aiškinti respondentui vieno ar kito klausimo ar atsakymo varianto prasmę;</p> <p>Interviu vedėjas turi galimybę fiksuoti ne tik verbalinius atsakymus, bet ir emocines reakcijas, atsižvelgiant į apklausiamojo intelekto ir kultūros lygį, požiūrį ir apklausos temą, atsakymo intonaciją ir kt.</p>	<p>Sunku patikrinti duomenų patikimumo lygį ir vedėjo padarytas klaidas;</p> <p>Vedėjas gali netinkamai paveikti respondentą;</p> <p>Sunku pakartotinai gauti identiško tyrimo rezultatus;</p> <p>Duomenų interpretacija gali veikti subjektyvios tyrėjo nuostatos, nes duomenys yra situacinio pobūdžio;</p> <p>Vedėjui reikia aukštos profesinės ir tyrimų metodikos įvaldymo kvalifikacijos.</p>

Sudaryta autorės, remiantis Tidikis, R.(2003). Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.

K. Kardelis aprašo interviu rūšis pagal vedimo būdą ir formą (Kardelis, 1997):

1. Standartizuotas (struktūrizuotas, formalizuotas) interviu. Struktūrizuoto interviu dažniausiai „uždari“ klausimai pateikiami griežtai, laikantis iš anksto nustatytos jų eilės ir formulavimo.
2. Nestruktūrizuotas (laisvasis) interviu. Numatomas tik bendras apklausos planas, o klausimai formuluojami pagal situaciją.
3. Pusiau standartizuotas interviu. Iš anksto numatomi būtini ir galimi klausimai.

Tyrimui atlikti pagal interviu rūšis buvo pasirinktas pusiau standartizuotas interviu, o pagal apklausiamųjų subjektų tipą pasirinktas ekspertų interviu.

Kaip teigia S. Girdzijauskienė, pusiau standartizuotas interviu yra taikomas plačiausiai iš visų kokybinių interviu. Lyginant su kitais interviu metodais, tokiam interviu reikia daugiau pasiruošimo prieš pokalbį, daugiau susikaupimo ir kūrybiškumo pokalbio metu bei daugiau laiko analizei ir interpretacijai po interviu (Girdzijauskienė, 2006). Pasak B. Bitino, šis būdas patogus tuo, kad neformalizuojamas pašnekesys ir tarp klausėjo su respondentu būna laisvesnė atmosfera (Bitinas, 2003).

Ekspertų apklausos metodas pagrįstas prielaida, jog kai kurie asmenys, vadinami ekspertais, turi daugiau žinių apie tyrimo objektą nei tyrėjas, ir jų žinios gali būti panaudotos ieškant atsakymų į klausimus apie tyrimo objektą.

Tyrimo instrumentas – interviu protokolas. Tyrimo instrumentą sudaro dvylika atviro tipo klausimų. Interviu protokolas susideda iš dviejų struktūrinių dalių:

1. Demografinė dalis, kurioje pateikiami bendri duomenys apie respondentą, t.y. įstaigos ar institucijos, kurioje jis dirba pavadinimas, jo pareigos .

2. Diagnostinė dalis, kurioje remiantis respondentų nuomone, siekiama išsiaiškinti apie korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo galimybes ir perspektyvas Šilalės rajono savivaldybėje (4 priedas).

Interviu respondentų prašymu, jų vardai ir pavardės interviu protokole ir tolimesnėje tyrimo eigoje nebus įvardijami, taip pat darbe nebus pateikiami jų konkretūs atsakymai nagrinėjama tema, o tik išsakomos jų nuomonės ar požiūriai apibendrinant interviu metu gautą informaciją. Anonimiškumo garantavimas suteikia platesnes galimybes įsigilinti į nagrinėjamą problemą, respondentai atviriau ir išsamiau diskutuoja užduotais klausimais.

Tyrimo imtį sudaro trys respondentai. Tyrimo metu buvo apklausiami korupcijos prevencijos srityje dirbantys ekspertai iš Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos Klaipėdos valdybos korupcijos prevencijos skyriaus (vienas) bei Šilalės rajono savivaldybės (du).

Tyrimo vieta. Interviu buvo atliekamas Klaipėdoje ir Šilalėje, respondentų darbo vietose.

Tyrimo laikas. 2011 metų kovo mėn 2-10 dienomis.

Tyrimo procesas. Prieš pradėdant pokalbį su respondentu buvo prisitatomas ir apibūdinamas tyrimo tikslas bei paaiškinama, kodėl yra norima atlikti tokį tyrimą. Respondentai buvo supažindinami, kur bus naudojami tyrimo metu gauti duomenys. Respondentams buvo nurodoma, kodėl būtent jie buvo pasirinkti dalyvauti tyrime ir garantuojamas jų anonimiškumas. Interviu metu gauta informacija buvo užrašoma ranka. Interviu vidutiniškai truko nuo 30 min. iki 1 val.

Lyginamuoju metodu yra lyginama Lietuvoje atliktų tyrimų duomenys su Šilalės rajono savivaldybės darbuotojų apklausos 2011 m. vasario mėn. duomenimis.

Dinaminių eilučių analizė – įvertinamas rodiklio kitimas dinamiu požiūriu per tam tikrą laiką.

Indukcija – iš atskirų faktų padarytas apibendrinimas.

Apibendrinimas – suformuotos bendros darbo išvados ir siūlymai.

2.2. Tyrimo rezultatai ir jų analizė

2.2.1. Korupcijos prevencijos priemonių reglamentavimas Šilalės rajono savivaldybėje

Lietuva – nedidelė šalis, tačiau regionų plėtros skirtumai, nulemiantys žmonių gyvenimo kokybę, gana dideli. Aktyviau auga istorines verslo ir prekybos tradicijas išlaikę, patogioje vietoje esantys ir turintys gerą susisiekimą regionai, kai tuo metu atokesnių regionų plėtra žymiai lėtesnė. Dėl to ir žmonių gyvenimo kokybė skiriasi – skirtingas nedarbo lygis, atlyginimai, kvalifikuotos darbo jėgos pasiūla, investicijų lygis. Dėl šių priežasčių valstybė siekia subalansuoti atsiradusius skirtumus, pagerinti žmonių gyvenimo kokybę, plėtoti regioninę ekonominę

ilgalaikis tikslas – sukurti gerovę valstybėje, kurioje žemas nedarbo lygis, aukštas darbo užmokestis ir socialinės garantijos, minimalus skurstančių šeimų skaičius (Damašienė, 2004).

Magistro darbo problema sprendžiama ir tyrimas atliekamas Tauragės regiono Šilalės savivaldybėje.

Šilalės rajono savivaldybės korupcijos prevencijos komisijos sudėtis buvo patvirtinta Savivaldybės tarybos 2007-06-21 sprendimu Nr. T1-108. Šilalės savivaldybės korupcijos prevencijos 2010 - 2012 metų programa (6 priedas), jos įgyvendinimo priemonių planas (5 priedas) buvo patvirtinti Savivaldybės tarybos 2010-03-31 sprendimu Nr. T1-79.

Šilalės savivaldybės korupcijos prevencijos 2010 - 2012 metų programa (toliau - Programa) parengta vadovaujantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymu, Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimu Nr. IX-711 patvirtinta Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programa, Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2008-12-31 įsakymu Nr. 2-369 patvirtinta Savivaldybės korupcijos prevencijos programos rengimo metodika ir kitais teisės aktais. Ji yra skirta korupcijos prevencijai ir sisteminės korupcijos pasireiškimo galimybėms mažinti Šilalės savivaldybėje. Ši programa yra Šilalės rajono savivaldybės antikorupcinių programų, patvirtintų Šilalės rajono savivaldybės tarybos 2003 m. rugpjūčio 7 d. sprendimu Nr.T1-132 ir 2006 m. gruodžio 1 d. sprendimu Nr.T1-1300 tęsinys. Programa grindžiama korupcijos prevencija, visuomenės ir Savivaldybės darbuotojų antikorupciniu švietimu ir mokymu, siekiant šalinti šio neigiamo socialinio reiškimo priežastis.

Programa siekiama paskatinti visuomenę reikšti nepakantumą korupcijos apraiškoms, sustiprinti visuomenės paramą įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones, užtikrinti glaudesnę savivaldybės bendradarbiavimą su nevalstybinėmis organizacijomis, bendruomene, ginant prigimtines žmogaus teises ir laisves. Siekiama, kad visuomenės nepakantumas korupcijai būtų pradedamas ugdyti bendrojo lavinimo mokyklose pagal specialią ar integruotą programą, susijusią su kitomis švietimo ir mokslo programomis.

Programoje nurodytų priemonių vykdymą koordinuoja ir kontroliuoja Savivaldybės tarybos sudaryta Korupcijos prevencijos komisija o įgyvendina Savivaldybės administracija.

Strateginės korupcijos prevencijos kryptys Savivaldybėje yra: korupcijos prevencija; antikorupcinis švietimas.

Korupcijos prielaidos:

1. Bendrosios (nedarbas, maži valstybės tarnautojų atlyginimai);
2. Teisinės (teisės aktų netobulumas);
3. Institucinės (netobuli darbuotojų priėmimo į tarnybą atrankos kriterijai, motyvacinės karjeros sistemos nebuvimas, nepakankamos vidaus ir išorės auditų apimtys, darbuotojų, žinančių apie

korupcijos atvejus, baimė dalyvauti antikorupcinėje veikloje, nepakankamai skaidrus sprendimų priėmimo procesas);

4. Visuomenės pilietiškumo stoka (visuomenės požiūrio į korupciją neapibrėžtumas ir prieštaravimas, nesipriešinimas korumpuotiems valstybės tarnautojams, piliečių pasyvumas antikorupcinėje veikloje);

5. Išorinių veiksnių įtaka (tarptautinė korupcija, susijusi su ES teikiama parama);

6. Galimos korupcijos pasireiškimo prielaidos Savivaldybėje:

6.1. Galimybė politikams dėl asmeninio suinteresuotumo daryti įtaką priimamiems sprendimams;

6.2. Viešųjų pirkimų organizavimas ir vykdymas;

6.3. Valstybės tarnautojų ir darbuotojų priėmimas į darbą;

6.4. Galimybė vienam darbuotojui priimti sprendimus dėl lėšų panaudojimo ir kito turto;

6.5. Leidimų, licencijų išdavimas;

6.6. Kitų viešojo administravimo funkcijų atlikimas.

2004 - 2009 metų trečiame ketvirtyje buvo atliktos korupcijos pasireiškimo tikimybės Šilalės rajono savivaldybėje nustatymas.

2005 m. buvo atlikta Šilalės rajono savivaldybės korupcinės rizikos analizė.

Korupcijos rizikos analizė susideda iš dviejų pagrindinių dalių – korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo bei korupcijos rizikos analizės atlikimo. Atliekant korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymą pagrindinis uždavinys yra pasitelkiant tam tikras priemones nustatyti, kokia yra tikimybė, kad įstaigoje gali pasireikšti korupciniai elementai. Todėl savivaldybės įstaigų vadovai arba asmenys, įgalioti vykdyti korupcijos prevenciją, kiekvienų metų trečią ketvirtį privalo nustatyti veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė. Tai skirta pačių savivaldybės įstaigų labui, kadangi pačios nustatydamos korupcijos pasireiškimo tikimybę, jos tarsi įgyja galimybę pažvelgti į savo veiklą ir jos vykdymo metodus kritiškai, nustatyti savo silpnąsias, pažeidžiamąsias sritis bei, esant galimybei, pašalinti negatyvias priežastis. Juo labiau, kad antroji korupcijos rizikos analizės dalis – korupcijos rizikos analizės atlikimas, kurią vykdo pati Specialiųjų tyrimų tarnyba, atliekama tik tada, kuomet valstybės ar savivaldybės įstaigoje yra didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė.

2010 m. balandžio 29 d. Šilalės rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T1-122 patvirtinta „Šilalės rajono savivaldybės institucijų teisės aktų ir/ar jų projektų antikorupcinio vertinimo tvarka“ (7 priedas) bei jos priedai – klausimynai (8,9,10 priedas) taip pat antikorupcinio vertinimo išvada (11 priedas).

2010 m. liepos 1 d. 13 val. Šilalės rajono savivaldybės administracija, įgyvendinanti Šilalės rajono savivaldybės korupcijos prevencijos priemonių planą, organi:

klausimais Administracijos skyrių ir tarnybų vedėjams, seniūnijų seniūnams, Tarybos nariams. Savivaldybės posėdžių salėje paskaitą tema „Korupcija ir jos prevencija“ skaitė Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos Klaipėdos valdybos Korupcijos prevencijos poskyrio viršininkas Leonas Barišauskas. Seminaro metu klausytojai buvo supažindinti su korupcijos sąvoka, nusikaltimais ir baudžiamaisiais nusižengimais valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams, su Transparency International Lietuvos skyriaus atliktų tyrimų korupcijos klausimais Klaipėdos zonoje rezultatais. Susitarta dėl tolimesnio Savivaldybės ir Klaipėdos valdybos Korupcijos prevencijos poskyrio bendradarbiavimo korupcijos ir jos prevencijos klausimais, antikorupcinio visuomenės švietimo ir informavimo.

Tyrimo metu analizuotos Šilalės rajono savivaldybės 2009 metų korupcijos prevencijos programos, patvirtintos Šilalės rajono savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 1 d. sprendimu Nr. T1-1300 ir Šilalės rajono savivaldybės 2008 metų korupcijos prevencijos programos, patvirtintos Šilalės rajono savivaldybės tarybos 2005 m. gruodžio 14 d. sprendimu Nr. T1-1740 įgyvendinimo ataskaitos.

Susipažinus su ankstesnių metų korupcijos prevencijos programų įgyvendinimo ataskaitomis nustatyta, kad dalis užsibrėžtų priemonių neįvykdytos: išduotų leidimų ir licencijų sąrašai neskelbiami viešai, neįgyvendintos antikorupcinės mokymo programos (konkursų, paskaitų ir kitų renginių antikorupcine tema organizavimas), gyventojų apklausa dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės neįvykdyta, nesukurta pranešimų apie korupcinius pažeidimus nagrinėjimo sistema, 2007 m. korupcijos prevencijos programai įgyvendinti lėšos nenumatytos (vėlesniais metais lėšos jau numatomos, nors jų skiriama labai mažai).

2.2.2. Tyrimo imties charakteristika

Tyrimas apie korupciją ir jos prevencijos galimybes buvo atliktas Šilalės rajono savivaldybėje. Tyrimu buvo siekiama ištirti savivaldybės darbuotojų nuomonę apie galimus korupcijos atvejus, korupcijos paplitimą bei prevencijos priemones.

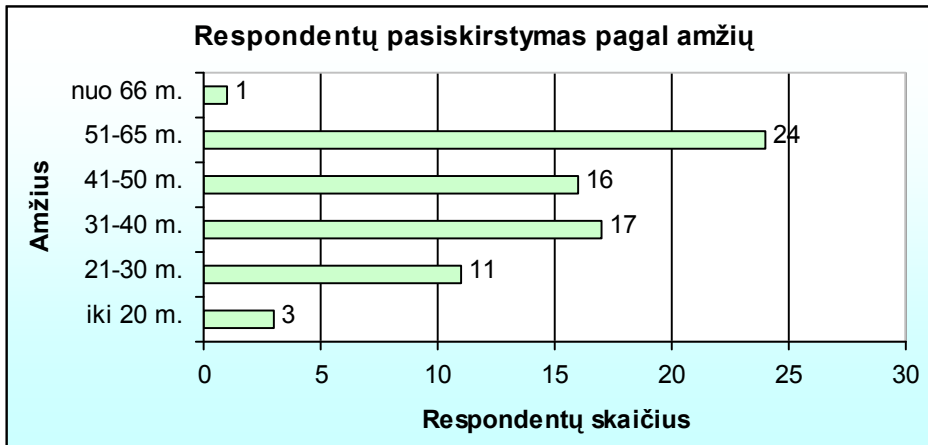
Kaip jau minėta, tyrime dalyvavo 72 respondentai. Respondentų pasiskirstymas pagal lytį pavaizduotas 9 paveiksle.



9 pav. Apklaustųjų pasiskirstymas pagal lytį (proc.)

Iš 9 paveikslo matyti, kad didesnę dalį – 69 % (n =50) respondentų sudarė moterys, o 31 % (n = 22) – vyrai. Įprasta, kad moterų valstybės institucijose dirba daugiau negu vyrų.

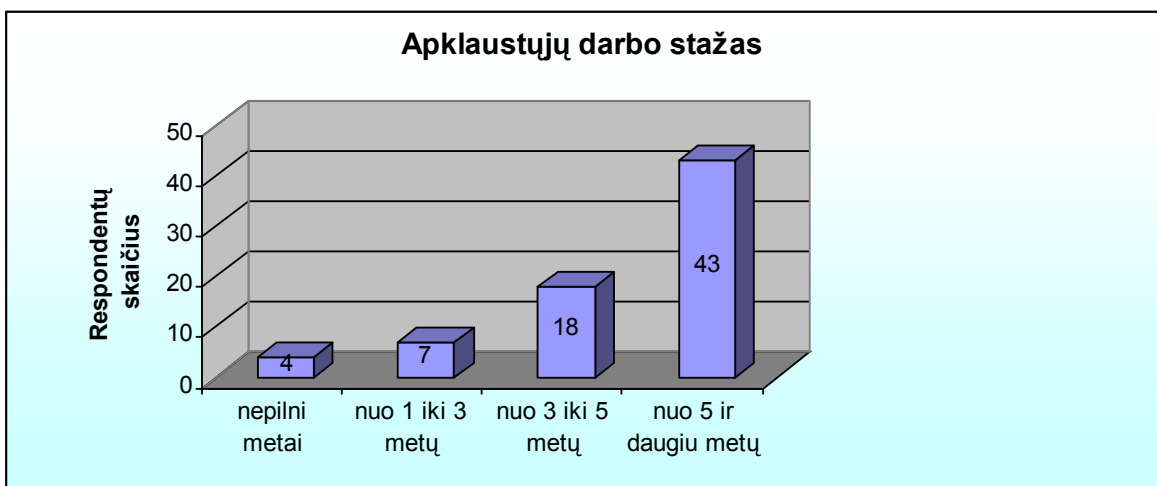
Tyrimo dalyvavo įvairaus amžiaus Šilalės rajono savivaldybės darbuotojai. Siekiant nustatyti asmenų, kurie dalyvavo apklausoje amžių, respondentai buvo suskirstyti pagal amžiaus grupes : iki 20 metų; 21-30 metų; 31-40 metų; 41-50 metų; 51-65 metai; nuo 66 metų. Pasiskirstymas pavaizduotas 10 paveiksle.



10 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal amžių.

Atlikto tyrimo metu didžiąją dalį apklaustųjų sudarė tie, kurių amžius svyruoja 51-65 metų, t.y. 33,3 % (n= 24) , nuo 31-40 metų 23,6 % (n=17), nuo 41-50 metų 22,2% (n=16). Apklaustųjų, kurių amžius nuo 21-30 metų buvo 15,3 % (n= 11) ir mažiausią apklaustųjų dalį sudaro vyresni negu 66 metų asmenys, t.y. 1,4 % bei jauni iki 20 metų respondentai, t.y. 4,2 % (n=3).

Pagal apklaustųjų darbo stažą didžiausią dalį Šilalės rajono savivaldybėje sudaro dirbantieji daugiau kaip 5 metus, t.y. 59,7 % (n= 43), nuo 3 iki 5 metų dirba 25 % (n=18) apklaustųjų, nuo 1 iki 3 metų – 9,7 % (n= 7) ir 4 žmonies, t.y. 5,6 % dirba nepilnus metus. (11 pav).



11 pav. Respondentų darbo stažas Šilalės rajono savivaldybėje.

Apibendrinus respondentų lyties ir amžiaus priklausomybę nustatyta, kad daugiausiai dirba moterų (n= 23) nuo 51 iki 65 m, tokio pat amžiaus vyrų dirba tik 1 (12

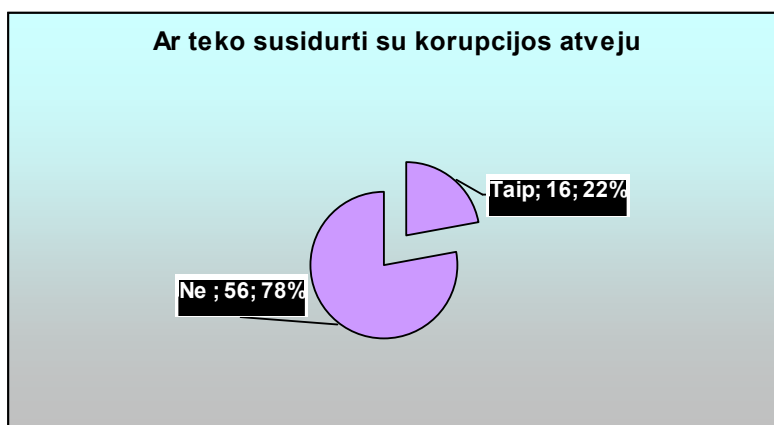
12 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal lytį ir amžių.

Analizuojant duomenis matome (13 pav.), kad ilgiausiai savivaldybėje taip pat dirba moterys t.y. nuo 5 ir daugiau metų – 32 (tokį pat laiką vyrų dirba tik 11), nuo 3 iki 5 metų dirba 12 moterų (vyrų 6).

13 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal lytį ir darbo stažą.

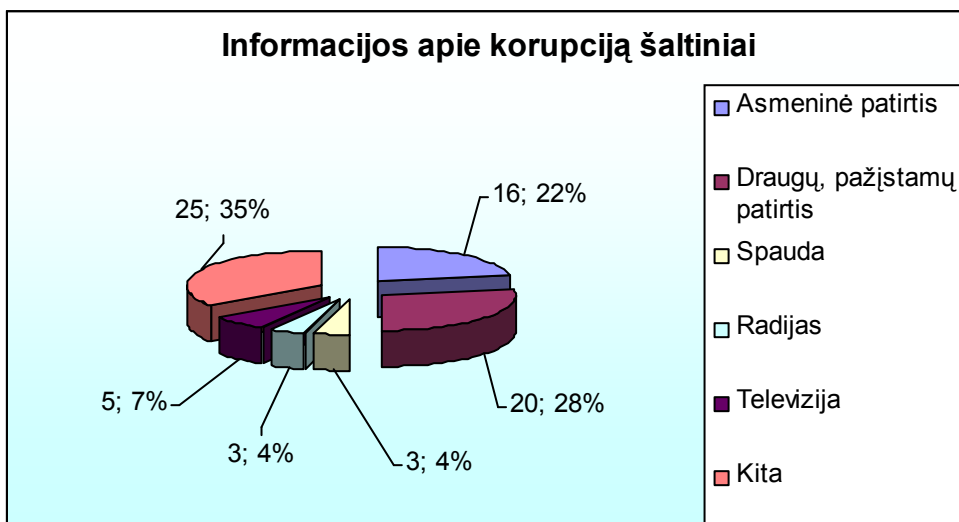
2.2.3 Korupcijos reiškinių ir prevencijos priemonių Šilalės rajono savivaldybėje vertinimas

Darbe analizuojamas tyrimas parodė, kad 16 respondentų (22,2 %) asmeniškai yra susidūrę su korupcijos atveju Šilalės rajono savivaldybėje. (14 pav.). Šis faktas rodo, kad Šilalės savivaldybėje yra realios prielaidos korupcijai.



14 pav. Korupcijos atvejai Šilalės rajono savivaldybėje.

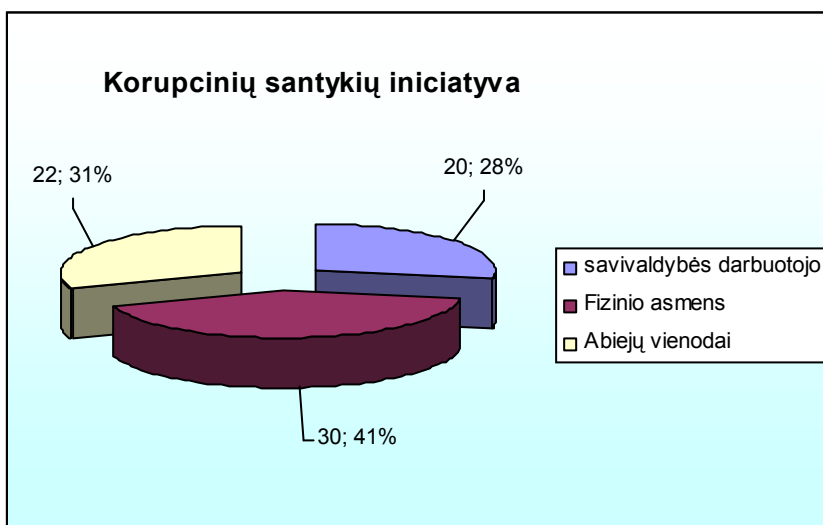
Daugiausia respondentų apie korupciją sužino kitais būdais, t.y. 35 % (n=25), tačiau šių būdų nelinkę įvardyti. 28 % respondentų (n= 20) apie korupciją sužino iš draugų, pažįstamų patirties, 16 respondentų (22%) turi asmeninės patirties. Iš spaudos ir radijo apie korupciją sužino 4 % respondentų ir 7 % respondentų apie korupciją sužino iš televizijos. (15 pav.).



15 pav. Informacijos apie korupciją šaltiniai.

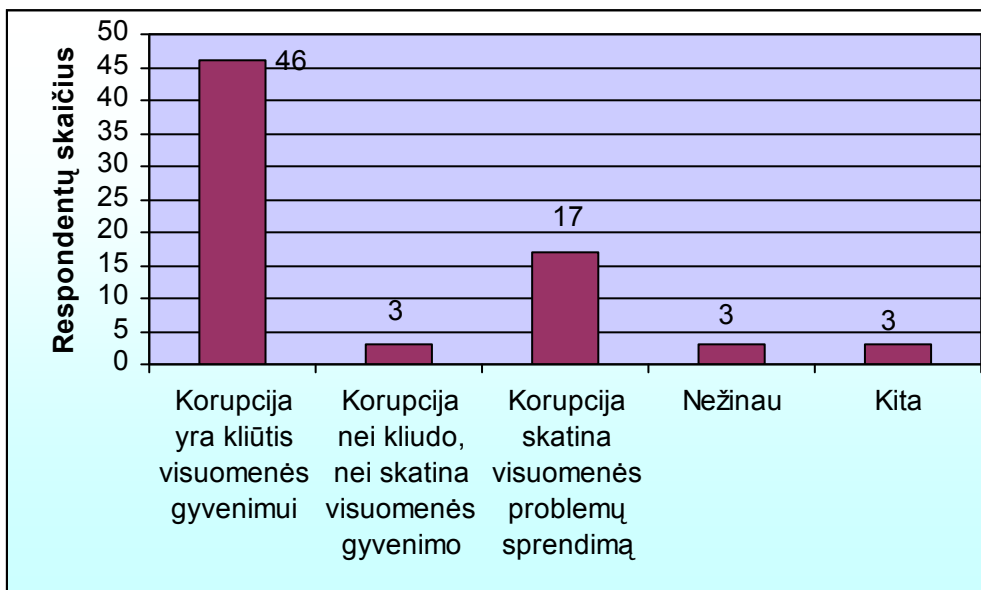
Tyrimo metu respondentų buvo klausama, kam tenka korupcinių santykių iniciatyva.

30 apklaustųjų, t.y. 41 % atsakė, kad korupcinių santykių iniciatyva labiau galima iš fizinio asmens, 31 % (n=22) apklaustųjų atsakė, kad korupcinių santykių iniciatyva gali būti vienoda iš savivaldybės ir fizinio asmens ir 28 % (n= 20) apklaustųjų, kad korupcinių santykių iniciatyva labiau galima iš savivaldybės darbuotojų.



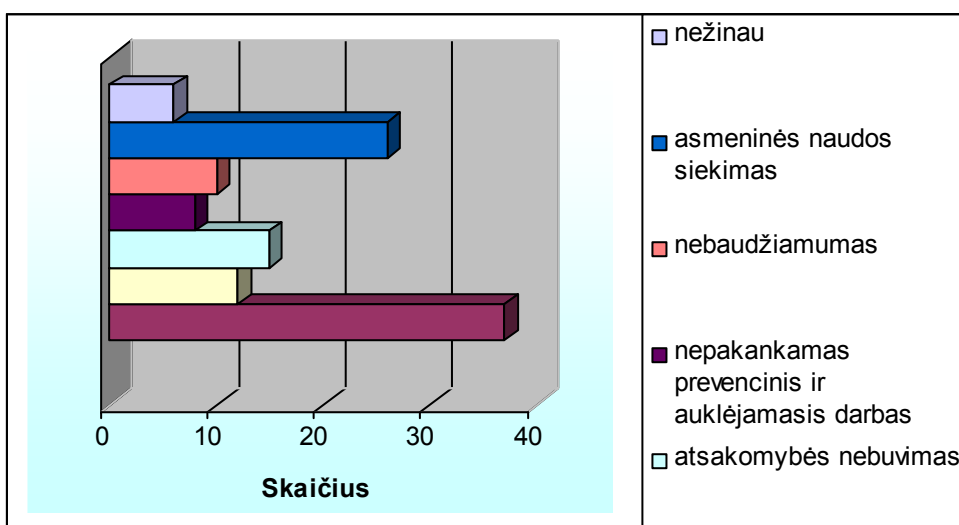
16 pav. Korupcinių santykių iniciatyva.

Darbe analizuojamas tyrimas parodė, kad net 46 respondentai (64%) nurodo, jog korupcija yra kliūtis visuomenės gyvenimui, tik 3 apklaustieji (4 %) mano, kad korupcija nei kliudo, nei skatina visuomenės gyvenimo. 17 apklaustųjų (24 %) įsitikinę, kad korupcija skatina visuomenės problemų sprendimą, o 6 respondentai (8%) nuomonės šiuo klausimu neturi (1



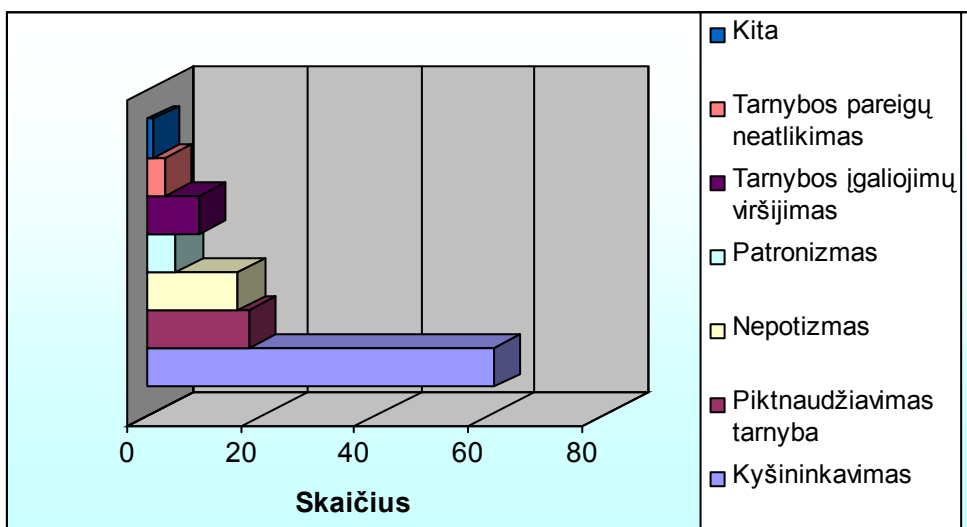
17 pav. Požiūris į korupciją.

Respondentų taip pat buvo klausiamą nuomonės, jeigu Šilalės rajono savivaldybėje egzistuoja korupcija, tai kokios priežastys ją lemia. Atsakant į šį klausimą, buvo galima nurodyti kelis atsakymų variantus. Rezultatai parodė, kad dažniausiai, net 37 kartus, respondentai atsakė, kad korupcija egzistuoja, nes yra žemas savivaldybės darbuotojų atlyginimas, anroje vietoje liko asmeninės naudos siekimas – 26 atsakymai, 15 kartų buvo nurodyta atsakomybės nebuvimas, 12 kartų nepakankamas kontrolės ir atskaitomybės lygis, 10 kartų nebaudžiamumas, 8 kartus nepakankamas prevencinis ir auklėjamasis darbas ir 6 respondentai apie tai neturi nuomonės (18 pav.).



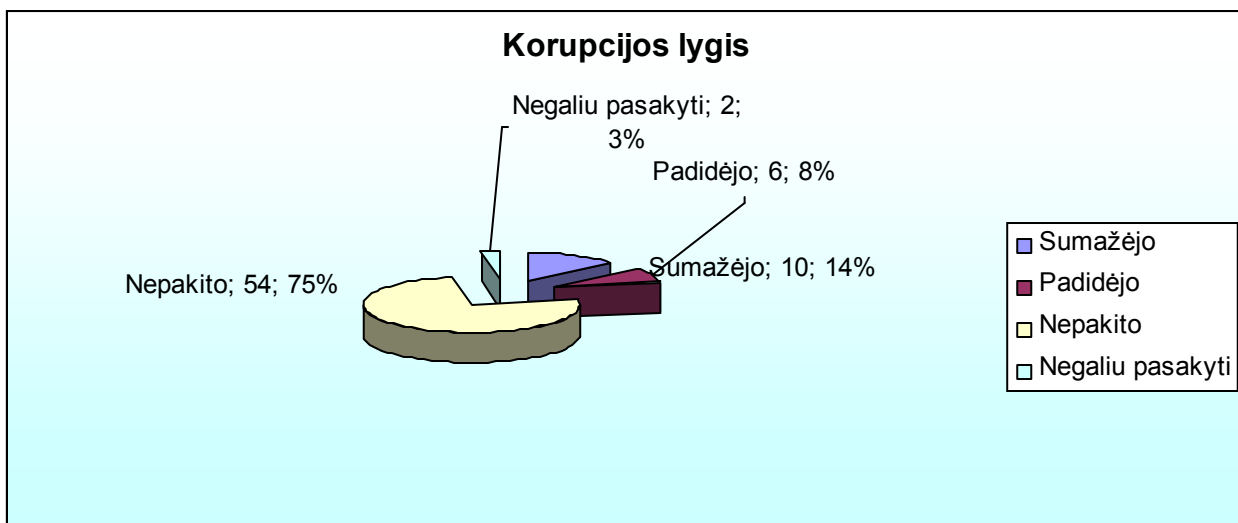
18 pav. Korupcijos priežastys.

Į klausimą, kokiomis formomis korupcija paplitusi Šilalės rajono savivaldybėje, taip pat buvo galima nurodyti kelis atsakymų variantus. Rezultatai parodė, kad dažniausiai, net 61 kartą, respondentai nurodė kyšininkavimą, antroje vietoje liko piktnaudžiavimas tarnyba (18 kartų), 16 kartų buvo nurodytas nepotizmas, 9 kartus įgaliojimų viršijimas (19 p.



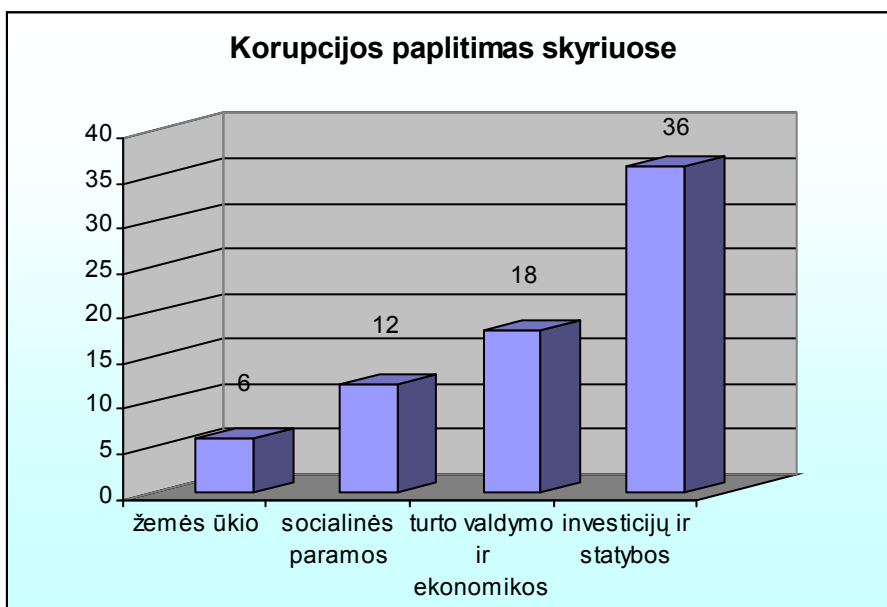
19 pav. Korupcijos formų paplitimas savivaldybėje.

Į klausimą, kaip manote, ar pakito korupcijos lygis Šilalės savivaldybėje per pastaruosius 5 metus, 10 respondentų, t.y. 14% atsakė, kad sumažėjo. 6 respondentai (8%) atsakė, kad padidėjo, 54 respondentai (75%) atsakė, kad nepakito ir 2 respondentai šiuo klausimu nuomonės neturi.



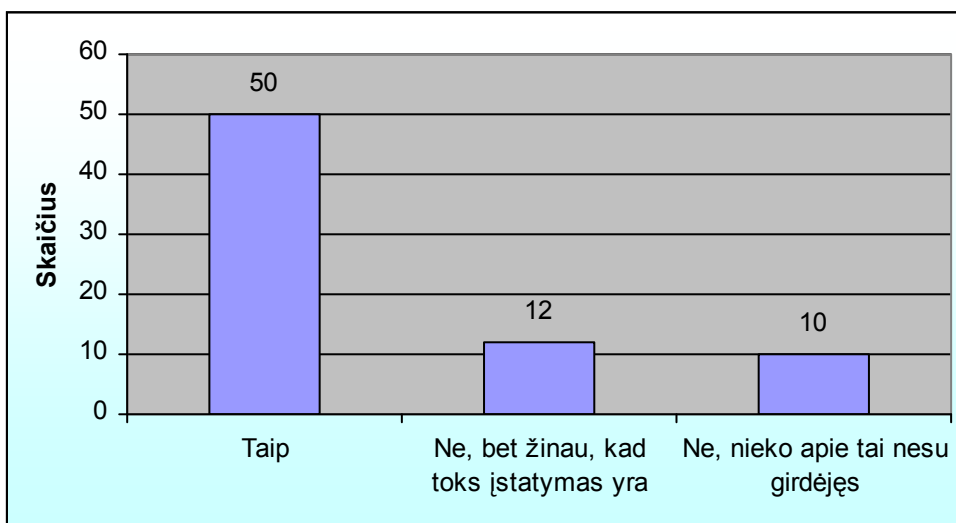
20 pav. Korupcijos lygio kitimas.

Apklausus Šilalės rajono savivaldybės darbuotojus, paaikškėjo, kad labiausiai korumpuotu yra laikomas investicijų ir statybos (36 respondentai, t.y. 50 %) bei turto valdymo ir ekonomikos skyriai (18 respondentų - 25 %). Mažiau korumpuotais laikomi šie skyriai: socialinės paramos 12 respondentų - 17 % ir žemės ūkio skyrius - 6 respondentai (8 %). Kitų savivaldybės skyrių, kur galėtų būti paplitusi korupcija, apklaustieji nenurodė.



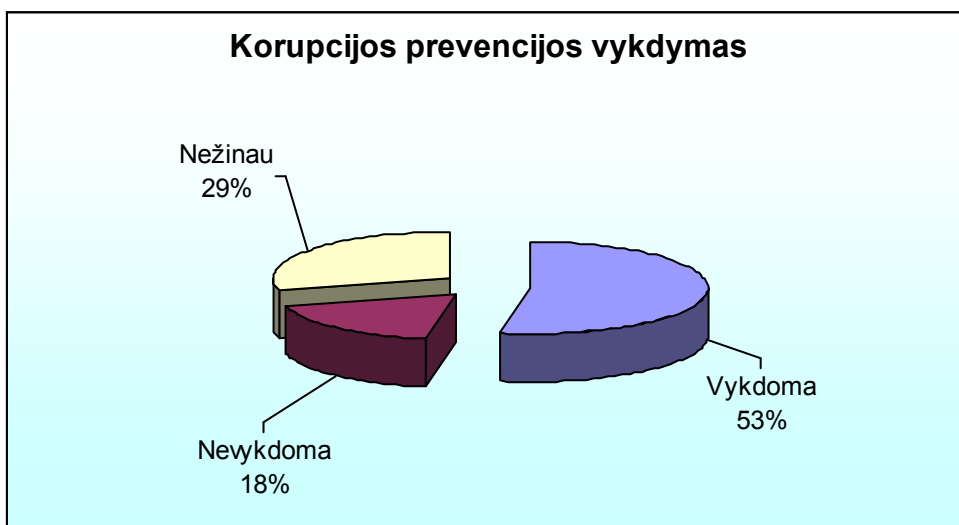
21 pav. Korupcijos paplitimas savivaldybės skyriuose.

Atliekant tyrimą, respondentų buvo klausama, ar esate susipažinęs su LR Korupcijos prevencijos įstatymu. Daugiausia respondentų, t. y. 69 % (n= 50) atsakė, kad yra susipažinę su korupcijos prevencijos įstatymu. 12 apklaustųjų (17%) žino, kad toks įstatymas yra, 14 % (n=10) nieko apie minėtą įstatymą nėra net girdėję (22 pav).



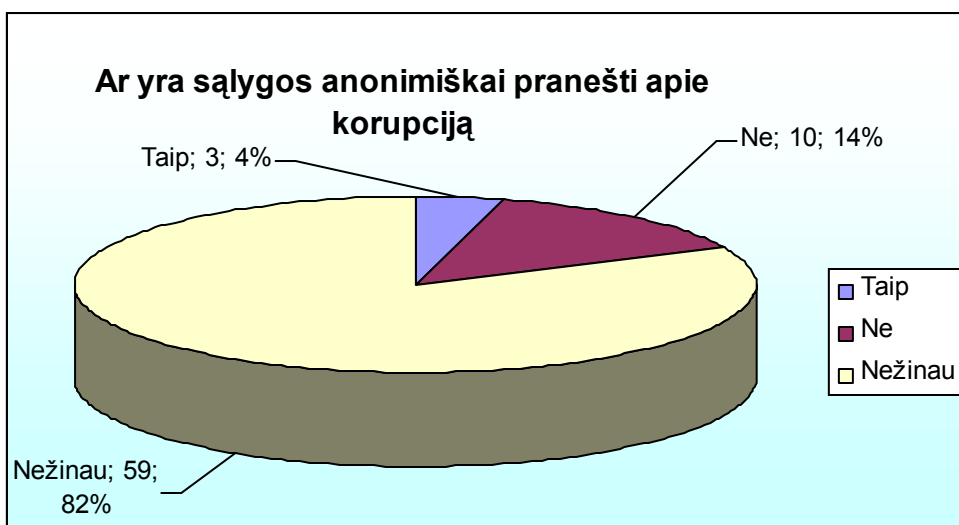
22 pav. Šilalės rajono savivaldybės darbuotojų susipažinimas su LR Korupcijos prevencijos įstatymu.

Iš tyrimo rezultatų matyti, kad vis dėl to nemaža dalis respondentų, t.y. 29 % (n=21) nežino, ar Šilalės rajono savivaldybėje atliekama korupcijos prevencija. 53 % (n =38) respondentų patikino, jog korupcijos prevencija Šilalės savivaldybėje yra vykdoma ir 18 % (n= 13) apklaustųjų nurodė, kad korupcijos prevencija nevykdoma (23 pav.).



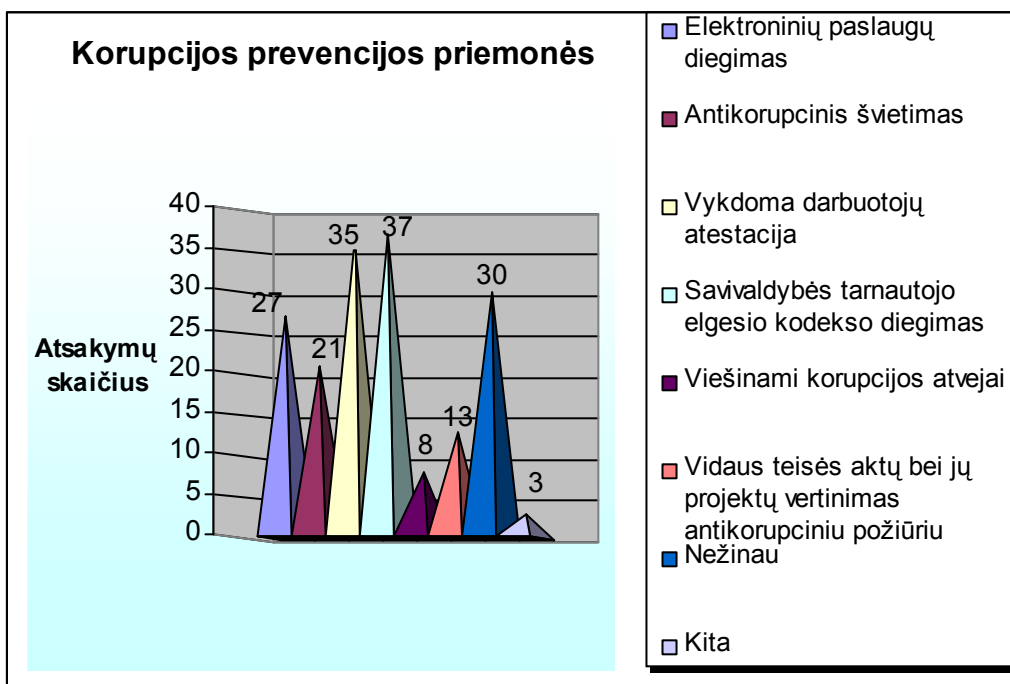
23 pav. Nuomonė, ar Šilalės rajono savivaldybėje vykdoma korupcijos prevencija (proc).

Į klausimą, ar Šilalės rajono savivaldybės darbuotojams yra suteiktos sąlygos anonimiškai pranešti apie korupcijos įtarimą, tik trys respondentai (4%) atsakė, kad taip, 10 respondentų, t.y. 14%, kad nėra ir net 59 apklaustieji, t.y. 82% atsakė, kad nežino (24 pav.).



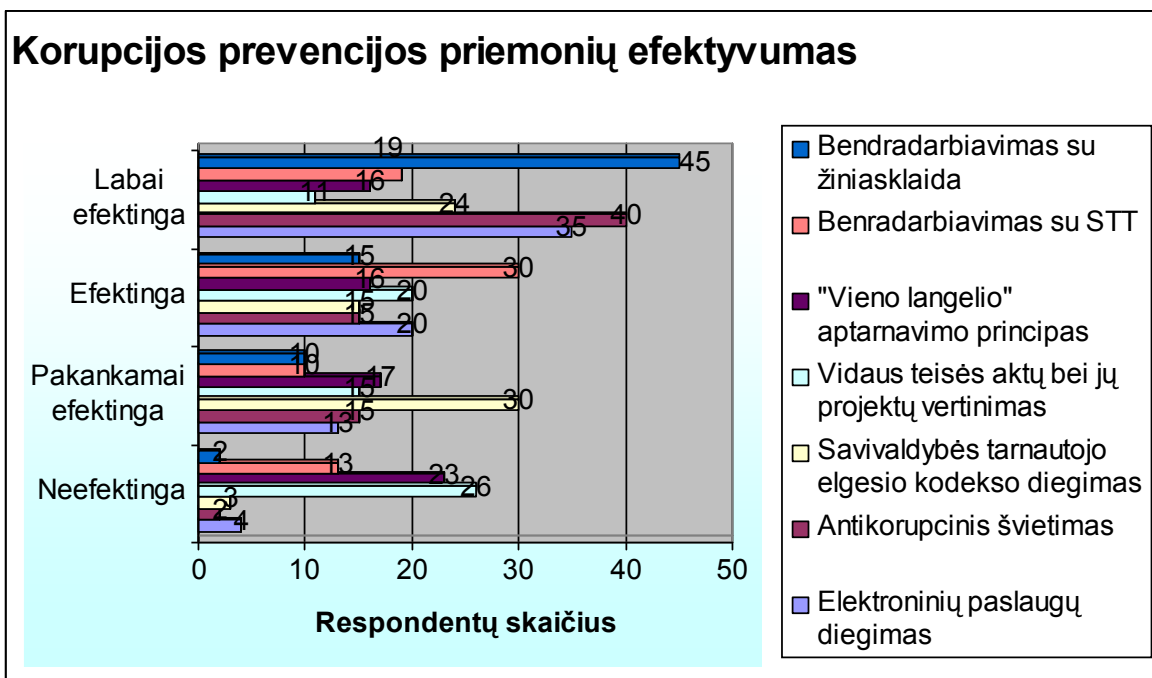
24 pav. Nuomonė apie anonimišką pranešimą apie korupcijos įtarimą.

Respondentų nuomonė apie priemones, kuriomis vykdoma korupcijos prevencija Šilalės rajono savivaldybėje pateikta 25 paveiksle. Atsakant į šį klausimą buvo galima nurodyti kelis atsakymo variantus. Tyrimas atskleidė, kad 30 respondentų teigia nežinantys, kokiomis priemonėmis vykdoma korupcijos prevencija. 27 respondentai nurodė elektroninių paslaugų diegimą, 21 respondentas nurodė antikorupcinį švietimą, 35 respondentai nurodė, kad vykdoma darbuotojų atestacija ir 37 savivaldybės darbuotojai nurodė savivaldybės tarnautojo elgesio kodekso diegimą. Mažiausiai dėmesio respondentai skyrė šioms korupcijos prevencijos priemonėms: viešinami korupcijos atvejai (8 kartai) ir vidaus teisės aktų bei jų projektų vertinimas antikorupciniu požiūriu (13 kartų).



25 pav. Priemonės, kuriomis vykdoma korupcijos prevencija Šilalės rajono savivaldybėje.

Atitinkamų prevencijos priemonių efektyvumą respondentai vertina, kad, jų manymu, efektyviausios priemonės yra bendradarbiavimas su žiniasklaida - 45 respondentai, antikorupcinis švietimas – 40 respondentų. Efektingos priemonės yra bendradarbiavimas su STT ir kitomis institucijomis korupcijos prevencijos klausimais - 30 respondentų. Pakankamai efektinga priemone 30 respondentų pripažįsta savivaldybės tarnautojo elgesio kodekso diegimą. Neefektinga priemone 26 respondentai pripažįsta vidaus teisės aktų bei jų projektų vertinimą ir „vieno langelio“ aptarnavimo principą - 23 respondentai.



26 pav. Prevencijos priemonių efektyvumas.

2.2.4 Ekspertų nuomonė apie korupcijos prevenciją

Remiantis tuo, kad pastaruoju metu vis daugiau girdėti korupcijos skandalų įvairiose miestuose, ekspertų buvo paprašyta įvertinti korupcijos lygį Šilalėje lyginant su kitais Lietuvos miestais, taip pat pasvarstyti, kokia situacija bus ateityje.

Visų specialistų nuomonės yra panašios. Korupcijos paplitimą arba lygį įvertinti sunku. Vertinant daugiausia remiamasi žmonių nuomone arba tik išaiškinamais faktais, todėl gaunamas vaizdas yra gana abstraktus. Pirmasis ekspertas teigia, kad kaip ir kituose miestuose, taip ir Šilalėje korupcija klesti, tačiau Šilalė mažas miestas, galbūt dėl to skandalai tiek nekeliama į viešumą ir nekreipiama tiek daug dėmesio, kaip didžiuosiuose miestuose. Ar situacija keisis, ekspertų nuomone, viskas priklauso nuo valdžios ir įstatymų. Įstatymai turi būti ne tik priimami, bet ir realiai vykdomi bei įgyvendinami. Tik tada galima tikėtis pokyčių.

Antrasis ekspertas pripažįsta, kad didesniuose miestuose yra daugiau galimybių plisti korupcijai, todėl daugiau ir girdima skandalų apie didžiuosius miestus. Eksperto nuomone, kardinalių pokyčių ateityje nebus - korupcija visiškai neišnyks.

Trečio eksperto manymu, nors Šilalėje nėra girdėti korupcinių skandalų, korupcija visgi egzistuoja. Ar situacija keisis, pasak eksperto, tai priklauso nuo pačių žmonių. Jei jie norės, tada ir situacija gerės. Taip pat situacija turėtų pasikeisti, kada pasikeis kartos, kada valdžioje bus nauji žmonės su naujomis nuostatomis. Žinoma, valdymo sistema nuolat yra tobulinama, keičiama, kad kuo mažiau prielaidų liktų negatyviems reiškiniams, tačiau, eksperto nuogaštavimu, žmogiškosios silpnybės egzistuoja ir spragos lieka.

Į klausimą, su kokiomis problemomis susiduriama vykdant korupcijos prevenciją, ekspertai įvardija lėšų trūkumą antikorpucinių programų įgyvendinimui, pabrėžė, kad dar nėra nuoseklios, pakankamai aiškios kovos su korupcija sistemos, yra tik atskiri elementai.

Ekspertų teigimu, visuomenės įtraukimas į kovą su korupcija – vienas veiksmingiausių korupcijos prevencijos būdų. Šalies gyventojai raginami būti pilietiškais ir, pastebėjus korupcijos atvejus, pranešti specialiosioms tarnyboms. Tačiau Lietuvoje iki šiol nėra tokius pareiškėjus ginančio įstatymo. Nesitaikstyti su korupcija nusprendę šalies gyventojai nėra ginami nuo galimo persekiojimo ar administracinio susidorojimo (pvz., atleidimo iš darbo).

Ne mažiau svarbi nei korupcijos prevencija yra visuomeninė nuomonė korupcijos klausimu. Teisinė sistema bus pajėgi efektyviai kovoti su korupcija tik tada, kai visuomenė tam tikrą elgesį apibrėžia kaip korumpuotą ir remia teisinę sistemą, kuri įstatymais įtvirtina tą suvokimą ir numato kovos su ja priemones.

Į klausimą, kaip manote, ar tikslaus ir universalus visas veikas apimančio korupcijos apibrėžimo, kurį galėtume laikyti dogminiu išėities tašku, sprendžian

nebuvimas įtakoja efektyvų korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą Šilalės rajono savivaldybėje, ekspertai teigė, kad tikrai pasigendama įstatymiškai įtvirtintos *korupcijos* sąvokos, kuri žymiai palengvintų teisėsaugos institucijų veiklą kovoje su šia problema. Lietuvos įstatymų leidėjas teisinę korupcijos apibrėžtį linkęs formuluoti atsižvelgiant į tarptautinius korupcijos apibrėžties standartus. Korupcijos samprata skirtingai interpretuojama atskiruose moksluose, be to, terminas *korupcija* skirtingai suvokiamas ir visuomenėje. Teisinės korupcijos apibrėžties neaiškumas ir teisinių korupcijos požymių atotrūkis nuo socialinių – viena pagrindinių korupcijos tyrimo ir prevencijos problemų.

Į klausimą, kokios priežastys, jūsų manymu, lemia korupcijos atsiradimą šioje savivaldybėje, kaip vieną iš prielaidų ekspertai įvardija ydingą požiūrį į asmeninę nuosavybę, mažas valdininkų algas ir žemą jų kvalifikaciją bei bendrą išprusimą; dviprasmišką ir komplikotą reglamentavimą bei reguliavimų interpretavimo ir taikymo laisvę; išimčių taikymą; teisės aktų gausą;

Į klausimą, kokios Šilalės rajono savivaldybės veiklos sritys yra priskiriamos prie sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, buvo nurodyta, kad korupcijos pasireiškimo tikimybė didelė šiuose savivaldybės sektoriuose ir veiklos srityse:

- ✓ formuojant valstybės tarnybą, skiriant savivaldybės kontroliuojamų juridinių asmenų vadovus;
- ✓ įgyvendinant teisės aktais pavestas funkcijas išduodant piliečiams dokumentus (leidimus, licencijas verstis tam tikra ūkine veikla ir pan.);
- ✓ įgyvendinant būsto įsigijimo rėmimo programas (sudarant eiles paramai gauti ir pan.);
- ✓ organizuojant ir vykdant viešųjų pirkimų procedūras;
- ✓ teikiant ir skiriant savivaldybės gyventojams lengvatas (kompensacijas, pašalpas ir pan.);
- ✓ atliekant savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto privatizavimo, nuomos procedūras;
- ✓ organizuojant savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto pardavimo aukcionus;
- ✓ rengiant ir priimant savivaldybės institucijų sprendimus, nustatančius mokesčių (rinkliava ir pan.) lengvatas.

Kokie trūkumai yra dažniausiai nustatomi Šilalės rajono savivaldybės veikloje, įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones? Kaip ir kokiomis priemonėmis siūlytumėte šiuos trūkumus pašalinti? Atsakymai buvo, kad kovai su korupcija neskiriama užtektinai lėšų, dažnai kova su korupcija yra tik imitacinė. Norint, kad korupcija esmingai sumažėtų, būtina ne nuolat su ja kovoti, o pradėti kryptingai dirbti ir priimti pribrendusius sprendimus tose srityse, kuriose korupcija pasireiškia skaudžiausiai. Būtina griežtinti asmeninę atsakomybę. Asmeninės atsakomybės principas bus įdiegtas, kai iš tiesų bus galima identifikuoti, kas sprendė ir ar sprendė objektyviai. Kol formalius administracinius sprendimus (pvz. leid

tvirtinimas) spęs savivaldybės taryba pagal politinius kriterijus, tol asmeninės atsakomybės nebus. Taryba ir kiti politikai turi tvirtinti taisykles, o sprendimus pagal šias taisykles turi priimti konkretūs tam įgalioti asmenys. Valdžios neefektyvi kova su korupcija, reiškia korupcijos toleravimą ir skatinimą.

Ar iš vis korupcinės prevencijos priemonėmis įmanoma išgyvendinti korupciją, jeigu dalis visuomenės linkusi toleruoti korupciją? Visų ekspertų nuomonė šiuo klausimu buvo vienoda. Jie atsakė, kad visai išgyvendinti korupcijos neįmanoma. Ekspertai taip pat negalėjo išskirti kurios nors vienos ar kelių korupcijos prevencijos priemonių, kurios, jų nuomone, veiksmingiausiai padėtų kovoti su korupcija. Jie teigė, kad visos prevencijos priemonės yra veiksmingos, tačiau jos turi būti profesionaliai, nuosekliai ir sistemingai įgyvendinamos, t.y. neturi būti tik deklaratyvios, bet iš tikrųjų aiškiai ir sąžiningai vykdomos.

Nė vienas iš ekspertų nenurodė naujų nežinomų korupcijos prevencijos priemonių, kurias būtų galima panaudoti efektyvioje kovoje su korupcija. Ekspertai mano, kad prevencijos priemonių yra pakankamai, tereikia jas vykdyti. Rezultatų galima tikėtis sumažinus biurokratiją, išlaisvinus iš valstybinio reguliavimo verslą ir sumažinus valstybės vaidmenį ekonomikoje, nes šios priemonės panaikina korupciją skatinančius veiksnius.

IŠVADOS

Išanalizavus mokslinę literatūrą apie korupcijos reiškinių ir jo prevencijos galimybes viešajame sektoriuje bei tyrimo metu gautus rezultatus, galima daryti tokias išvadas.

Apibendrinant skirtingų socialinių mokslų atstovų pateikiamus korupcijos apibrėžimus galima teigti, kad korupcijos sąvoka, kaip ir pats korupcijos reiškinys, turi polinkį kisti vystantis visuomenei. Didelis korupcijos apibrėžimų skaičius ir vienos visas veikas apimančios korupcijos sąvokos nebuvimas neigiamai įtakoja korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą.

Korupcijos priežasčių ir sąlygų išaiškinimas bei pažinimas yra pirminis korupcinių veiku prevencijos žingsnis. Teorijoje santykinai skiriamos penkios korupcijos priežasčių ir sąlygų grupės: bendrosios socialinės; teisinės; institucinės; su visuomenės pilietiškumo stoka susijusios; išorinių veiksnių priežastys. Atliktas tyrimas parodė, kad pagrindinės korupcijos priežastys Šilalės savivaldybėje yra sąlygiškai žemas savivaldybės darbuotojų atlyginimas bei asmeninės naudos siekimas, atsakomybės nebuvimas. Korupcijos reiškinys yra ir „viršūnių“, ir „apačių“ problema, pažeidžianti etikos taisykles, neleidžianti tinkamai atlikti pavesto darbo. Korupcija kenkia administravimo normoms, smukdo visuomenės moralę, menkina valdžios autoritetą ir politinę drąsą. Korupcija pažeidžia vidinę organizacijos etiką, pakerta visuomenės pasitikėjimą.

Korupcijos esmės (turinio) atskleidimas leidžia pažvelgti į korupcijos rūšis (tipus) bei formas. Kartais rūšys yra tapatinamos su korupcijos formomis. Korupcijos esama įvairiose gyvenimo srityse, jos mastai nevienodi ir ji gali būti vienkartinis veiksmas ar įgauti sistemiskumo pobūdį. Dalis tyrinėtojų pateikia savas korupcijos klasifikacijas. Kiekybiniai kriterijai arba korupcijos pasireiškimo lygmuo leidžia išskirti „smulkiają“ ir „stambiają“ korupcijas. Smulkioji korupcija būdingesnė viešojo administravimo ir paslaugų sričiai (sveikatos apsaugai, kelių policijai ir kt.), o didžioji – valstybės politikams ar aukštiems valdžios asmenims. Smulkiosios korupcijos priežastis dažnai esti nepakankami tarnautojų atlyginimai.

Antikorupcinių teisės aktų ir literatūros analizė liudija, kad Lietuvos Respublikoje yra sukurti ir galioja svarbiausi korupcijos prevencijai skirti įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, tačiau juose užfiksuotos normos nėra veiksmingos. Norint sumažinti korupcijos mastą ir paplitimą viešajame sektoriuje, vien teisinių priemonių nepakanka (korupcijos priežasčių šalinimas, korupcijos išaiškinimas ir baudmė), reikalingas ir visuomenės antikorupcinis švietimas, ugdomas visuomenės suvokimas apie realią korupcijos grėsmę ir noras kovoti su šiuo neigiamu reiškiniu. Pasigendama įstatymiškai įtvirtintos *korupcijos* sąvokos, kuri žymiai palengvintų teisėsaugos institucijų veiklą kovoje su šia problema. Lietuvoje apsiribojama įvardijant konkrečias nusikalstamas veikas, kurios priskiriamos korupcinių nusikaltimų ratui. Viešajame sektoriuje vis dar esama daug erdvės ir prielaidų piktnaudžiavimui tarnybine padėtimi bei korupcijai, nes valstybės tarnautojams suteiktos plačios ir dažnai neaiškiai apibrėžtos galios, tuo metu ūkio subj

tinkamai įtvirtintos. Viešojo sektoriaus veiklą reglamentuojantys teisės aktai yra painūs ir nekonkretūs, pilni prieštaravimų ir daugiasluoksnių išimčių.

Analizuojant antikorupcines priemones, būtina skirti nusikaltimų prevencijos traktuotes plačiaja ir siaurąja prasmėmis. Nusikaltimų prevencija plačiaja prasme yra baudžiamojo ir nebaudžiamojo poveikio priemonių, padedančių palaikyti teisėtvarką, visuma. Siaurąja prasme prevencija yra tai, kas užkerta kelią nusikaltimams, t.y. nusikaltimų priežasčių ir sąlygų išaiškinimas bei šalinimas sudarant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims, linkusiems daryti nusikaltimus. Tai yra nebaudžiamojo pobūdžio nusikaltimų prevencijos priemonės, nesusijusios su valstybės prievarta, apibūdinamos kaip nusikaltimų prevencija siaurąja prasme.

Korupcinių nusikaltimų prevencijos priemonės tarpusavyje yra glaudžiai susijusios ir turi būti taikomos kompleksiskai. Skiriamos šios korupcijos prevencijos priemonių grupės: socialinės; ekonominės; teisinės; politinę atsakomybę stiprinančios; institucinio pobūdžio; užtikrinančios viešumą ir visuomenės įtraukimą į kovą su korupcija. Kuriant nacionalinę antikorupcinių įstatymų bazę ir teisės normose apibrėžiant korupcines veikas, negalima apsiriboti vien tik teisės aktų keitimu kitais, o būtina išsiaiškinti žmonių teisinio mąstymo principus, visuomenės vertybių sistemą ir kriterijus.

Antikorupcinės programos turi būti įgyvendinamos realiais darbais. Šiuo metu akivaizdu, kad numatytos antikorupcinės priemonės neretai lieka vien „popieriuje“.

Nemaža visuomenės dalis nesupranta, kad nukenčia nuo korupcijos ir pasirengusi nusižengti įstatymui. Visuomenė korupcijoje mato naudą ir nemato žalos. Taigi nesupranta, kad korupcija savaime yra potenciali ir didelė žala visiems, kuri kyla dabar ir gali paaštrėti ateityje. Tam tikra priešprieša tarp asmeninio intereso, kuris įgyvendinamas pažeidžiant tvarką ir visuomenės bendro intereso įgyvendinti savo lūkesčius ir ketinimus objektyviai nepažeidžiant teisės normų. Taigi žmogaus teisėms grėsmę kelia pačių žmonių savivokos ir principingo nusistatymo prieš neleistiną elgesį trūkumas.

Atliktas tyrimas parodė, kad pagrindinės korupcijos priežastys Šilalės rajono savivaldybėje yra sąlygiškai žemas darbuotojų atlyginimas bei asmeninės naudos siekimas. Tyrimo rezultatai rodo, kad nemaža dalis apklaustųjų įsitikinę, kad korupcija skatina visuomenės problemų sprendimą.

Išanalizavus tyrimo medžiagą, galima daryti išvadą, jog iškelta hipotezė viena vertus pasitvirtina, nes dalis antikorupcinių priemonių yra daugiau deklaratyvaus pobūdžio, išreiškiant siekį kovoti su korupcija, tačiau nenumatant konkrečių priemonių ir žingsnių.

REKOMENDACIJOS

Atlikus tyrimo rezultatų analizę, galima pateikti šias rekomendacijas Šilalės rajono savivaldybei:

- Užmegzti ir palaikyti glaudų bendradarbiavimą su Specialiųjų tyrimų tarnyba, taip pat ir su kitomis organizacijomis (visuomenė, bendruomenė, savivaldybė, švietimo įstaigos, visuomeninės organizacijos ir kt.), vadovaujantis nuostata, kad viena institucija (pvz., savivaldybė) negali sėkmingai spręsti korupcijos prevencijos uždavinių. Savivaldybė galėtų pasirašyti bendradarbiavimo sutarčių, organizuoti bendrus renginius, kviestis iš STT pareigūnus skaityti paskaitas, vesti seminarus ir t.t.
- Daugiau dėmesio skirti antikorupciniam švietimui, pajvairinti naujomis veiklos formomis ar pateikimo būdais. Organizuoti antikorupcinius renginius, konkursus (pvz., viktoriną moksleiviams „Ką žinai apie korupciją ir jos prevenciją“).
- Būtina atlikti detalesnius korupcijos tyrimus savivaldybėje, siekiant praplėsti žinias apie korupcijos paplitimą ir jos pobūdį konkrečiose srityse, kaip prielaidą efektyvesnėms korupcijos prevencijos programoms bei priemonėms kurti.
- Aktyviai įgyvendinti korupcijos prevencijos programose numatytas priemones.
- Kuriant ir įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones ypatingą dėmesį būtina kreipti į šias sritis: žemės ir patalpų nuomos bei pardavimo klausimuose, licencijų išdavimuose, priėmimo į darbą klausimuose.

LITERATŪRA

1. Ačaitė, V. (2005). Lietuvos regioninės politikos aspektai ES kontekste. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiaulių universiteto leidykla.
2. Adamoli, S. (1998). *Commentary on: Corruption: acts and attitudes*. Helsinki. http://193.205.199.126/download.dhtml?file=docs%2F49x_file_en&rname=Commentary%20on%20corruption.%20Acts%20and%20attitudes.pdf.
3. Anechiarico F., Jacobs J.B. (1996). *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago, London: University of Chicago Press.
4. Babbie E.R.(2005). *The Basics of Social Research*, Belmont: Wadsworth.
5. Bagdanavičius, J. (2005). *Socialinės sferos sociologija: teorinis-metodologinis aspektas*. Mokomoji knyga. Vilnius: Technika.
6. Bakonis, E., Vaicekauskienė, V., Penkauskienė, D. (2005). *Antikorupcinio ugdymo galimybės bendrojo lavinimo mokykloje*. Vilnius: LR ŠMM Švietimo aprūpinimo centras.
7. Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos. *Valstybės žinios*, 2002 Nr.23-853.
8. Bitinas, B. (2003). *Ugdymo tyrimo metodologija*. Vilnius: Jošara.
9. Buivydas, R.(2003). *Korupcija, jos apraiškos ir kovos su korupcija metodai*. Vilnius. Prieiga per internetą: www.sec.lt/pages/alfdiskusijos/pages/discuss3/docs/rb-pr-pilnas.pdf
10. Caiden, G. E.(2001). *Corruption and governance. Where corruption lives*. (Ed.G.Caiden, O.Dwivedi, J.Jabra). Bloomfield: Kumarian press, p.15-37.
11. Caiden, G.E., Caiden, N. (1990). *Administrative corruption. Combating corruption. Encouraging ethics. A sourcebook for public service ethics*. (Ed. W.Richter, F.Burke, J. W. Doing). Washington, DC: American Society for public administration, p.61-69.
12. Caiden, G.E. (1988). *Toward a general theory of official corruption*. *Asian journal of public administration*, vol.10, no.1., p.3-26.
13. *Community legislation in force / Corruption and braches of Discipline / Fight against corruption / Document 398Y0722(02) // Official journal*.1998.C230.
14. *Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos*. *Valstybės žinios* , 2002 Nr.126-5733.
15. Čaplikas, V. (2006) . *Lietuvos ir Europos Sąjungos regioninė politika*. Kaunas: Atmintis.
16. Dapšys, A., Neverauskaitė V. *Nusikalstamumo tendencijos, jo kontrolės ir prevencijos Lietuvoje perspektyvos // Lietuvos teisės tradicijos: Vilniaus universiteto 1997m. sausio 10 d. mokslinės konferencijos medžiaga*. – Vilnius, 1997.

17. Damašienė, V. (2004). Regiono pramonės plėtros ir užimtumo valdymas. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla.
18. Doherty, T.L., Horne, T. (2002). Managing public services - implementing changes. A thoughtful approach to the practice of management. London: Routledge.
19. Domarkas, V., Masionytė, R. (2005). Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. Prieiga per internetą: <http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z11/1648-2603-2006-nr11-16.pdf>
20. Eigen, P. (2006). Korupcijos tinklas: kaip pasaulinio masto judėjimas kovoja su papirkinėjimu. Vilnius Dialogo kultūros institutas.
21. Frederickson, H.G.(1997). The spirit of public administration. San Francisco: Jossey – Bass publishers.
22. Friedrich, C.J. (1997). Corruption Concepts in Historical Perspective//Heidenheimer A.J., Johnston M., leVine V.T. Political Corruption.
23. Gambetta, D.(2002). Corruption: an analytical map. Political corruption in transition. A skeptic's handbook.(Ed.S. Kotkin, A.Sajo). Budapest: CEU Press, p.33-56.
24. Gardiner, J. (2002).Defining corruption. Political corruption. Concepts and contexts. (Ed.
25. Heidenheimer, M. Johnston). New Brunswick and London: Transaction Publishers, p.25-40.
26. Holsti O.R.(1969). Content Analysis for the Social Sciences and Humanities, Reading, Mass: Addison Wesley.
27. Gavelytė, I. (2005). Korupcijos prevencijos priemonių reikšmė ir šiuolaikiniai ypatumai. Ekonomika ir vadyba . 2005.Nr.5.
28. Gibbons, K.(1989). Variations in attitudes toward corruption in Canada. Political corruption: a handbook. (Ed. A.J. Heidenheimer, M.Johnston, V.T. LeVine). New Brunswick: Transaction, p.763-788.
29. Giddens, A.A.(2005). Sociologija.Kaunas: Poligrafija ir informatika.
30. Girdzijauskienė, S.(2006). Kokybinis interviu. Metodiniai nurodymai. Vilnius: VU Specialiosios psichologijos laboratorija.
31. Griškevičienė, D. (2006). Žmonių išteklių valdymas šalies ūkyje ir transporto sektoriuje. Mokomoji knyga. Vilnius: VGTU leidykla „Technika“.
32. Grosse, T.G. (2000). „Antikorupciniai veiksmai ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD) šalyse“. Florencija
33. Gutauskas, A.(2008). Korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų baudžiamojo teisinio vertinimo aspektai. Verslo ir teisės aktualijos, 2008.Nr.2.

34. Guogis, A., Apie globalizacijos sampratą. Prieiga per internetą: <http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/66891>.
35. Heidenheimer, A.(1970).The context of analysis.Political corruption: redings in comparative analysis.(Ed.A. Heidenheimer). New York: Holt, Rinehart and Winston, p.3-28.
36. Holbrook, T., Meier K. (1993). Politics, bureaucracy, and political corruption: a comparative state analysis. Ethisc and public administration. (Ed. H.G. Frederickson). Armonk, New York: M.E. Sharpe, p.28-51.
37. Huntington S. P. (2002). Modernization and corruption. Political corruption. Concepts and contexts.(Ed. A.Heidenheimer, M.Johnston). New Brunswick: Transaction Publishers, p.253-263.
38. Hungtinton, S.P. (1968). Political order in changing societies. Yale : University Press.
39. Jacobs, J.B.(2002). Dilemmas of corruption control. Political corruption in transition. A skeptic's handbook. (Ed.S. Kotkin, A. Sajo). Budapest: CEU Press, p.81-90.
40. Juknevičienė, V. (2006) 1 (6). Laikmečio iššūkiai viešojo administravimo žmoniškųjų išteklių valdymui. Ekonomika ir vadyba:aktualijos ir perspektyvos.
41. Jurevičius A. Valstybės, viešasis sektorius ir ne pelno organizacijos. Prieiga per internetą: (<http://www.jbblegal.lt/main.php?page=412&l=lt>).
42. Justickis, V. (2004), Kriminologija 2 dalis. Kriminologinis prognozavimas.Nusikaltimų prevencija.Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
43. Justickis V., Raudonienė A.(2001) Korupcija. Kriminologija, d.1.Vilnius:Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, p.344-396.
44. Jočienė, P. Korupcija postkomunistinėse šalyse.Teisės problemos.1997, Nr.1.
45. Johnston, M. (2000). The Search for Definitions: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption“, Williams R. (ed.), Explaining Corruption, Northampton: edward Elgar Publishing.
46. Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją.Valstybės žinios, 2006, Nr.136-5145.
47. Kardelis, K. (2007). Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai. Šiauliai: Lucijus.
48. Klitgaard, R., Maclean–Aboroa, R., Parris, H. L.(2005). Korumpuoti miestai. Praktinis korupcijos gydymo ir prevencijos vadovas. Vilnius: Eugrimas.
49. Klitgaard, R. (2000). Combating Corruption and Promoting Ethics in the Public Service. <http://www.oecd.org/>
50. Klitgaard, R. (1988).Controlling corruption. Berkeley: University of California Press.
51. Kova su korupcija: praktiniai pavyzdžiai. Tarptautinio seminaro medžiaga. (2001). Vilnius.

52. Krastev, I. (2004). Shifting obsessions: three essays on the politics of anticorruption. Budapest: CEU press.
53. Krastev, I. (1998). Dancing with anticorruption. East European constitutional review, vol.7, no.3. Prieiga per internetą: <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol7num3/special/corruption.html>.
54. Kreitner, R., Kinicki, A., Buelens, M. (2002). Organizational behaviour. Second European edition. London: McGraw Hill.
55. Kudrycka, B.(2004) Problems and prospects of preventing conflict of interest in local governments in the CEE countries. Combating conflict of interest in local governments in the CEE countries . (Ed. B.Kudrycka). Budapest: Open Society Institute, p.1-48.
56. Lane, J.. (2001). Viešasis sektorius. Vilnius: Margi raštai.
57. Langseth, P.(2000). An Effective Tool to Reduce Corruption. Responding to Challenges of Corruption.- Rome/Milano.Publication No.63.
58. Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science (1994). Kyiv: Osnovy Publishers.
59. Leisinger, K.M. (1996) Multinational corporations, governance deficits, and corruption: discussing a complex issue from the perspective of business ethics.Prieiga per internet1:<http://www.foundation.novartis.com/>.
60. Lewis, J. (2005). Earthquake destruction: corruption on the fault line. Global corruption report 2005.Berlin: Transparency International, p.23-30.
61. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (Žin., 1999. Nr.60-1945).
62. Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 57-2297);
63. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas (Žin.,2003, Nr.38-1657);
64. Lietuvos Respublikos Seimo antikorpucijos komisijos įstatymas. Valstybės žinios 2001-10-31 Nr.92-3209.
65. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“. // Valstybės žinios ,2002, Nr.10-355.
66. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija strategijos“.Valstybės žinios , 2001-09-07 , Nr.77-2702.
67. Malec, K. (1993). Public attitudes toward corruption: 25 years of research. Ethics and public administration. (Ed. H.G. Frederickson). Armonk, New York: M. E. Sharpe, p.13-27.
68. McKinney, J.(1988) „Fraud, waste and abuse in government“. Ethics, government and public policy. A reference quide. (Ed. J. S. Bowman , F. Elliston). New York: Greenwood Press, p.267-286.

69. Michailovič, I.(2005). Korupcijos apibrėžimo problematika.Teisė, 2005, Nr.54.
70. Mockevičius., R.Lietuvos Respublikos įstatymuose vartojamų sąvokų žodynas. Teisinės informacijos centras. Vilnius 2002.
71. Morgan, A. (1998). Corruption:causes, consequences, and policy implications. San Francisco ; The Asia Foundation.
72. Nye, Joseph S.1989.“Corruption and Political Development: A.Cost Benefit Analysis“ in Arnold Heidenheimer, Michael Johnston, V.LeVine (ed). Political Corruption: A.Handbook.
73. Nilsson, H. (1994).Substantive Criminal Law:Corruption and Money Laundering/Corruption and democracy.Institute for Constitutional and Legislative Policy, affiliated with Open Society Institute.
74. Paliduskaitė, J. (2010). Etika valstybės tarnyboje.Kaunas.Technologija.
75. Paliduskaitė, J. (2005). Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje.Viešoji politika ir administravimas Nr.13, p.25-38.
76. Paliduskaitė J., (2001). Viešojo administravimo etika. Kaunas.
77. Paliduskaitė, J., Didžiulienė, R.(2002).Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje.Viešoji politika ir administravimas. Kauno technologijos universitetas.
78. Paliduskaitė, J., Vaisvalavičiūtė, A. (2005). Antikorupcinio švietimo Lietuvoje svarba.Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Šiauliai: Šiaulių universitetas, Nr.5, p.287-291.
79. Penkaitis, N. (2006). Korupcijos šaknys ir pasekmės. Prieiga per internetą: www.lsd.lt/documents/N.Penkaitis-Korupcija-biurokratizmas.doc.
80. Piliponytė, J. (2006).Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika : daktaro disertacija- Vilnius, 2006.
81. Piliponytė, J.(2006). Korupcijos diagnostikos būdai ir iššūkiai pasaulyje ir Lietuvoje. Sociologija. Mintis ir veiksmas, Nr.1, p.99-111.
82. Piliponytė, J.(2005). Korupcijos fenomenas. Korupcija aukštosiose mokyklose. Požiūriai, problemos, sprendimo galimybės. Šiuolaikinių didaktikų centras. Vilnius: Garnelis, p.7-26.
83. Piliponytė, J.(2004). Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti. Sociologija.Mintis ir veiksmas, Nr.2, p.83-95. 2004 Nr.2.
84. Philp, M. (2002). Political corruption, democratization, and reform. Political corruption in transition. A skeptic's bandbook. (Ed. S. Kotkin, A.Sajo). Budapest: Ceu Press, p.57-79.

85. Pope, J. (2000). Confronting corruption: the elements of a national integrity system. Berlin: Transparency International. <http://www.transparency.org/>.
86. Poviliūnas, A. (2005). Korupcija deviacijų socialologijos požiūriu. Korupcija aukštosiose mokyklose: požiūriai, problemos, sprendimo galimybės. Sudarė d. Penkauskienė. Vilnius: Garnelis, p.45-57.
87. Pruskus, V. (2007). Korupcija švietime: atsiradimo priežastys ir raiškos formos. Edukologija T.15 Nr.2.
88. Raipa, A. (2007). Naujoji viešojo vadyba. Kaunas: Technologija.
89. Raudonienė, A (2006). Korupcijos kontrolė ir prevencija. Vilnius.
90. Raudonienė, A. (2002). Modernėjanti klasikinio korupcijos apibrėžimo Lietuvoje kaita. Jurisprudencija, t.32(24), p.114-121.
91. Raudonienė, A. (2003). Korupcijos kategorijų analizė. Jurisprudencija, t. 41(33), p.81-90.
92. Rose-Ackerman, S.(2001). Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma. Vilnius: Vaga.
93. Rosenbloom, D., H., Kravchuk, R.S. (2005). Public Administration. Understanding management, politics, and law in the public sector. Sixth edition. Boston: McGraw Hill.
94. Sajo, A.(2002). Introduction. Clientelism and extortion: corruption in transition. Political corruption in transition. A skeptic's handbook. (Ed. S.Kotkin, A.Sajo). Budapest: CEU Press, p.1-21.
95. Scott J. C. (1972). Comparative political corruption. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
96. Steponavičienė, G.(2005). Elektroninės valdžios galimybės mažinant korupciją viešajame sektoriuje. Kaip pažaboti korupciją? Vilnius : Eugrimas.
97. Šatienė, G. (2008). Funkcinis korupcijos interpretavimas: nusikalstamų veikų, kuriomis dažniausiai pasireiškia korupcija, bendra charakteristika. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos.
98. Šatienė, G. (2008). Korupcijos socialinės ir teisinės apibrėžties įtaka korupcinių veikų tyrimo metodikų koncepcijos pokyčiams: daktaro disertacija. – Vilnius, 2008.
99. Štreimikienė, D. (1999). Regioninės politikos formavimas šalies bendrajame plane. Technologija.
100. Šimelevič, K., Bagdzevičienė, R. Regionalizacijos procesas – vienas iš svarbiausių veiksnių, užtikrinančių regionų ekonominę plėtrą. Prieiga per internetą: <http://209.85.135.104/search?q=cache:3aCuRRXWzWJ:www.lrti.lt/veikla/publikacijos.html+region%C5%B3+pl%C4%97tra&hl=lt&ct=clnk&cd=1&gl=lt>.

101. Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures: IMF working paper 98/63. Prieiga per internetą: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>.
102. Tidikis, R. (2003). Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius. LTU.
103. Uscila, R. (2005). Viktimologijos pagrindai. Vilnius.
104. Vaitiekus, S. (2002). Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. Vilnius: Transparency International Lietuvos skyrius.
105. Vaitkevičiūtė, V. (2000). Tarptautinių žodžių žodynas: L-Ž. Vilnius: Žodynas.
106. Vaitkevičiūtė, V. (1999). Tarptautinių žodžių žodynas: A-K. Vilnius: Žodynas.
107. Vaisvalavičiūtė, A. (2007). Antikorupcinis švietimas : Lietuvos atvejis. Viešoji politika ir administravimas Nr.21,
108. Vidūnaitė, M. (2005). Kodėl Lietuvos Vyriausybei būtina įgyvendinti aktyvią antikorupcinę politiką, arba kaip nepraleisti istorinės galimybės. Kn. R. Juozapavičius. (sud.). Skaidrumas ir korupcija Lietuvoje. Vilnius: Pasviręs pasaulis.
109. Vitkus, G. (2002). Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas.
110. Vose, C.E. (1972). Conflict of Interest. In D. Sills (Ed.). International Encyclopedia of Social sciences The Macmillan company & The Free Press, New York, Collier-Macmillan Publishers, London, Vol.3.
111. Werlin, H. (2000). The concept of secondary corruption. International review of administrative sciences, vol. 66, no. 1, p.181-185.
112. World Bank (1997). Helping countries combat corruption: the role of the World bank. Prieiga per internetą: [.http://www.worldbank.org/html/extdr/corruptn/coridx.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/corruptn/coridx.htm).
113. Williams, R. (2000). The problem of corruption: a conceptual and comparative analysis. Explaining corruption. The politics of corruption. (Ed. R. Williams, A. Cheltenham). UK: Elgar Reference Collection. p. 125-137.
114. Zekos, G. I. (2004). Ethics versus corruption in globalization. Journal of management development, vol. 23, no. 7, p. 631-647.

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1. Magistro darbo žemėlapis.
2. Magistrinio darbo problemos sprendimo programa.
3. Anketa.
4. Interviu protokolas.
5. Šilalės rajono savivaldybės 2010-2012 metų korupcijos prevencijos programos įgyvendinimo priemonių planas.
6. Šilalės rajono savivaldybės 2010-2012 metų korupcijos prevencijos programa.
7. Šilalės rajono savivaldybės institucijų teisės aktų ir / ar jų projektų antikorupcinio vertinimo tvarka.
8. Teisės aktų ir teisės aktų projektų turinio vertinimo klausimynas.
9. Teisės aktų ir teisės aktų projektų kokybės vertinimo klausimynas.
10. Teisės akto antikorupcinio vertinimo atrankos klausimynas.
11. Antikorupcinio vertinimo išvada.

