

VILNIAUS UNIVERSITETAS  
SOCIALINIŲ TYRIMŲ INSTITUTAS

**Jolanta Piliponytė**

**KORUPCIJOS KONSTRAVIMAS: POKOMUNISTINIŲ ŠALIŲ PRAKTIKA**

Daktaro disertacija  
Socialiniai mokslai, sociologija (05 S)

Vilnius, 2006

Disertacija rengta 2002-2004, 2006 metais Vilniaus universitete ir 2005 metais Melburno universitete vadovaujant prof. dr. Leslie Holmesui.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. (HP) Aleksandras Dobryninas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, sociologija – 05 S)

## TURINYS

|  |     |
|--|-----|
| <b>ĮVADAS</b>  | 4   |
| <b>1. TEORINĖS – METODOLOGINĖS TYRIMO PERSPEKTYVOS: SOCIALINIŲ PROBLEMŲ KONSTRAVIMO PRIELAIDOS</b>   | 13  |
| 1.1. Socialinio konstrukcionizmo tradicija   | 13  |
| 1.2. Konstrukcionistinės socialinių problemų perspektyvos  | 18  |
| 1.3. Konstrukcionistinė tradicija kriminologijoje  | 22  |
| 1.4. Socialinės nusikaltimų tikrovės modelis   | 27  |
| 1.5. Korupcijos konstravimo sąlygų tyrimo teorinės kryptys   | 35  |
| <b>2. POKOMUNISTINĖS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS ŠALYS ANTIKORUPCINIŲ TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ INTERESŲ KONTEKSTE</b>                         | 37  |
| 2.1. Kritinio požiūrio į korupcijos fenomeną prielaidos  | 37  |
| 2.2. Tarptautinių organizacijų vaidmuo pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse  | 38  |
| 2.3. Tarptautinių tarpvalstybinių ir nevyriausybinių organizacijų antikorupciniai tikslai ir korupcijos prevencijos bei mažinimo priemonės | 42  |
| 2.3.1. <i>Europos Sąjunga ir jos institucijos</i>  | 42  |
| 2.3.2. <i>Pasaulio bankas</i>  | 51  |
| 2.3.3. <i>Transparency International</i>   | 56  |
| 2.4. Kiti tarptautiniai „žaidėjai“ ir tarptautinių organizacijų antikorupcinių tikslų sąsajos  | 62  |
| 2.5. Tarptautinių antikorupcinių organizacijų koalicija ir jų veiklos kritika  | 66  |
| <b>3. KORUPCIJOS KONSTRAVIMO DIALEKTIKA PEREINAMUOJU LAIKOTARPIU POKOMUNISTINĖSE VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS ŠALYSE</b>                        | 69  |
| 3.1. Pokomunistinio pereinamojo laikotarpio specifika  | 69  |
| 3.2. Korupcijos problemos internalizacija pereinamuoju pokomunistiniu laikotarpiu  | 74  |
| 3.3. Korupcijos problemos aiškinimas pokomunistinėse šalyse: „klimatas“ ar „sezonas“?  | 76  |
| 3.4. Korupcijos problemos objektyvacijos instrumentai pereinamuoju laikotarpiu   | 81  |
| 3.5. Antikorupcinės praktikos mokyklos ir etapai   | 90  |
| 3.6. Korupcijos problemos eksternalizacijos fazė pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse  | 92  |
| <b>APIBENDRINIMAI IR DARBO IŠVADOS</b>   | 100 |
| <b>LITERATŪROS SĄRAŠAS</b>   | 106 |
| <b>PRIEDAI</b>   | 119 |

## IVADAS

Seniausi duomenys apie korupciją (lotynų kalboje žodis *corruptio* reiškia gadinimą, supuvimą, papirkimą) yra archeologinių kasinėjimų metu atrastas XIII a. pr. m. e. Asirijos civilizacijos administracinio centro archyvas su įrašais apie kyšius ėmusius pareigūnus (Pope 2000). „Indijos karalystės ministras Kautila prieš du tūkstančius metų parašė knygą Arhashastra, kurioje aptarė korupcijos fenomeną“ (Tanzi 1998; 559). Ankstyvieji korupcijos aiškinimai yra siejami su individualios moralės tema. Korupcija buvo suprantama kaip išimtinai neigiamas reiškinys. Pagrindinis dėmesys buvo skiriamas sprendimų priėmimo metu naudojamos nesąžiningos įtakos išvengimui (Andersson 2002; 20). Anot Williamso, „moralinio požiūrio į korupciją kontekste potencialiai korumpuotas elgesys buvo lyginamas su absoliučiais moralės standartais“ (Williams 2000; 129). Korupcija buvo apibrėžiama kaip amoralus deviacinis elgesys, įtakojantis politines ir ekonomines veiklas.

Septintajame dešimtmetyje dominuojančiu tapo funkcionalistinis korupcijos aiškinimo būdas. Korupcija buvo suprantama kaip tam tikras funkcinis mechanizmas visuomenėje ir nebūtinai neigiamas. Funkcionalistinio požiūrio į korupciją iliustracija yra Werlino frazė „jeigu korupcija egzistuoja, tai ji yra kultūriškai integrali: išlikimas yra pirminis funkcionalumo įrodymas“ (Werlin 1972, 250). Korupcijos tyrinėtojai siejo modernizacijos procesą ir korupciją bei teigė, kad korupcija egzistuoja ir klesti šalyse panašiomis jų vystymosi stadijomis, nepaisant kultūrinių skirtumų (Ben-Dor 1974; 69). Kai kurie mokslininkai teigė, kad kyšiai gali pašalinti kliūtis, kylančias dėl biurokratijos neefektyvumo (Leff 1964).

Vėliau, stiprėjant idėjoms apie korupcijos neigiamą vaidmenį visuomenėje, XX a. aštunto dešimtmečio pradžioje ekonomistai Myrdalas (1968) ir Krueger (1974) išvystė „rentos siekimo“ idėją. Anot Rose-Ackerman, tai tokios situacijos, kai „žmonės panaudoja išteklius tiek produktyviems tikslams, tiek pranašumui įgyti dalijantis ekonominės veiklos naudą“ (Rose-Ackerman 1999; 17). Kertiniai politinės ekonomijos požiūrio į korupciją taškai buvo tikėtina nauda (pinigai, paslauga ir kt.) ir korupcijos kaina.

Praėjusio šimtmečio antrosios pusės pokyčiai pasaulyje, tarp kurių ryškiausi – Šaltojo karo pabaiga, komunizmo žlugimas Vidurio ir Rytų Europoje ir tarptautinių bei regioninių valdymo struktūrų formavimasis, t.y., globalizacijos ir eurointegracijos procesai, ypatingai paskatino susirūpinimą dėl korupcijos pasaulyje bei Vidurio ir Rytų Europoje. Akademiniame literatūroje dėmesys dažniausiai buvo nukreipiamas į *korupcijos apibrėžties* (Nye 1989; Friedrich 1972; Shleifer and Vishny 1993; Gardiner 2002; Heidenheimer, Johnston 2002; Philp 2002; Kurer 2005 ir kt.), *diagnostikos* (Fuszara 1999; Johnston 2000; Kaufmann, Zoido 1999; Reinikka and Smith 2004; Cheryl, Hellman, Ryterman 2004; Zoido, Chavis, 2004; Kalnins 2005; Ališauskienė, Dobryninas, Žilinskienė 2005 ir kt.), *priežasčių ir pasekmių* (Leff 1964; Rose-Ackermann 1999; Mauro 2002 ir kt.) ir *kontrolės* (Pope 2000 ir kt.) tyrinėjimus ir ieškojimus. Apžvelgiant korupcijos studijas Vidurio ir Rytų Europos šalyse, papildomai sutinkamas *korupcijos bei pereinamojo laikotarpio ir demokratizacijos procesų aspektas* (Holmes 2003, 2006; Karklins 2005; Trang 1994; Doig ir Theobald 1999, Della Porta ir Meny 1997 ir kt.). Pažymėtina, kad daugumos korupcijos reiškinių tyrinėtojų išvados nebuvo teigiamos. Nustatyta, kad aukštas korupcijos lygis asocijuojasi su didesne šešėline ekonomika (Kaufmann and Zoido-Lobaton 1998) bei investicijų, kaip bendrojo vidaus produkto dalies, žemesniais lygiais (Mauro 1995, 1998). Korupcija tapo „tarptautinės bendruomenės prioritetine problema” (Rose-Ackerman 1999; 235). Nuo 1995 – ujų tokios įtakingos organizacijos kaip Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Jungtinių Tautų plėtros programa, įvairios dvišalės pagalbos organizacijos ir regioninės plėtros bankai atvirai ir garsiai prakalbo apie korupcijos „vėžį” bei pradėjo kurti ir įgyvendinti antikorpucines strategijas ir programas. Nuo 1997 – ujų korupcija taip pat buvo viena iš didžiausių Europos Sąjungos rūpesčių šalyse kandidatėse.

Antikorpucinės reformos pasiekusios piką 1998 – 1999 – aisiais pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse vyksta iki šiol. Nuo 2004 – ujų jos susilaukė nemažai kritikos ir abejonių (Doig and Marquette 2004; Marquette 2004). Pasak Michaelio, antikorpucijos „pramonėje”<sup>1</sup> Vidurio ir Rytų Europoje daugiau dėmesio buvo skiriama „neefektyvioms ir tuo metu net žalingoms sąmoningumo kampanijoms nei konkrečių šalių pilietinių veikėjų kompetencijos ugdymui” (Michael 2004; 17). Todėl teorinėje ir empirinėje literatūroje, analizuojančioje korupcijos fenomeną tiek regioniniu Vidurio ir Rytų Europos, tiek globaliu mastu, neįmanoma

---

<sup>1</sup> Antikorpucijos „pramonė” yra suprantama kaip antikorpucinių projektų grupė, kuriuos įgyvendino viešos ar privačios organizacijos dirbančios antikorpucijos srityje (Michael 2004; 2).

nepastebėti pastaruoju metu vyraujančių tokių pareiškimų kaip: „*tarptautinės organizacijos patyrė nesėkmę kovoje su korupcija*“, „*vienas dydis visiems netinka*“ (turimi omenyje tarptautinių organizacijų taikomi antikorupciniai modeliai neatsižvelgiant į šalių specifiką), „*niekas neveikia*“ (antikorupcinės programos bei korupcijos mažinimo ir prevencijos priemonės). Tai iliustruoja naujausi korupcijos situacijos tyrimai pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse, kurių rezultatai rodo, kad korupcijos suvokimo ir kyšininkavimo paplitimo rodikliai išlieka tokie pat arba svyruoja neženkliai atskirose šalyse (Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas 2005 (Pasaulio bankas); Korupcijos suvokimo indeksas 2005 (Transparency International)). Temos aktualumą pabrėžia ir naujasis tarptautinės antikorupcinės organizacijos Transparency International pareiškimas adresuotas Europos Sąjungai *dėl korupcijos ir stojimo į Europos Sąjungą* (Transparency International 2006). Apie negerėjančią korupcijos situacijos padėtį signalizuoja ir vienos reikšmingiausių tarptautinių antikorupcijos konferencijų, kuri vyks 2006 – ujų lapkričio mėnesį Gvatemaloje, tema - „*Sąžiningo pasaulio link: kodėl korupcija iki šiol yra kliūtis?*“.

Nors korupcijos problematika itin aktuali šiandieninėje *Lietuvoje*, akademinė studijų šia tema nėra daug. Žymiausi darbai yra: Ališauskienė, R., Dobryninas, A., Žilinskienė, L. 2005. *Lietuvos korupcijos žemėlapis 2001-2004*. Vilnius: Eugrimas. Vaitiekus, S. 2002. *Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga*. Pažymėtinos parengtos arba rengiamos daktaro disertacijos atskirais korupcijos klausimais: Pakštaitis, L. *Baudžiamoji atsakomybė už kyšininkavimą pagal Lietuvos Respublikos baudžiamąjį kodeksą: teorinės ir praktinės problemos* (2004 m. Mykolo Riomerio Universitetas), Raudonienė, A. *Moderniosios korupcijos kriminologinė analizė Lietuvoje* (rengiama Mykolo Riomerio Universitete, Kriminologijos katedroje), Gavelytė, I. *Kyšininkavimo prevencija ir kontrolė* (rengiama Vilniaus Universitete, Baudžiamosios teisės katedroje). Parengta metodinė priemonė *Korupcija aukštosiose mokyklose. Požiūriai, problemos, sprendimo galimybės* (sud. D. Penkauskienė). 2005. Vilnius: Garnelis. Taip pat paminėtini autoriai, tyrinėjantys ir rašantys korupcijos klausimais: R. Ališauskienė, A. Bukauskas, A. Dobryninas, V. Gaidys, V. Justickis, J. Palidaukaitė, A. Raudonienė, S. Vaitiekus, L. Žilinskienė. Reikia pažymėti, kad nevyriausybės antikorupcinės organizacijos „Transparency International“ Lietuvos skyriaus iniciatyva dėmesį korupcijos problemų aptarimui ir tyrinėjimams skiria įvairių sričių specialistai: žurnalistai, ekonomistai, sociologai, teisininkai, politologai ir kt. Paminėtini šie taikomojo pobūdžio

straipsnių apie korupciją autoriai: A. Gutauskas, K. Čilinskas, R. Juozapavičius, R. Kuodis, I. Makaraitytė, P. Ragauskas, A. Svirbutavičiūtė, K. Zaborskas ir kt.

### **Šio darbo pagrindinis tikslas:**

Socialinio konstrukcionizmo tradicijos rėmuose išanalizuoti korupcijos fenomeno konstravimo sąlygas pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse.

### **Tikslui pasiekti yra keliami šie pagrindiniai uždaviniai:**

1. Aptarti socialinių problemų konstravimo teorines prielaidas.
2. Išnagrinėti tarptautinių tarpvalstybinių ir tarptautinių nevyriausybinių organizacijų, veikiančių korupcijos prevencijos, korupcijos mažinimo ir antikorupcinio švietimo srityse, antikorupcinius tikslus ir veiklą.
3. Išanalizuoti korupcijos problemos iškilimą, korupcijos apibrėžčių, diagnostikos instrumentų, tyrimų ataskaitų, antikorupcinių strategijų ir programų taikymą bei antikorupcinių mokymų vykdymą pereinamuoju pokomunistiniu laikotarpiu Vidurio ir Rytų Europos šalyse.

Reikia pažymėti, kad detalus korupcijos fenomeno konstravimo nagrinėjimas atskirose pokomunistinėse šalyse nėra šio darbo tikslas. Pokomunistinių Vidurio ir Rytų Europos šalių (toliau – pokomunistinių šalių) antikorupcinė praktika yra naudojama kaip iliustracija, kurios tikslas patvirtinti taikomą kritinę teorinę perspektyvą. Dėmesys yra skiriamas aštuonioms valstybėms, taip vadinamoms naujosios Europos Sąjungoms (toliau – ES) šalims: Čekijai, Estijai, Lietuvai, Latvijai, Lenkijai, Slovakijai, Slovėnijai ir Vengrijai (toliau – ES - 8) eurointegracijos laikotarpiu, t.y., iki 2004 - ūjų. Šių aštuonių šalių pasirinkimą analizei lėmė jų išskirtinė situacija, kuri prasidėjo žlugus komunizmui šiose šalyse. Visos šalys, siekdamos narystės Europos Sąjungoje, pasirengimo laikotarpiu turėjo atitikti stojimo kriterijus ir įvykdyti sąlygas. Taip Čekija, Estija, Lietuva, Latvija, Lenkija, Slovakija, Slovėnija ir Vengrija tapo narystės Europos Sąjungoje reikalavimų, iš kurių vienas pagrindinių buvo antikorupcinis kriterijus, „bandymų” lauku. Konstrukcionistiniu požiūriu dėl vienodų antikorupcinių kriterijų taikymo ir įgyvendinimo šių šalių antikorupcinė patirtis yra vertingas analizės objektas.

## **Disertacijoje yra ginami šie teiginiai:**

1. Socialinio konstrukcionizmo rėmuose taikomi kritinės kriminologijos ir žinojimo sociologijos instrumentai praplečia korupcijos problemų nagrinėjimo ir aiškinimo galimybes ir pasiūlo korupcijos konstravimo prielaidų analizės įrankį, nagrinėjantį institucinę galią ir interesus bei korupcijos fenomeno konstravimo subjektyvųjį ir objektyvųjį komponentus.
2. Kritinės kriminologijos rėmuose taikomas korupcijos konstravimo prielaidų analizės instrumentas, akcentuojantis institucinę galią ir interesus, leidžia pabrėžti reikšmingą tarptautinių organizacijų vaidmenį formuojant ir įgyvendinant antikorupecines politikas pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse eurointegracijos laikotarpiu bei atskleisti teisinį - procedūrinį požiūrį į korupciją ir jos prevenciją, kurį rėmė Europos Sąjunga ir ekonominį, kurį skelbė Pasaulio bankas.
3. Korupcijos fenomeno konstravimas pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse pasireiškia tuo, kad korupcijos problemos iškėlimas siejamas su pereinamojo laikotarpio specifika ir korupcinių santykių monetarizavimu, korupcijos diskurse prioritetas teikiamas valdymo ir administravimo retorikai, o antikorupecinė praktika orientuojama į normatyvinį „gero valdymo“ kontekstą, sietiną su eurointegracijos ir globalizacijos problematika.

## **Šiame darbe taikomi tyrimo metodai:**

Siekiant įgyvendinti darbe iškeltą tikslą ir uždavinius yra taikomi šie tyrimo metodai:

- *Mokslinės literatūros analizė* taikoma siekiant išnagrinėti socialinių problemų konstravimo perspektyvas, korupcijos konstravimą galios kontekste, pokomunistinio pereinamojo laikotarpio specifika bei korupcijos reiškinio aiškinimą pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse. Quinney socialinės nusikaltimų tikrovės teorija (Quinney 2004; 2006) bei Bergerio ir Luckmanno dialektinio proceso etapai (internalizacija, objektyvacija ir eksternalizacija) atspindintys visuomenę kaip objektyvią ir subjektyvią tikrovę (Berger and Luckmann 1999) yra naudojami kaip instrumentas, skirtas korupcijos fenomeno konstravimo sąlygų analizei.

- *Dokumentų analizė* šiame darbe naudojama siekiant išnagrinėti tarptautinių tarpvalstybinių ir tarptautinių nevyriausybinių organizacijų veiklą antikorupcijos srityje bei atskleisti korupcijos problematikos internalizaciją, objektyvaciją ir eksternalizaciją pereinamuoju laikotarpiu. Analizuojami pokomunistinių ES - 8 šalių integracijos į Europos Sąjungą dokumentai, Pasaulio banko, Transparency International bei kitų įtakingų tarptautinių organizacijų korupcijos mažinimo, prevencijos bei antikorupcinės programos, ataskaitos bei strategijos, korupcijos diagnostikos instrumentai, tarptautinės konvencijos bei susitarimai korupcijos pažabojimo srityje.
- *Antrinė duomenų analizė* (atliktų tarptautinių ir nacionalinių tyrimų interpretacija) pasitelkiama siekiant iliustruoti korupcijos konstravimo sąlygas pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse.

Taip pat pažymėtina *autorės praktinė patirtis*, įgyta nuo 2000 –ųjų dirbant tarptautinėje nevyriausybiniėje antikorupcinėje organizacijoje „Transparency International“ Lietuvos skyrius. Šiuo laikotarpiu autorė prisidėjo kurdamą tyrimų koncepcijas, instrumentus, atlikdama tyrimus, apdorodama duomenis ir analizuodama šių korupcijos ir skaidrumo suvokimo bei patirties tyrimų duomenis: Lietuvos korupcijos žemėlapis (2001-2005), Miškų sektoriaus skaidrumos tyrimas (2006), Automobilių techninės apžiūros skaidrumo tyrimas (2006), Europos struktūrinės paramos skaidrumo tyrimas (2005 – 2006), Vilniaus miesto korupcijos žemėlapis (2004). Minėti tyrimai buvo vykdomi regioniniu ir nacionaliniu mastu.

### **Mokslinis darbo naujumas**

Darbe daroma prielaida, kad tradiciniai korupcijos fenomeno interpretacijos ir analizės požiūriai (moralės, funkcionalistinis ir politinės ekonomijos) ir jų pagrindu kuriami bei taikomi šios problemos sprendimo būdai yra *nepakankami kintančio pasaulio sąlygomis*. Paminėti aspektai leidžia daryti prielaidą, kad reikalingas *kritinis požiūris* į korupciją, atskleidžiantis naujus arba iki šiol rečiau akcentuojamus šio reiškinio aspektus. Todėl šiame darbe taikoma *socialinio konstrukcionizmo tradicija* yra naujoviškas bandymas analizuoti korupcijos fenomeną. Pažymėtina, kad fragmentiškai kritinį požiūrį korupcijos fenomeno studijose taiko F. Anechiarico, A. Doigas, A. Dobryninas, J. B. Jacobsas, I. Krastevs, S. Kotkinas, H. Marquette, B. Michaelis, Q. Reedas, A. Sajo ir kt.

Socialinio konstrukcionizmo tradicijos atstovai (Berger and Luckmann 1999) pažymi, kad tai, ką individai ir visuomenė suvokia ir supranta kaip tikrovę, yra individų bei grupių socialinės sąveikos reiškiny. P. Bergeris ir T. Luckmannas išplėtojo fenomenologinės sociologijos principą, kad *tikrovė yra socialiai konstruojama*. Tikrovė suprantama ne materialia objektyviaja prasme, bet kaip tam tikrų žinių apie socialinį pasaulį visuma. Atsižvelgiant į tai darbe laikomasi požiūrio, kad *korupcijos samprata yra kintanti* (Anechiarico and Jacobs 1996).

Verta pažymėti, kad „požiūris, jog socialinės problemos yra socialiai konstruojamos nereiškia, kad jos neegzistuoja, tačiau nurodo, kad socialinės sąveikos metu problemoms yra suteikiamos konkrečios reikšmės” (Best 2006; 94). Reikia atsižvelgti ir į tai, kad kai kurie autoriai pabrėžia socialinio konstrukcionizmo ir socialinio konstruktyvizmo perskyrą. Valantieju cituoja Hruby (Hruby 2001; 51), kuris prašo nepainioti šių sąvokų ir teigia, kad socialinis konstrukcionizmas siejamas su sociologiniu žinojimo aprašymu, o socialinis konstruktyvizmas - su psichologiniu.

### **Teorinė ir praktinė darbo reikšmė**

Disertacijoje pateikiama medžiaga, praplečianti korupcijos problemų nagrinėjimo ir aiškinimo galimybes Lietuvoje ir kitose pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse, gali būti naudinga tiek valstybinėms kriminalinės justicijos institucijoms ir nevyriausybinėms organizacijoms, dirbančioms korupcijos prevencijos, mažinimo ir antikorupcinio švietimo sferose, tiek privačiam sektoriui rengiant ir įgyvendinant antikorupcines priemones. Kritinis požiūris į korupciją leidžia pateikti svarius argumentus, siekiant antikorupcinę politiką labiau susieti su nacionalinėmis ir regioninėmis problemomis. Disertacijos teiginiai praturtina sociologijos ir kriminologijos disciplinas ir gali būti naudojami korupcijos fenomeno konstravimo analizei bei socialinių mokslų studentų studijoms.

Disertacijos teiginiai ir tyrimų medžiaga buvo panaudoti autorei rengiant ir skaitant paskaitas bei vedant seminarus apie korupcijos fenomeną valstybės tarnautojams ir specialistams bei kuriant korupcijos ir skaidrumo tyrimų koncepcijas „Transparency International” Lietuvos skyriaus vykdomų projektų rėmuose 2002 – 2006 – ujų laikotarpiu, taip pat dėstant „Kriminologijos įvado” dalyką Vilniaus universiteto studentams 2004 – aisiais ir 2006 – aisiais,

vedant seminarus tema „Transformacijos Vidurio ir Rytų Europos šalyse” Melburno universiteto studentams 2005 – aisiais bei skaitant paskaitas apie korupcijos fenomeną įvairiose Lietuvos vietovėse aktyviems visuomenės nariams Pilietinės visuomenės instituto projekto rėmuose 2006 – aisiais.

Disertacijos medžiaga bus panaudota pristatant Lietuvos korupcijos problematiką ir diagnostiką XXII – joje Tarptautinėje antikorupcijos konferencijoje, Gvatemaloje, 2006 – uju lapkričio mėnesį.

### **Darbo turinio apžvalga:**

Darbą sudaro įvadas, trys dalys ir išvados. *Pirmoje dalyje* yra pristatomos teorinės – metodologinės tyrimo perspektyvos. Aptariamos socialinio konstrukcionizmo tradicijos teorinės ištakos, socialinių problemų konstravimo teorinės prielaidos. Plačiau apžvelgiamos socialinio konstrukcionizmo užuomazgos kriminologijoje bei Richardo Quinney socialinės nusikaltimų tikrovės modelis. Pristatomos šiame darbe naudojamo korupcijos konstravimo sąlygų tyrimo teorinės prielaidos.

*Antra dalis* yra skirta korupcijos konstravimo galios kontekste nagrinėjimui. Analizuojamas tarptautinių tarpvalstybinių ir nevyriausybinių organizacijų vaidmuo pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse, jų tikslai ir antikorupcinė veikla. Šiai analizei atlikti taikomos R. Quinney nusikaltimų socialinės tikrovės konstravimo gairės, kuriose akcentuojamas kriminalinių apibrėžčių formulavimas ir taikymas, elgesio pavyzdžių vystymas bei kriminalinės ideologijos kūrimas. Esminis dėmesys yra skiriamas Europos Sąjungos, Pasaulio banko bei Transparency International antikorupcinei veiklai. Nagrinėjamas tarptautinių organizacijų bendradarbiavimas antikorupcinės veiklos srityje.

*Trečioje dalyje* analizuojamos korupcijos problemos internalizacijos, objektyvacijos ir eksternalizacijos fazės, t.y., korupcijos fenomeno konstravimo subjektyvusis ir objektyvusis komponentai. Nagrinėjama pokomunistinio pereinamojo laikotarpio specifika. Gvildenamas korupcijos problemos iškilimas, t.y., internalizacija. Analizuojamas korupcijos reiškimo aiškinimas, remiantis korupcijos „sezoniškumu”, kai korupcija suprantama kaip pereinamojo laikotarpio sukulto chaoso rezultatas, ir korupcijos „klimato”, kaip ilgalaikės istorinės ir

kultūrinės tradicijos, ypatumais pokomunistinėse šalyse. Pateikiama korupcijos problemos objektyvacijos instrumentų (apibrėžčių, diagnostikos instrumentų), eksternalizacijos fazės - antikorupcijos „pramonės“ produktų pereinamojo laikotarpio pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse - analizė.

*Baigiamojoje dalyje pateikiami pagrindiniai apibendrinimai ir darbo išvados.*

# 1. TEORINĖS – METODOLOGINĖS TYRIMO PERSPEKTYVOS: SOCIALINIŲ PROBLEMŲ KONSTRAVIMO PRIELAIDOS

## 1.1. Socialinio konstrukcionizmo tradicija

Oksfordo sociologijos žodyne pažymima, kad socialinio konstrukcionizmo tradicijos užuomazgos randamos fenomenologinėje sociologijos tradicijoje, kurią atstovauja sociologas ir filosofas A. Schutzas (Marshall 1998). *Konstravimo* sąvoką socialinės tikrovės analizės kontekste formaliai pirmą kartą panaudojo P. Bergeris ir T. Luckmannas 1966 – aisiais savo traktate „Socialinis tikrovės konstravimas. Žinojimo sociologijos traktatas“ (Berger ir Luckmann 1999). Apie netrumpą socialinio konstrukcionizmo tradicijos genealogiją kalba ir E. Mertz, kuri pabrėžia svarų fenomenologų indėlį, įkvėpusį sociologus sutelkti dėmesį į socialinių tikrovės konstravimą, ir tai, kad „šios teorinės tradicijos atgarsius atrandame ir europietiškoje socialinės teorijos tradicijoje, kuri mėgino apjungti socialinio gyvenimo materialinių sąlygų svarstymus su kultūros ir ideologijos analize (Mertz 1994; 1243).

Fenomenologijos klasiko Schutzos idėjoms ir darbams įtakos turėjo M. Weberio ir E. Husserlio pažiūros. Schutzas mėgino atsakyti į esminius Weberio klausimus: „kokia yra individo veiklos subjektyvi prasmė (Sinn); kaip galima suvokti šią prasmę ir, jeigu mokslas siekia objektyvumo, kam tokiu atveju reikalinga subjektyvi prasmė? Atsaką į Weberio problemas Schutzas tikėjosi rasti Husserlio idėjose apie laiko sąmonę (inner Zeitbewusstsein), intencionalumą ir kt.“ (Nesavas 1987; 94). Schutzas, taikydamas britų matematiko ir filosofo A. N. Whiteheado, tyrinėjusio mąstymo organizaciją (1916), požiūrį, teigė, kad visas žinojimas apie pasaulį, tiek sveiko, tiek mokslinio mąstymo, suponuoja konstruktus, t.y. abstrakcijas, generalizacijas, formalizacijas, idealizacijas, būdingas atitinkamam mąstymo organizacijos lygiui (Schutz 1962; 5). Nėra tokio dalyko kaip gryni ir paprasti faktai. Pradžioje proto veikla atrenka visus faktus iš universalaus konteksto. Faktai yra visuomet interpretuoti arba nutolę nuo savo konteksto per dirbtinę abstrakciją arba konkrečioje aplinkoje tiriami faktai. Bet kuriuo atveju jie turi savo vidinį ir išorinį interpretacinį horizontą. Pasak Schutzos, tai nereiškia, kad kasdieniniame gyvenime ar moksle negalima suvokti pasaulio tikrovės. Tiesiog suvokiame tik tam tikrus pasaulio tikrovės aspektus, kurie „yra svarbūs gyvenime arba mąstymo procedūroje pripažintų taisyklių visumos, vadinamos moksliniu metodu, požiūriu“ (Nesavas 1987; 101).

Schutzas teigė, kad individo sveiko proto žinojimas apie pasaulį yra tipiško konstrukto sistema. Schutzas klausė, kaip sąmoningas, suaugęs žmogus žiūri į kasdieninio gyvenimo intersubjektyvų pasaulį, kuriame ir į kurį jis veikia kaip žmogus tarp aplinkinių žmonių? Anot paties autoriaus, šis pasaulis kaip organizuotas pasaulis egzistavo prieš mums gimstant, jį patyrė ir interpretavo kiti, o dabar jis atiduodamas mūsų interpretacijai.

Schutzas pabrėžė kasdieninės sąmonės ir „kasdieninio gyvenimo pasaulio“ svarbą. Anot jo, kiekvienas empirinis socialinis tyrinėjimas siejasi su kasdieninio gyvenimo pasauliu. Tikrovė, kurioje gyvena žmogus, įgauna įvairias formas ir visos jos yra santykinai koherentiškos. Schutzas įvedė „daugialypės tikrovės“ sąvoką ir pastebėjo, kad žmogus susiduria su daugialypėmis tikrovėmis. Viena jų - kasdieninio gyvenimo pasaulis, kita – mokslo teorijų pasaulis arba psichiškai sergančio žmogaus pasaulis. Autorius akcentavo kasdieninio gyvenimo tikrovę ir socialinio suvokimo intersubjektyvumą. „Į klausimą, ar įmanoma mokslinė žmogiškosios veiklos interpretacija, atsakysime tik tuomet, kai žinosime, kaip vienas žmogus kasdieniniame gyvenime sveiko proto požiūriu gali apskritai suprasti kitą žmogų“ (Schutz 1962; 38). Kaip teigė Nesavas „ši supratimą garantuoja socialinio pasaulio intersubjektyvumas, jo bendrumas daugumai žmonių“ (Nesavas 1984; 114). Schutzas pastebėjo, kad analizuodami sveiko proto mąstymo kasdieniniame gyvenime pirmuosius konstruktus, žmonės elgiasi taip, lyg pasaulis būtų jų privatus pasaulis, ir lyg būtų leista ignoruoti faktą, jog jis iš pat pradžių yra intersubjektyvus kultūros pasaulis.

Schutzas ypatingą dėmesį skyrė socialinio pasaulio struktūrai ir jos tipizacijai sveiko proto konstruktais. Tipizacija yra bendras suvokimo bruožas, susijęs su konceptualaus mąstymo ištakomis. Pasak Schutzo, remiantis tipizacijos procesu, galime atskleisti visuomenių ar atskirų visuomenės grupių skirtumus. Kaip jau buvo pastebėta aukščiau, autorius teigė, kad pasaulis jau yra interpretuotas ir ta interpretacija nėra išgalvota, o įsisavinta iš ankstesnių kartų, kurios taip pat paveldėjo tai. Anot Schutzo, turime atkreipti dėmesį į tai, kad sveiko proto konstruktai, naudojami „kito“ ir mano paties tipizacijai, didele dalimi yra socialiai paveldėti ir patvirtinti. Atskirų grupių viduje didžioji dalis asmeninių ir veiklos eigos tipų laikomi savaimė suprantamais dalykais (kol neatsiranda priešingų įrodymų) kaip daugelis taisyklių ir receptų, kurie atlaikė bandymą iki šiol ir, kaip manoma, atlaikysiančių jį ateityje. Autorius teigė, kad tipiško konstrukto šablonas yra dažnai institucionalizuojamas kaip elgesio standartas, t.y., jį saugo tradiciniai ir

įprasti papročiai, o kartais ir specialios socialinės kontrolės priemonės, pavyzdžiui, teisinė tvarka (Schutz 1962; 28).

Socialinės tikrovės konstravimo sąvokos autoriai Bergeris ir Luckmannas pripažino didelę fenomenologo Schutzo teorijos ir veiklos įtaką jų mąstymui. Jie teigė, kad „tikrovė yra socialiai konstruojama, ir žinojimo sociologija privalo analizuoti šito konstravimo procesus” (Berger and Luckmann 1999; 11). Žinojimo sociologijos terminą XX a. trečiame dešimtmetyje įvedė filosofas M. Scheleris. Žinojimo sociologija yra sociologijos kryptis, tirianti visuomenės ir mąstymo santykį bei analizuojanti socialinio žinojimo įgijimo sąlygas, paskirstymą ir jo transliacijos procesus. Anot Bergerio ir Luckmanno, trys devynioliktojo amžiaus vokiečių minties srovės - marksizmas, F. Nietzsche’s mokslas ir istoricizmas yra laikomos intelektualinėmis žinojimo sociologijos pirmtakėmis.

Pasak Bergerio ir Luckmanno, socialinę tikrovę sudaro „reikšminis kasdieninis pasaulis”, kuris susietas su faktu, kad žmogiškasis elgesys yra iš anksto apgalvotas, turi tam tikras reikšmes veikėjams ir yra tikslingai orientuotas, o padariniai sąmoningai suprantami. Tokiu būdu individai dalijasi kolektyvine tikrove, sudaryta iš kartu patirtų reikšmių ir supratimų. Bergeris ir Luckmannas konstatavo subjektyvaus patyrimo ir socialinės struktūros ryšį ir teigė, kad pagrindiniu žinojimo sociologijos objektu turi būti ne „idėjos”, o sveiko proto „žinojimas”. Bergeris ir Luckmannas teigė, kad žinojimo sociologija privalo nagrinėti viską, kas visuomenėje laikoma „žinojimu”. „Ir kadangi apskritai visas žmogaus „žinojimas” formuojasi perduodamas ir išlaikomas socialinėse situacijose, žinojimo sociologija privalo stengtis suprasti procesus, dėl kurių tai vyksta, ir eiliniam žmogui „žinojimas” tampa savaime suprantama „tikrove” (Berger and Luckmann 1999; 14).

Bergeris ir Luckmannas išplėtojo fenomenologinės sociologijos principą, kad *tikrovė yra socialiai konstruojama*. Socialinio tikrovės konstravimo pagrindas yra institucionalizacija. Bergeris ir Luckmannas kalba apie tikrovę ne materialia objektyviaja prasme, bet kaip apie tam tikrų žinių apie socialinį pasaulį visumą. Socialinio pasaulio reiškiniai yra tiek realūs, kiek apie juos žino žmonės. Patys autoriai iškelia klausimą, „koku būdu subjektyvios prasmės tampa objektyviu faktiškumu”? (Berger and Luckmann 1999; 31). Atsakymo ieškome analizuodami visuomenę kaip objektyvią ir subjektyvią tikrovę bei *dialektinius* jos procesus. Visuomenė, anot autorių, yra suprantama kaip *dialektinis procesas*, kurį sudaro trys etapai:

- Eksternalizacijos.
- Objektyvacijos.
- Internalizacijos.

Šie trys etapai atsispindi socialinio pasaulio analizėje ir yra susiję su tam tikromis socialinio pasaulio charakteristikomis: „visuomenė yra žmogaus kūrinys. Visuomenė yra objektyvi tikrovė. Žmogus yra visuomenės kūrinys” (Berger and Luckmann 1999; 83).

Visuomenė yra žmogaus kūrinys arba *eksternalizacija* yra unikalus žmogaus sugebėjimas realizuoti savo prigimtį veikloje. Eksternalizacijos dėka sukuriama tam tikra socialinė tvarka, įvairūs socialinio gyvenimo tipai ir formos. Anot autorių, visos socialinės formos yra sukuriamos tik žmogiškosios veiklos dėka.

Visuomenė yra objektyvi tikrovė arba *objektyvacijos* dėka žmogiškoji veikla įgauna objektyvią prasmę. Šis procesas aiškinamas *habitualizacijos* ir *institucionalizacijos* sąvokomis. Habitualizacija yra išugdytos reakcijos į pasikartojančias tarpusavio sąveikos situacijas, t.y. „kad veiksmą vėl bus galima atlikti ateityje tokiu pat būdu ir taip sutaupant pastangų” (Berger and Luckmann 1999; 74). Habitualizacijos procesai yra ankstesni už institucionalizaciją, kuri apibūdinama kaip įprastinių, pasikartojančių veiksmų ir situacijų *tipizacija*.

Kaip jau buvo minėta, eksternalizacija ir objektyvacija yra vykstančio dialektinio proceso momentai. Trečiasis šio proceso momentas yra *internalizacija* arba žmogus yra visuomenės kūrinys. Internalizacijos proceso dėka objektyvuotasis socialinis pasaulis vėl perkeliamas į sąmonę vykstant socializacijai. Objektyvusis pasaulis tampa individo sąmonės dalimi. „Internalizacija plačiaja prasme yra pagrindas, padedantis suprasti, pirma, kitus, antra – pasaulį kaip prasmingą ir kaip socialinę tikrovę” (Berger and Luckmann 1999; 164).

Pasak Bergerio ir Luckmanno, reikia skirti visuomenę kaip objektyvią tikrovę, t.y., žinojimo apie socialinį pasaulį visumą, ir visuomenę kaip subjektyvią tikrovę, tokį pasaulį, kuris yra realus ir tikras atskiram individui. Todėl subjektyvi tikrovė gali būti interpretuojama kaip diskretinių procesų visuma: „socialinis pasaulis – kintančios ir dažnai net nesusijusios tikrovės

sferos, kurias žmogus siekia sulydyti į vientisą pasaulio vaizdą, nes nėra vien pasyvus socializacijos objektas (Nesavas 1984; 114).

Kalbėdami apie reiškinį neturime galvoti, kad tie trys aukščiau paminėti momentai atsiranda pagal laiko seką, „priešingai, visuomenė ir kiekviena jos dalis vienu metu apibūdinamos šiais trim momentais [...] Būti visuomenėje – tai dalyvauti jos dialektikoje (Berger and Luckmann 1999; 31).

Pažymėtina, kad priešingai nei dauguma teorijų, kurios remiasi prielaida, jog „socialinė tikrovė egzistuoja nepriklausomai nuo to, ką žmonės apie ją sako ar kaip joje gyvena (Giddens 2005; 103), socialinio konstrukcionizmo šalininkai teigė, kad tai, ką individai ir visuomenė suvokia ir supranta kaip tikrovę, yra individų bei grupių socialinės sąveikos reiškinys. Toks siekis ir noras paaiškinti socialinę tikrovę gali būti įgyvendintas nagrinėjant procesus, kuriais konstruojama tikrovė. Socialinio konstrukcionizmo tradicija jungia idėjas, kurios pabrėžia socialiai kuriamą socialinio gyvenimo charakterį, ir tai, kad žinojimas yra konstruojamas, dekonstruojamas ir rekonstruojamas. Socialinio konstravimo ar socialinio konstrukto frazę galime rasti beveik visuose humanitarinių ir socialinių mokslų diskursuose.

Socialinio konstrukcionizmo tradicijos apraiškos gali būti atrandamos fenomenologijos bei žinojimo sociologijos atstovų darbuose. Tačiau kaip ir visos teorinės perspektyvos socialinis konstrukcionizmas neišvengė kritikos. Anot A. Giddenso, sociologai kritikuoja šią teorinę perspektyvą dėl nenoro pripažinti platesnių socialinių jėgų ir jų daromo didžiulio poveikio pastebimiems socialiniams įamžinimams. „Net jei tikrovė ir būtų sukurtas sveiko proto įsitikinimų įamžinimas, pačių įsitikinimų priežastis gali būti egzistuojantys socialiniai veiksniai, tarkime, kapitalizmas ar patriarchiniai santykiai“ (Giddens 2005; 104). Anot kritikų, socialinio konstrukcionizmo šalininkai siekdami parodyti subjektyvų socialinės tikrovės kūrimą, kai kurias savybes pasirinktinai laiko objektyviomis, o kitas – sukurtomis. Ši teorinė perspektyva prieštaringai skelbia apie pradinės elgsenos objektyvumą, tvirtindama, kad etikečių klijavimas yra subjektyvus (Woolgar and Pawluch 1985). Tačiau nepaisant kritikos, konstrukcionistinės perspektyvos populiarumas sąlygojo ir tai, kad ši tradicija tapo dominuojanti socialinių problemų studijose.

## 1.2. Konstrukcionistinės socialinių problemų perspektyvos

Konstrukcionistinė socialinių problemų perspektyva atsirado kaip alternatyva tradicinei pozityvizmo perspektyvai. 1970 – aisiais konstrukcionistinis socialinių problemų aiškinimas išpopuliarėjo ir įsitvirtino sociologijos, socialinės psichologijos, socialinio darbo disciplinose bei, tik šiek tiek rečiau, politiniuose moksluose. Ankstyvas konstrukcionistines socialinių problemų perspektyvas stipriai įtakojo simbolinis interakcionizmas ir ypatingai „etikečių“ teorija, (pastarąsias teorines kryptis aptarsime atskirai), ir tik vėliau – diskurso analizė kaip atsakas į lingvistinį šios perspektyvos posūkį. Galiausiai konstrukcionistinės teorinės perspektyvos tapo dominuojančiomis socialinių problemų studijose. Suprantama, kad toks šios tradicijos populiarumas sulaukė karštų diskusijų „tiek tarp šios perspektyvos šalininkų, tiek kritikos iš konkuruojančių perspektyvų, tokių kaip marksizmas ir feminizmas, šalininkų, o vėliau ir postmodernistų ir, žinoma, iš tradicinių pozityvistų“ (Jacobs, Kemeny, Manzi 2004; 1).

Socialinio konstrukcionizmo perspektyvos rėmuose tam tikras fenomenas tampa socialine problema, kuomet „jį taip apibrėžia skirtingi visuomenės agentai, pavyzdžiui, politikai, mokslininkai, organizacijos ar žiniasklaida“ (Afanasyev and Gilinskij 1988). Tęsiant šią mintį reikia paminėti, kad fenomenas gali būti sukonstruotas kaip socialinė problema tuomet, kai žmonių grupė pripažįsta jį kaip blogį bei ši grupė yra susirūpinusi dėl problemos ir pradeda ją spręsti (Groode and Ben-Yahuda 1994). Šios tradicijos kontekste socialinės problemos nėra iš anksto objektyviai nulemtos. Jos atsiranda tuomet, kai jos yra subjektyviai apibrėžiamos ar suvokiama jų problematika. Socialinių problemų subjektyvių aspektų pripažinimas leidžia suprasti, kaip „socialinės sąlygos gali būti apibrėžtos kaip problema vieno visuomenės segmento, bet tuo pačiu visiškai ignoruojamos kito segmento“ (Leon-Guerrero 2005; 6).

Kaip teigia sociologas D. Loseke, „tam tikros sąlygos gali egzistuoti, žmonės gali būti žalojami, bet tos sąlygos netampa socialinėmis problemomis, kol individai neapibrėžia jų kaip nerimą keliančių ir reikalaujančių sprendimų“ (Loseke and Best 2004; 14).

Apibendrinant reikia pasakyti, kad socialinio konstrukcionizmo perspektyva nagrinėja tai, kaip problemos yra apibrėžiamos. Ypatingas dėmesys yra skiriamas grupėms, turinčioms galią visuomenėje, pavyzdžiui, politikams, religiniams lyderiams, žiniasklaidai, t.y., tiems, kurie gali įtakoti žmonių nuomonę ir socialinių problemų apibrėžtis. Kaip pažymi Bestas,

konstrukcionistinis požiūris yra pakankamai lankstus: vieni socialinių problemų konstravimo tyrinėtojai analizuoja, kaip politinio ir ekonominio elito galia įtakoja socialinių problemų apibrėžtis, kiti nagrinėja, koks yra aktyvių veikėjų vaidmuo atkreipiant dėmesį į įvairias socialines problemas, treči aptaria žiniasklaidos poveikį visuomenės ir sprendimų priėmėjų suvokimui apie socialinės problemas. Lankstumas šiuo atveju reiškia tai, kad „konstrukcionistai gali kritikuoti tam tikrus teiginius kaip perdėtus, iškreiptus ar nepagrįstus, tačiau jie taip pat gali paremti pastangas, kurios atkreipia dėmesį į skaudžias, tačiau mažiau pastebimas problemas, pavyzdžiui, smurtą šeimoje” (Best 2006; 94).

JAV politikos mokslų atstovas M. Edelmanas, remdamasis N. Goodmanu, M. Foucault ir J. Derrida idėjomis, kelia klausimą, kaip yra konstruojamos *politinės problemos*. Autorius teigia, kad, pavyzdžiui, skurdas, nedarbas, mažumų ir moterų diskriminacija šiandien laikomos problemomis, nors ilgą laiką jos buvo laikomos natūralios tvarkos bruožais. Pasak Edelmano, „problemos įtraukiamos į diskursą, tad ir savo būtį įgyja kaip ideologijų įtvirtinimo priemonės, o ne paprasčiausiai todėl, kad egzistuoja ir daro poveikį mūsų gerovei. Jos padeda dorus ir naudingus žmones atskirti nuo pavojingų arba kenksmingų, pagirtinus veiksmus – nuo smerktinų. Jos leidžia konstruoti žmones kaip subjektus su specifiniais siekiais, specifine savivoka, su jų konkrečiomis viltimis ir baimėmis; ir jos kuria įsitikinimus dėl santykinės įvykių bei objektų svarbos. Nuo jų iš esmės priklauso, kas valdys ir kas bus valdomas. Jos konstruoja rūpesčių nekeliančias sritis, nes šios apibrėžiamos kaip nekeliančios problemų, kaip ir lyderiai bei priešai, socialinio pasaulio kontūrus jos apibrėžia ne kiekvienam vienodai, bet priklausomai nuo situacijų, kuriose būdami žmonės reaguoja į politinį spektaklį” (Edelman 2002; 21).

Nesugebėjimas rasti efektyvaus problemų sprendimo gali būti iš dalies paaiškinamas vidiniu problemų prieštaravimu. Tęsdamas savo mintis, Edelmanas tvirtina, jog vienos grupės problema duoda naudos kitai grupei, t.y., sustiprina jos įtaką visuomenėje. Terminas „problema” menkai maskuoja faktą, jog iš kiekvienos problemos kai kas turi naudos. Autorius pastebi, kad tam tikras socialinės problemos aiškinimas, kuris atspindi tam tikrą ideologiją ir racionalizuoja tam tikrą veiksmų liniją, plačiau visuomenei yra tuo priimtinesnis, kuo labiau jis atspindi ir stiprina tam tikro periodo vyraujančią ideologiją. Problemos kuriamos taip, kad visuomenei būtų pateiktas specifinis paaiškinimas bei pasiūlyti specifiniai sprendimo būdai.

Problemos aiškinimas paprastai yra svarbiau negu jos šalinimo galimybė, kadangi aiškinimas turi gyvybinės reikšmės politiniams manevrams dabartyje, o į problemos šalinimą žiūrima kaip į tolimos ateities dalyką. Pasak Edelmano, neišspręstų problemų su jų konfliktuojančiomis interpretacijomis išlikimas yra esminis stabilumo veiksnys. Nestabilumo pavojų kelia ne opozicijos egzistavimas, o sutarimas. Problemų ir jų pagrindimo konstravimas įtvirtina ilgalaikius ir plačiai pripažįstamus interesų skirtumus, apibrėžiančius santykinę galias, sankcijas ir konfliktų ribas. Dėl to iš bendrojo diskurso pašalinamas jėgų persigrupavimas, naujos koalicijos bei neįprastos politinės veiklos formos.

Edelmanas pažymi, kad kartais kuri nors problema sulaukia tokio plataus dėmesio, jog dėl teisės ją spręsti susirungia daugybė pretendentų, ir kelia klausimą: kodėl tam tikros problemos tampa „madingos“, o kitos, ne mažiau ar net labiau skaudžios, nesulaukia deramo dėmesio? (Edelman 2002; 29). Autoriaus manymu, skirtumą greičiausiai lemia tai, kurių grupių galia tokiu atveju didėtų ir kurioms grupėms kiltų grėsmė. Jis pateikia pavyzdį: „vaikų prievartavimo problema, panašiai kaip ir narkotikų ar sovietų grėsmės problema, suteikia galimybę kontroliuoti daugybės žmonių, disponuojančių menka politine galia ir šiaip jau dėl ko nors įtariamųjų, kalbėseną ir elgseną; problemos iškėlimas įtvirtina esamą nelygybę. Tačiau rimtas mėginimas susidoroti su problema pareikalautų esminės įtvirtintų ekonominių ir socialinių institucijų peržiūros bei revizijos, o tai galėtų sukelti grėsmę esamai galių nelygybės tvarkai“ (Edelman 2002; 29).

„Ryšys tarp problemų ir siūlomų jų sprendimų pats yra konstrukcija, ideologinę nuostatą transformuojanti į racionalų politinį veiksma“ (Edelman 2002; 30). Sprendimo susiejimas su problema, keliančia platų susirūpinimą, suteikia diskursui racionalią formą, leidžiančią tikėtis visuomenės paramos.

Edelmanas atkreipia dėmesį į gestus kaip sprendimus. Jis teigia, kad paprasčiausias būdas yra priimti įstatymą, kuris žada išspręsti arba palengvinti problemą, net jeigu yra tik maža tikimybė, kad jis pasieks savo tikslą. Komentuodamas gestus, autorius teigia, kad jie visada efektyviai veikia slopinant nepasitenkinimą ir legitimizuojant režimą. Pavyzdžiui, „kovos su nusikaltimais įstatymai, neturintys jokio poveikio nusikaltimų lygiui, vis vien yra politiškai naudingi“ (Edelman 2002; 32).

Anot profesoriaus, kartais problemų konstravimas tik padeda įamžinti arba pagilinti tas sąlygas, kurios apibrėžiamos kaip problema, iškreipia rezultata, kuris tipiška susiklosto dėl pastangų pakeisti individų sąmonę arba elgseną nekeičiant institucijų, kurios generuoja tą sąmonę ir elgseną. Autorius remiasi viena studija, kurioje daroma išvada apie antidiskriminacinius įstatymus, kad nepaisant formalių veiksmų, kuriuos šios rūšies įstatymai kartais generuoja, jie iš esmės tik įtvirtina tuos pačius žmonių traktavimo skirtumus, kuriuos siekia eliminuoti. Bumilleris, analizavęs teisinės sistemos aukas, daro išvadą, kad antidiskriminaciniai įstatymai tampa viktimizacijos proceso dalimi (Bumiller 1987; 427).

Siūlymai spręsti užsitęsusias socialines dilemas keičiant žmonių nuostatas bei įsitikinimus išreiškia tas pačias viešpatavimo ir galios struktūras, kurios tas problemas ir kuria. „Reklamuodami priemones, kurios nepakeičia pačios struktūros, šie siūlymai skatina visuomenę su šia struktūra susitaikyti. „Priemonės“ ir atitinkami veiksmai tampa problemų, kurias jos tariamai sprendžia, įamžinimu“ (Edelman 2002; 35).

Vienos problemos atsiradimas gali atitraukti visuomenės dėmesį nuo kitos, gali būti, kad ir nuo grėsmingesnės visuomenei problemos. Akivaizdu, kad viešojo diskurso problemos konkuruoja tarpusavyje dėl visuomenės dėmesio. Pasak Edelmano, paprastai kiekviena vidaus problema liečia tik nedidelę gyventojų dalį, o užsienio politikos problemas beveik visada galima įtikinamai pateikti kaip rimtą grėsmę kiekvienam. Todėl pagrindinė kai kurių viešųjų administracinių agentūrų funkcija yra skleisti naratyvus apie tolimas grėsmes, kurios gresia kasdieniniam gyvenimui. Šie naratyvai padeda įteisinti žvalgybos organizacijų, nacionalinės policijos agentūrų bei gynybos departamentų egzistavimą. Grupės, turinčios naudą iš visuomenės susirūpinimo šiomis problemomis, yra aktyvioji šių organizacijų dalis. Savo kuriamais naratyvais ir dramatinių veiksmų spektakliais, kur dorojamos su priešais, paprastai nematomais, jos telkia šiaip jau amorfiškus, difuzinius interesus, sutelkdamos jiems daugiau galimybių turėti įtakos (Edelman 2002; 38).

Apibendrinamas Edelmanas teigia, kad problemos konstravimas yra sudėtingas ir painus įvykis, atspindintis asmens savivokos bei socialinio konstravimo aspektus, ir neatsiejamas susijęs su nesibaigiančiu politinių siekių, politinių vaidmenų ir moralinių nuostatų konstravimo bei rekonstravimo procesu (Edelman 2002; 25). Todėl kyla klausimas dėl viešųjų problemų konstravimo proceso padarinių. Edelmanas jį komentuoja taip: „į pirmąjį planą keldamas

konstrukcijas, kurias generuoja reportažai apie politinį spektaklį, jis nuvertina kasdieninio asmens gyvenimo rūpesčius. Šios konstrukcijos dažnai keičiasi. Jos rodo pastangų pakeisti socialines sąlygas beviltiškumą ir asmeninės patirties menkumą. Nors spektaklis vyksta tolimame pasaulyje, jis slopina priešinimąsi esamoms sąlygoms ir racionalizuoja tokio pasaulio, koks jis yra, pripažinimą (Edelman 2002; 43).

Kaip teigia E. Groode'as ir N. Ben-Yahuda, Vakarų Europoje ir JAV daugumą problemų iškėlė įvairių suinteresuotų nevyriausybinių organizacijų atstovai (Groode and Ben-Yahuda 1994). Žiniasklaida taip pat buvo vienas svarbiausių veikėjų, kuris aktyviai dalyvavo apibrėžiant ar konstruojant socialines ir politines problemas Vakarų Europoje ir Jungtinėse Amerikos Valstijose. Kyla klausimas, kokia situacija yra Vidurio ir Rytų Europos pokomunistinėse šalyse, kur nevyriausybiniis sektorius ir „laisva“ žiniasklaida yra pakankamai nauji fenomenai? Šis klausimas bus svarstomas antroje ir trečioje darbo dalyse.

### **1.3. Konstrukcionistinė tradicija kriminologijoje**

Socialinio konstrukcionizmo idėjos neaplenkė ir kriminologijos mokslo. Pasak J. Besto, socialinio konstrukcionizmo tradicija tam tikra prasme „pažymi etikečių ir konflikto teorinių perspektyvų jungtuves“ (Best 2006; 92). Konstrukcionizmo idėjų užuomazgos aptinkamos konflikto ir etikečių teorijose bei iš jos išsivysčiusiose teorinėse perspektyvose. Šios idėjos taip pat yra plėtojamos ir kritinėje kriminologijoje.

Anot Besto, socialinio konstrukcionizmo idėjos papildo mikro lygmens socialinių teorijų studijas, t.y., nagrinėja, kaip individai susiduria su visuomenės reakcijomis ir kaip jiems yra priklijuojamos deviantų etiketės. Tačiau šios perspektyvos atstovai taip pat analizuoja reiškinius ir platesniame kontekste, pavyzdžiui, socialinės galios įtaką etikečių klijavimui, atskirų visuomenės grupių izoliaciją kaip socialinę reakciją, apibrėžčių formulavimą ir taikymą tokioms visuomenės grupėms (Best 2006; 92).

Aptariant *etikečių teoriją* kaip vieną svarbiausių konstrukcionistinės tradicijos teorinių ištakų kriminologijoje, reikia pažymėti, kad jos šaknys priklauso amerikiečių tradicijai. Pagrindiniai etikečių teorijos atstovai yra Šiaurės Amerikos sociologai E. Lemertas ir H. Beckeris bei Pietų Afrikoje gimęs Didžiosios Britanijos kriminologas S. Cohenas. Šios teorijos atstovai

rėmėsi G. Meado ir H. Blumerio simbolinio interakcionizmo idėjomis, kurios nusako individų tarpasmeninių sąveikų detales bei tai, kaip šios detalės taikomos individų kalboms ir veiksams įprasminti.

Etikečių teorija didelį populiarumą įgavo XX a. viduryje. Jos atstovai tvirtino, kad nusikaltimas ir deviacija yra matomi stebėtojai, tačiau tai ne veiksmų, kurie asmenį padaro deviantu ar nusikaltėliu, visuma, o tam tikras socialinės auditorijos suvokimas. Etikečių teorija akcentavo visuomenės reakcijas į nusikaltimus ir deviaciją bei pabrėžė, kad pati visuomenė stigmatizuoja individus ir sukuria nusikaltėlius. Lemertas analizavo asmens „tapimo nusikaltėliu“ etapus, kuriuos sudaro: elgesio taisyklių pažeidimas, neigiamas aplinkinių tokio poelgio vertinimas, pakartotinas pažeidimas, kurį paskatina priešiško ir skriaudos jausmas, asmens pasmerkimas ir nusikaltėlio etiketės priklįjimas bei asmens susitapatinimas su nusikaltėlio vaidmeniu. Lemertas taip pat išskyrė dvi deviacijos formas: pirminę (kai nedidelį nusizengimą padaręs asmuo nelaiko savęs nusikaltėliu) ir antrinę (kai individui yra „priklįjuojama“ nusikaltėlio etiketė, aplinkiniai atitinkamai reaguoja ir pradeda elgtis su juo kaip su nusikaltėliu, tuomet individas pradeda save laikyti tokiu ir elgtis atitinkamai pagal jam priskiriamą vaidmenį (Lemert 1951). Kitas etikečių teorijos atstovas Beckeris kalbėjo apie deviaciją kaip apie taisyklių ir sankcijų taikymo pasekmę. Jis teigė, kad „atliekant tyrimus ir vystant teorijas yra svarbu atkreipti dėmesį į tai, kas ir kam taiko deviantų etiketę? Kokios yra tokio etikečių klijavimo pasekmės individams? Kokiomis sąlygomis deviantų etiketė yra priklįjuojama sėkmingai?“ (Becker 2006; 72-75).

Apibendrinant reikia pažymėti, kad etikečių teorijos atstovai domisi ne tiek individualiais, kiek procesais, kurių metu individai yra įvardijami deviantais ar nusikaltėliais. Ši teorija taip pat nagrinėja tiek individualias, tiek socialines pasekmes, kurios atsiranda po to, kai kriminalinės justicijos atstovai įvardija asmenį kaip pažeidėją.

Etikečių teorijos populiarumo pikas, kuris buvo pasiektas 1960 – aisiais, ėmė silpnėti 1970 – aisiais. Kaip šios teorijos reinkarnacijos išdava toliau buvo plėtojamose keletas kertinių šios teorinės minties idėjų (Carrabine et al 2004). Viena jų – *moralinės panikos* tema. Šią mintį aptarė Beckeris, kalbėdamas apie susirūpinimą dėl narkotikų Jungtinėse Amerikos Valstijose. Vėliau Cohenas moralinę paniką apibūdino kaip „sąlygą, epizodą, asmenį ar asmenų grupę, kuri apibrėžiama kaip grėsmė visuomenės vertybėms ir interesams [...]. Moralinės užtvartos yra

valdomos redaktorių, vyskupų, politikų ir kitų teisingai mąstančių žmonių; socialiai įgalioti ekspertai paskelbia įvertinimus ir sprendimus [...]”(Cohen 1980, 9). Esminis šios temos akcentas yra perdėtas kontrolės institucijų (dažniausiai žiniasklaidos) atsakas į neramumus visuomenėje. Antra etikečių teorijos išdava - *socialinės kontrolės* teorinės prielaidos. Tradiciškai etikečių teorijos atstovai pabrėždavo perdėm didelį technologijų, biurokratijos ir valstybės brovimąsi į asmeninį individo gyvenimą. Kartu su politiniais pokyčiais, vykusiais daugelyje Vakarų demokratijų apie 1980 – uosius, toks rūpestis tapo laissez-faire liberalizmo dalimi ir siekė susilpninti valstybės įtaką bei privatizuoti socialinės kontrolės sritį. Nepaisant to, etikečių teorijos šalininkai dar ilgai akcentavo dekriminalizacijos, deinstitucionalizacijos, demedikalizacijos ir deprofesionalizacijos politiką ir socialinių judėjimų, kurie rūpintųsi šiomis problemomis, atsiradimo svarbą. Trečioji etikečių teorijos išdava buvo *socialinio konstrukcionizmo* tradicija. Ši teorinė perspektyva pabrėžė tai, kad „tam tikros aplinkybės privalo būti pristatytos žmonių dėmesiui, norint, kad jos taptų socialinėmis problemomis” (Best, 1990; 11). Tokia tradicija artima Beckerio minčiai apie moralinį verslumą, kuomet stebima, kaip individai, grupės ir visuomenės pažymi tam tikrą fenomeną kaip problemą ir koks būna kitų atsakas į tokį tvirtinimą. Žvelgiant plačiau pastebima, kad atsirado tam tikras „socialinių problemų turgus”, kuriame skirtingos jėgos grūmėsi dėl socialinių problemų valdymo. Kriminologijos mokslo kontekste socialinio konstrukcionizmo teorinė perspektyva akcentavo „retoriką, pažymėjimus (etiketes) ir galių kovą” (Carrabine et al 2004; 76).

Toliau svarstant socialinio konstrukcionizmo prielaidas kriminologijoje negalima nepaminėti *konflikto teorijos*. Kaip atsvara holistinei sociologijai atsiradusi konflikto teorija pabrėžė visuomenės pasidalijimų svarbą ir sutelkė dėmesį į galios, nelygybės ir kovos problematiką. Konflikto teorijos atstovai pabrėžė, kad visuomenė yra sudaryta iš skirtingų grupių, kurios siekia savų interesų. Dauguma konflikto teorijos atstovų savo idėjas kildina iš K. Marxo, savo darbuose akcentavusio klasių konfliktą, kuris dėl ekonominių išteklių laiko perspektyvoje aštrėja.

Amerikos sociologas T. Sellinas vienas pirmųjų išplėtojo kriminologinę konflikto teoriją (1938). Autorius teigė, kad kultūrinis konfliktas įtakoja nusikaltimus (Lilly, Cullen, Ball 1995; 139) ir išskyrė pirminį (kai susikerta elgesio normos, priklausančios skirtingoms socialinių vertybių sistemoms) bei antrinį (pasireiškia socialinės diferenciacijos procese) kultūrinius konfliktus.

Šiame kontekste yra svarbu paminėti vokiečių sociologą, filosofą ir politikos mokslų atstovą R. Dahrendorfą, kuris teigė, kad konfliktus sukelia skirtingi individų ir grupių interesai. Skirtingai nei Marxas, kuris interesų skirtumus dažniausiai išvelgė tarp klasių, Dahrendorfą juos „siejo su platesniu valdžios ir galios kontekstu” (Giddens 2005; 33). Anot Dahrendorfo, konfliktui atsirasti yra reikalingos šios sąlygos: valdžia yra sutelkta nedaugelio žmonių rankose, o likusieji jos neturi; tie, kurie neturi valdžios, neturi galimybės jos įgyti; žmonės gali laisvai organizuoti politines grupes. Socialinis konfliktas kyla dėl to, kad interesų grupės, siekdamos įtakoti politinę valdžią, varžosi tarpusavyje. Autoriaus nuomone, pagrindinis faktorius šiuo atveju yra galia. Taip pat plačiai autorius nagrinėjo valdžios temą. Pagrindinė jo idėja - skirtingos pozicijos (statusas) visuomenėje priklauso nuo turimo valdžios dydžio (Dahrendorf 1959). Valdžia, anot Dahrendorfo, visada reiškia pranašumą ir pavaldumą. Turintys valdžią kontroliuoja jai pavaldžius. Valdžią (pozicijas) turintieji dominuoja, nes tokie yra kitų žmonių lūkesčiai. Kaip ir valdžia, tokie lūkesčiai priklauso ne nuo žmonių, o nuo užimamų pozicijų. Galiausiai kai valdžia yra įteisinama, sankcijos gali būti taikomos tiems, kurie nepaklūsta (Ritzer 1996; 267) .

Apibendrinant pažymėtina, kad konflikto teorijos idėjos kriminologijoje atrandamos tuose mokslininkų darbuose, kurie kalbėjo apie socialinės nelygybės prigimtį ir priežastis. Pagrindinę konflikto teorijos kriminologijoje idėją galima apibrėžti taip: tam, kad suprastume nusikaltimus, turime taip pat suprasti baudžiamosios teisės interesus. Konflikto teorijos atstovai akcentavo galią ir valdžią visuomenėje, sąlygojančias socialinę, ekonominę ir politinę nelygybę. Įstatymas tampa ginklu, padedančiu primesti savo interesus. Dažniausiai tai padaroma visos visuomenės sąskaita.

Apie 1960 – uosius kriminologai A. Turkas, W. Chambliss‘as ir R. Quinney išplėtojo *naujos krypties kriminologinę konflikto teoriją*. Pastarieji autoriai taip pat atstovauja JAV *kritinės kriminologijos* mokyklą. Reikia pažymėti, kad kritinė kriminologija, kuri akademinėje literatūroje dar vadinama radikaliaja ir naująja kriminologija, yra 1963 –1973 – ūjų produktas. Atsižvelgiant į ištakas ir teorinės minties plėtojimą, skiriamos šios kritinės minties mokyklos: Šiaurės Amerikos (JAV ir Kanada; atstovai Turkas, Chambliss‘as, Quinney, Horowitzas ir Leibowitzas), anglosaksiškos Europos (Didžioji Britanija; atstovai – Cohenas, Tayloras, Waltonas ir Youngas) ir kontinentinės Europos (Vokietija, Olandija, Prancūzija ir Italija; atstovai – Bongeris, Mathiesenas, Christie, Bianchi ir Hulsmanas). Apibendrinant kritinės kriminologijos atstovų idėjas svarbu paminėti, kad jie pažymi politinę nusikaltimų priežasčių prigimtį, aiškina

nusikaltimo sąvoką bei nusikaltimų kontrolės politiką, domisi nusikaltimų aukomis, bendruomenės saugumu, kritikuoja bausmių ir kriminalinės justicijos sistemas (Swaaningen 1997; 2-5).

JAV kritinės kriminologijos atstovų Turko, Chambliss'o ir Quinney veikla buvo pakankamai susijusi ir persipynusi. Visi jie pateikė savo teorines išvalgas straipsniuose 1960 – aisiais ir visi jie išleido po knygą 1969 – aisiais. Juos vienijo „etikečių teorijos kritika, kriminalizacijos proceso, normų kūrimo ir baudžiamojo įstatymo selektyvaus pobūdžio analizė“ (Tierney 1996; 177). Amerikietiškoji kritinė kriminologija buvo konflikto teorijos atstovų produktas, atsiradęs iš etikečių teorijos kritikos.

Plačiau bus kalbama apie JAV mokslininką Quinney, kuris tapo ne tik vienu produktyviausiu konflikto teorijos atstovu kriminologijoje, bet ir labiausiai kontroversišku bei nuolat persvarstančiu savo teorinę perspektyvą kritinės kriminologijos atstovu.

Pats Quinney taip kalbėjo apie savo darbą: „tai integrali socialinių ir intelektualinių pokyčių, kurie vyksta visuomenėje už kriminologijos ir sociologijos ribų, dalis. Kitas svarbus faktas, kuris įtakojo mano darbus pastaraisiais metais, yra reikšmės ieškojimas mano paties gyvenime ir pasaulyje“ (Lilly, Cullen, Ball 1995; 157).

1970 – aisiais Quinney išleido du mokslinius veikalus „Nusikaltimų problemos“ ir „Socialinė nusikaltimų tikrovė“, kuriuose jis pristatė kitokią konflikto teorijos versiją. Kaip Turk'as, ir Chambliss'as, Quinney žavėjosi nusikaltimų reliatyvumu. Startinė Quinney pozicija sutapo su Turko idėja, kad nusikaltimui turi būti suteiktas teisinis statusas, kurį elgesiui arba individui priskiriamas elgesiui ar individui visuomenės įgaliotų veikėjų. Kaip Turkas ir Chambliss'as, Quinney taip pat pritarė, kad socialinė diferenciacija ir socialiniai pokyčiai įtakoja visuomenių, kuriose tarp įvairių segmentų yra paplitęs dažnai konfliktuojantis su visuomenės normomis elgesys, atsiradimą. Visi trys kriminologai kritikavo kriminalinę statistiką. Pasak Quinney, kritinis klausimas yra, kodėl visuomenės ir jose veikiančios institucijos teikia nusikaltimų, kuriuos jos daro, ataskaitas (Lilly, Cullen, Ball 1995; 158).

Etikečių teorijos rėmuose nusikaltimas apibūdinamas kaip suvokimo ir apibrėžties produktas. Quinney nuėjo žingsniu toliau sekdamas socialinio konstrukcionizmo atstovų teigimu,

kad „socialinė tikrovė bendrai, o deviacija ar nusikaltimas ypač, yra besikeičiančių suvokimų ir interpretacijų dalykas” (Lilly, Cullen, Ball 1995; 159).

Verta pažymėti, kad po keturių metų Quinney išleido dar du veikalus apie kriminalinę justiciją Jungtinėse Amerikos Valstijose bei apie teisėtvarkos kritiką, kurie atspindėjo mokslininko kryptį link marksistinės teorinės perspektyvos. Čia „Quinney kritikavo ne tik pozityvizmą, bet ir tam tikrus socialinio konstrukcionizmo ir fenomenologijos teorinių perspektyvų aspektus, t.y., tai, ką jis sėkmingai taikė prieš keturis metus” (Lilly, Cullen, Ball 1995; 161). Nors veikalo „Socialinė nusikaltimų tikrovė” pagrindas buvo subjektyvumas, fenomenologinis ar konstrukcionistinis požiūris į pasaulį, studijoje „Teisėtvarkos kritika” Quinney išplėtojo griežto materializmo marksistinę tradiciją, kuri atmėtė filosofinį idealizmą.

Kaip teigia kritikai, nors Quinney nusprendė pakeisti savo ideologines pažiūras, vis dėlto jo fenomenologinė – konstrukcionistinė „patirtis” turėjo daugiau įtakos tiek kriminologijos mokslui, tiek deviacinio elgesio studijoms nei sociologo vėlyvasis marksistinis idėjų posūkis. „Nusikaltimo koncepcija kaip „socialinės tikrovės konstruktas” yra platesnė nei etikečių teorija. Ši perspektyva tapo ypatingai įtakinga platesniame „socialinių problemų” teorijos lauke” (Lilly, Cullen, Ball 1995; 168). Quinney nusikaltimų teorija, nagrinėjanti nusikaltimų socialinės tikrovės konstravimą, bus plačiau aptarta kitame skyriuje.

#### **1.4. Socialinės nusikaltimų tikrovės modelis**

Quinney nusikaltimų teoriją sudaro keturios prielaidos: *procesas, konfliktas, galia ir socialinis veiksmas* (Quinney 2004; 8-15). Autorius aiškina *procesą* kaip socialinių santykių dinaminį aspektą. Metodologinė proceso prielaidos implikacija yra tai, kad bet koks fenomenas gali būti matomas kaip sudėtinė įvykių, struktūrų ir esamo proceso dalis.

Antroji nusikaltimų teorijos prielaida – *konfliktas*, anot autoriaus, tarp individų, socialinių grupių ar kultūrinių elementų bet kokioje visuomenėje yra neišvengiamas. Konfliktas paprastai vyrauja visuomenėse su skirtingomis vertybių sistemomis ir normatyvinėmis grupėmis. Quinney remiasi Dahrendorfo idėjomis apie konfliktą ir konsensą visuomenėje (Dahrendorf 1959; 161) ir teigia, kad konfliktas ne visada yra ardomasis veiksnys visuomenėje, o tam tikrais laikotarpiais jis gali būti vienijanti jėga.

Konflikto, pasireiškiančio visuomenėje, koncepcija suponuoja tai, kad darną socialinę grupę užtikrina prievarta ir suvaržymai. Kitaip tariant, pasak Quinney, *galia* yra pagrindinė socialinės organizacijos charakteristika. Mokslininkas aiškina, kad konfliktas ir galia yra neišvengiamai susiję su *visuomenės* koncepcija, pristatoma jo teorijoje. Quinney teorijoje *visuomenė* yra apibūdinama kaip nevienalytė organizacija. Esminė šios teorijos koncepcija – segmentuota visuomenės organizacija. Ši koncepcija yra priešinga vienalytei, vienodų vertybinių orientacijų visuomenei. Skirtingas galios paskirstymas sukelia konfliktą tarp konkuruojančių grupių. Todėl konflikto pagrindas, anot sociologo, yra varžybos dėl galios. Galios ir vertybių paskirstymas yra pagrindiniai viešosios politikos formavimo komponentai. Grupės, turinčios specialius interesus, yra gerai organizuotos ir gali įtakoti politiką, kuri veikia visus žmones. Politiškai organizuota visuomenė gali būti matoma kaip diferencijuotų interesų struktūra. *Interesas* – tai tam tikras visuomenės segmentų susirūpinimas.

Pasak autoriaus, visuomenės segmentai skiriasi priklausomai nuo to, koku mastu jų interesai yra organizuoti. Segmentai yra „plati statistinė visuma, apimanti panašaus amžiaus, lyties, klasės, statuso, užsiėmimo, rasės, etniškumo, religijos ir kt. žmones” (Quinney 2004: 39). Visi jie turi formalius interesus, tokius, kurie naudingi segmentui, tačiau nėra sąmoningai įgyvendinami galią turinčių individų ir nėra organizuoti į veiksmus. *Aktyvūs interesai* yra organizuoti taip, kad atsispindėtų politiniuose sprendimuose. Segmentų viduje individų grupės gali susiorganizuoti norėdamos paremti savo bendrą interesą. Tuomet jos vadinami *interesų grupėmis*. Viešoji politika yra šių grupių sėkmės rezultatas. Interesų struktūra yra charakterizuojama nevienodu *galios* ir *konflikto* pasiskirstymu tarp visuomenės segmentų. Pasiskirstymas priklauso nuo interesų įvairovės ir segmentų gebėjimo savo interesus paversti viešąja politika. Viešoji politika yra interesų struktūros politiškai organizuotoje visuomenėje apraiška.

Quinney teigia, kad žmonės, kurie turi viešosios politikos formavimo galimybę, neišvengiamai kontroliuoja kitų gyvenimus. Viešoji politika yra formuojama tam, kad atstovautų interesus ir gintų vertybes tų grupių, kurios turi galią. Autorius daro prielaidą apie nevienodą galios paskirstymą formuluojant ir įgyvendinant viešąją politiką.

Ketvirtoji Quinney nusikaltimų teorijos prielaida apibūdina *socialinį veiksma* kaip tikslingą, prasmingą ir neprivertstinį. Kalbėdamas apie socialinį veiksma autorius remiasi Weberio, Znanieckio, MacIverio, Nadelio, Parsonso ir Beckerio idėjomis. Pasak Quinney, kadangi individas atlieka socialinį veiksma, socialinė tikrovė yra kuriama, t.y., individas, sąveikaudamas su kitais, konstruoja reikšminį kasdieninio gyvenimo pasaulį. Teigdamas tai autorius remiasi fenomenologo Schutzto mintimis, kad „pasaulis yra intersubjektyvus, kadangi gyvename jame kaip žmonės tarp kitų žmonių, su kuriais esame susiję abipuse įtaka ir darbu, suprasdami kitus ir patys būdami suprasti” (Quinney 2004; 14). Tęsdamas Quinney pažymi, kad socialinę tikrovę sudaro ir socialinės reikšmės, ir žmonių subjektyvaus pasaulio produktai, bei pabrėžia Bergerio ir Luckmanno mintį, kad žmogus konstruoja veiklas ir veiksma pavyzdžius taip, kaip jis priskiria reikšmes kasdieniniame gyvenime (Berger, Luckmann 1999). Galiausiai socialinė tikrovė yra ir konceptuali tikrovė, ir fenomenali tikrovė. „Sukonstravęs socialinę tikrovę žmogus atranda reikšmių ir įvykių pasaulį, kuris jam yra tikras kaip sąmoningas socialinis buvimas” (Quinney 2004; 15).

Quinney *socialinės nusikaltimų tikrovės teorija* prasideda nuo prielaidos, kad nusikaltimai nėra sąlygoti savaiminio elgesio prigimties. Nusikaltimas greičiau yra tokia žmogiško elgesio apibrėžtis, kurią politinėje visuomenėje sukuria ir įtvirtina įgalioti politiniai veikėjai (policija, teismai, korekcijos institucijos). *Nusikaltimas* yra dirbtinis konstruktas, sukurtas turinčių galią visuomenės segmentų, siekiant patenkinti savo interesus. Individai tampa nusikaltėliais, kuomet kiti jų elgesį apibrėžia kaip nusikalstamą.

*Nusikaltimų socialinės tikrovės teoriją* sudaro šeši teiginiai. *Pirmasis* apibrėžia nusikaltimą kaip „žmonių elgesio apibrėžtį, kuri yra sukurta įgaliotų veikėjų politiškai organizuotoje visuomenėje”. Jį papildo *antrasis* teiginys: „kriminalinės apibrėžtys paaiškina elgesį, kuris konfliktuoja su tais visuomenės segmentais, kurie turi galios įtakoti viešąją politiką” (Quinney 2004; 15). Pasak Quinney, tikimybė, kad galią turintys visuomenės segmentai formuluos kriminalines apibrėžtis padidėja tuomet, kai sustiprėja interesų konfliktas tarp visuomenės segmentų. „Quinney pažymėjo, kad teisės istorija atspindi visuomenės interesų struktūros pokyčius” (Lilly, Cullen, Ball 1995; 160).

*Trečiasis* Quinney teiginys akcentuoja kriminalinių apibrėžčių taikymą. Teigiama, kad kriminalinės apibrėžtys yra taikomos tų visuomenės segmentų, kurie turi galią įtakoti

kriminalinių įstatymų vykdymą ir administravimą. Autorius teigia, kad tikimybė, jog kriminalinės apibrėžtys bus taikomos, priklauso nuo bendruomenės ir organizacinių faktorių: bendruomenės lūkesčių, nusižengimų matomumo ir gyventojų pranešimų, veikėjų, kurie turi įgaliojimus vykdyti kriminalinį teisingumą profesinės organizacijos, ideologijos ir veiksmų. *Ketvirtasis* teiginys pabrėžia elgesio pavyzdžių, susijusių su kriminalinėmis definicijomis, vystymą. Quinney teigia, kad elgesys segmentuotoje visuomenėje yra struktūruojamas santykiuose su kriminalinėmis definicijomis ir šiame kontekste žmonės įsivelia į veiksmus, kurie turi atitinkamą tikimybę būti apibrėžti kaip nusikalstami. Autorius taip pat akcentuoja, kad žmonės segmentuotoje visuomenėje, kurių elgesio modeliai nėra atspindėti kriminalinių apibrėžčių formulavime ir taikyme, yra labiau linkę elgtis taip, kas būtų apibrėžiama kaip nusikalstama, negu tie segmentai, kurie formuluoja ir taiko kriminalines apibrėžtis. *Kitas teiginys* yra susijęs su kriminalinės koncepcijos konstravimo procesu. Quinney teigia, kad nusikaltimų koncepcijos yra konstruojamos ir paskleidžiamos visuomenės segmentuose per įvairias komunikacijos priemones. *Paskutinis Quinney teiginys* yra apibendrinantis: „socialinė nusikaltimų tikrovė yra konstruojama formuluojant ir taikant kriminalines apibrėžtis, vystant elgesio pavyzdžius, susijusius su kriminalinėmis apibrėžtimis, ir konstruojant kriminalines koncepcijas (kriminalinę ideologiją)” (Quinney 2004; 23).

Taip pat svarbu pažymėti, kad kaip ir JAV teisininkas Roscoe Poundas, kuris pritaikė interesų teoriją teisėje, Quinney suprato *įstatymą* kaip dinamišką galią, kurios kūrimas ir interpretacija nuolat vyksta. Įstatymas, pasak autoriaus, turi mados elementų. Įstatymas greičiau yra interesų veikimo rezultatas, o ne instrumentas, kuris funkcionuoja už tam tikrų interesų ribų. Įstatymai padeda kontroliuoti interesus, tačiau tuo pačiu jie ir yra interesų produktas. Įstatymai įteisina atskirų asmenų ar grupių interesus. „Retai pasitaiko, kad jie yra visos visuomenės produktas” (Quinney 2004; 35).

Pažymėtina, kad *socialinės nusikaltimų tikrovės teorijos* rėmuose autorius išskiria ir apibūdina keturis tarpusavyje susijusius procesus, kuriuos verta aptarti plačiau.

*Kriminalinių apibrėžčių formulavimas.* Kriminalinė apibrėžtis apibūdina elgesį, kuris konfliktuoja su tam tikrais visuomenės interesais. Galingosios visuomenės grupės (dominuojanti klasė) gali kriminalizuoti jiems nepriimtina elgesį. Būtent jos ir formuluoja kriminalines

apibrėžtis. Pasak autoriaus, tokie parametrai kaip amžius, lytis, socialinė klasė, etniškumas ir rasė gali turėti akivaizdžios įtakos apibrėžiant individą nusižengėliu ar nusikaltėliu.

*Kriminalinių apibrėžčių taikymas.* Quinney remiasi Dahrendorfu, kuris teigė, kad konfliktą laimėjusieji pradeda diktuoti savo sąlygas, ir pažymi, kad kriminalinės apibrėžtys yra taikomos tų visuomenės segmentų, kurie turi galią suformuoti kriminalinių įstatymų vykdymą ir administravimą. Kriminalines apibrėžtis taiko ta visuomenės grupė (klasė), kuri turi galią modeliuoti kriminalinės teisės vykdymą ir administravimą. Kadangi grupės (klasės) interesai nėra efektyviai apsaugoti kriminalinių apibrėžčių formulavimo etape, kriminalinis teisingumas turi būti vykdomas ir administruojamas. Klasė, turinti galią, tiesiogiai nevykdo šių funkcijų. Jos yra deleguojamos įgaliotoms teisėsaugos institucijoms. Quinney akcentuoja ypatingą policijos svarbą šiame kontekste (Quinney 2004; 105). Pagrindiniai kriminalinių apibrėžčių „klijuotojai“ yra vietos arba, kitaip tariant, bendruomenių policija. Teisėsaugos institucijų darbuotojai kaimuose gali būti ypatingai paveikti bendruomenės lūkesčių ir teisėsaugininkų vaidmens bendruomenėje. Todėl autorius pabrėžia, kad teisėsaugos institucijų veikla bendruomenėse gali būti maksimaliai diskretiška. Pasak autoriaus, asmens įvardinimas nusikaltėliu gali būti labiau sąlygotas neformalių bendruomenės santykių nei abstrakčių teisėsaugos principų.

Autorius pažymi, kad kriminalinių apibrėžčių taikymas nesibaigia nuosprendžio nusikaltėliui paskyrimu. Kuomet bausmė paskiriama, prasideda administravimo procesas. Quinney teigia, kad nuosprendžio administravimas yra įtakojamas bendruomeninių ir organizacinių faktorių: lūkesčių, visuomenės reakcijos, teisėsaugininkų profesinio pasirengimo ir jų darbo ideologijos (atsižvelgiant į socialinį ir kultūrinį kontekstą). Anot autoriaus, „kriminalinių apibrėžčių taikymas galiausiai gali įtakoti žmogaus savęs supratimą, pagal kurį jis ir gyvens savo likusį gyvenimą“ (Quinney 2004; 204).

*Elgesio pavyzdžių vystymas.* Nei vienas elgesys nėra kriminalinis, kol jis neįvardinamas tokiu, atsižvelgiant į pripažintas valstybės procedūras. Pasak Quinney, kriminalinis elgesys skiriasi nuo nekriminalinio tik pagal apibrėžimą. Kadangi visuomenė yra segmentuota ir įstatymai atspindi tik kai kurių segmentų vertybes, išmokimo struktūra priklauso nuo elgesio modelio turinio. Autorius įveda tikimybės sąvoką, kuri leidžia spekuliuoti, kad tam tikras asmuo ar elgesys gali tapti kriminaliniu, t.y., būti apibrėžtas kaip nusikalstamas (priklausomai nuo jo vietos segmentuotoje visuomenėje). Tačiau pats elgesys yra nusikalstamas tik tada, kai jį taip

apibrėžia tie, kurie atstovauja kitus elgesio modelius. Anot autoriaus, „nusikaltimas yra sukurtas segmentuotos visuomenės” (Quinney 2004; 232).

*Kriminalinių koncepcijų konstravimas.* Quinney pažymi, „kad individas konstruoja savo tikrovę. Padedant kitiems jis sukuria socialinį pasaulį. Šio pasaulio konstravimas yra susijęs su individo žinojimu bei idėjomis, kurios jį veikia, ir būdais, kuriais jis atrenka ir interpretuoja informaciją tinkančią pasauliui, kuriam jis suteikia formą. Individas elgiasi atitinkamai pagal savo tikrovės koncepciją” (Quinney 2004; 277). Kriminalinės koncepcijos yra individo socialinės tikrovės dalis. Bet kur, kur kriminalinė koncepcija egzistuoja, idėjos apie nusikaltimo reikšmę, nusikalstamą prigimtį ir nusikaltimo bei socialinės tvarkos santykį yra perduodamos visuomenėje. Pasak Quinney, kriminalinės koncepcijos yra konstruojamos ir paskleidžiamos visuomenėje per įvairias komunikacijos priemones. Autorius analizuoja *nusikaltimų koncepcijas penkiais aspektais*, kurie kriminalinių koncepcijų konstravimo procese įtakoja kriminalinių apibrėžčių raidą ir elgesio modelius visuomenėje.

### 1. *Socialinė reakcija į nusikaltimus.*

Visuomenės reakcija į nusikaltimus yra ir socialinės nusikaltimų tikrovės produktas, ir nusikaltimų koncepcijų konstravimo šaltinis. Autorius pabrėžia, kad be socialinės nusikaltimų tikrovės nebūtų ir reakcijos į nusikaltimus. Žvelgiant kitaip, reakcija į nusikaltimus suteikia formą socialinei nusikaltimų tikrovei. Reaguodamas į nusikaltimą, žmogus vysto reakcijos modelį ateičiai. Reakcija į nusikaltimus paprastai aiškinama socialiniame ir kultūriniame kontekstuose. Quinney teigia, kad nusikaltimo fenomeno suvokimas yra socialinės reakcijos į nusikaltimą pagrindas. Jis taip pat pažymi, kad kriminalinės koncepcijos yra konstruojamos palaipsniui. Socialinė reakcija turi būti suprantama kultūriniame kontekste, kuris vystėsi istoriškai.

### 2. *Kriminalinių koncepcijų sklaida.*

Vykstant kriminalinių koncepcijų sklaidai tuo pačiu vyksta kriminalinių koncepcijų konstravimas tarp individų ir grupių. Anot autoriaus, „viena svarbiausių kriminalinių koncepcijų sklaidos institucijų yra žiniasklaida” (Quinney 2004; 281). Straipsniai, reportažai ir kiti žiniasklaidos produktai įtakoja tai, kaip žmogus vertina ir interpretuoja nusikaltimus. Quinney teigia, kad tam tikrų nusikaltimų nušvietimas žiniasklaidoje suteikia pagrindą kriminalinių koncepcijų atsiradimui. Paskleistos kriminalinės koncepcijos tampa žmonių požiūrio į realybę

pagrindu. Sukuriama ne tik simbolinė aplinka visuomenėje, bet ir asmeniniai veiksmai atranda nuorodas šioje aplinkoje. Konceptijų tikrovės konstravimas tuo pačiu yra ir veikslių bei įvykių socialinės tikrovės kūrimas.

### *3. Socialiniai tipai nusikaltimų pasaulyje.*

Visi nusikaltimų niuansai negali būti vaizdingai perteikti. „Vaizdai turi būti supaprastinti komunikacijos procese” (Quinney 2004; 285). Norint palengvinti nusikaltimų koncepcijos sklaidą, nusikaltimų ir nusikaltėlių stereotipai yra sukuriami. Žmonės sugrupuoja nusikaltėlius į tam tikras grupes. Pasak Quinney, „stereotipų pagrindu, žmonės konstruoja savo koncepcines kriminalines realybes” (Quinney 2004; 287). Nusikaltėlis tampa socialiniu tipu, t.y., žmogui priskiriamos charakteristikos, būdingos tam tikrai žmonių grupei. Nusikaltėlis kaip socialinis tipas gali būti suprantamas ne tik kaip piktadarys, bet ir kaip didvyris. Pasak Quinney, abiem būdingos panašios vertybės.

Quinney teigia, kad fikcijos pasaulis taip pat yra ir realybės pasaulis. Fikcija yra faktas, kuomet juo patikima, ir tada jis tampa veikslių objektu. Kuomet nusikaltėliai ir bendrininkai yra vienaip ar kitaip charakterizuojami, jie tampa socialiniais tipais, kurie atranda savo atitikmenis visuomenėje. Socialinė realybė prasideda nuo vaizduotės.

### *4. Žmonių požiūris į nusikaltimus.*

Visuomenės suvokimas apie nusikaltimus nėra pastovus. Kriminalinių koncepcijų konstravimas ir sklaidą yra proceso, kurio turinys ir intensyvumas pastoviai keičiasi, dalis. Quinney pažymi, „kad nusikaltimų baimė ypatingai didelė, kai kalbame apie asmens saugumą” (Quinney 2004: 293). Nerimo intensyvumas dėl nusikaltimų priklauso nuo asmeninių charakteristikų.

### *5. Žmonių požiūris į nusikaltimų kontrolę.*

Quinney pažymi, kad žmonių požiūriuose į nusikaltimus ir jų kontrolę galima atrasti nemažai prieštaravimų. Nuoseklumas, logiškumas šiuose požiūriuose yra labiau atsitiktinis nei logiškai siejamas su vyraujančiomis pagrindinėmis vertybėmis visuomenėje. Pasak Quinney, žmonių nuomonės ir požiūriai yra svarbūs ir aktualūs, kadangi jie yra tam tikrų veikslių pradžia. Tai, kas suprantama kaip „nusikalstama”, prasideda atskirų visuomenės grupių žmonių galvose.

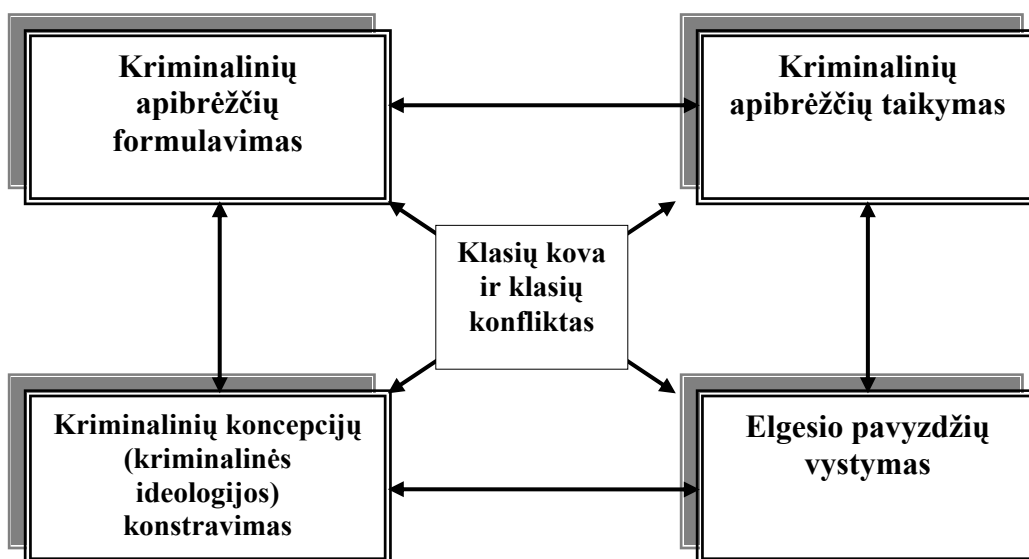
Aptartos *nusikaltimų socialinės tikrovės teorijos*, kurią sudaro teiginiai, apibūdinantys kriminalinių apibrėžčių formulavimą ir taikymą, elgesio pavyzdžių, susijusių su kriminalinėmis definicijomis vystymą ir kriminalinių koncepcijų (kriminalinės ideologijos) konstravimą, rėmuose Quinney daro išvadą, kad *socialinė nusikaltimų tikrovė yra nuolatos konstruojama visuomenėje*.

Dar vienas aspektas, kurį pastebi Quinney, yra kriminalinių koncepcijų (kriminalinės ideologijos) padariniai. Kadangi kriminalinės koncepcijos nėra vienodos atskiruose segmentuose, todėl ir efektas yra skirtingas. Socialinę nusikaltimų tikrovę sudaro tos kriminalinės koncepcijos, kurias „valdo“ visuomenės galingieji. Kiekviena koncepcija, apibūdina kaip nusikaltimas turi būti kontroliuojamas. Autorius pabrėžia, kad reikšmingiausias kriminalinės koncepcijos padarinys yra nusikaltimo sukūrimas. Be nusikaltimo koncepcijos nusikaltimas neegzistuoja kaip fenomenas. Tad kuo stipresnis interesas nukreiptas į kriminalinę idėją, tuo didesnė tikimybė, kad nusikaltimų apibrėžtys bus suformuluotos ir pritaikytos.

Quinney, pabrėždamas galios aspektą, teigia, kad „galingųjų visuomenės segmentų kriminalinės koncepcijos nulemia socialinės nusikaltimų tikrovės prigimtį“ (Quinney 2004; 303). Būtent šios kriminalinės koncepcijos yra atsakingos už nusikaltimų kūrimą. Bei priduria, kad nuo pradžios iki pabaigos socialinės nusikaltimų tikrovės konstravimas yra *politinis* dalykas.

Apibendrinant Quinney mintis, verta pažymėti, kad autorius akcentuoja tai, jog nusikaltimas yra žmogiškojo elgesio apibrėžtis, kuri tampa socialinio pasaulio dalimi. Pačios svarbiausios nusikaltimų koncepcijos yra primetamos galingųjų segmentų. Kaip itin svarbų Quinney mini žmogaus teisių apsaugos aspektą. Quinney pažymi, kad žmogaus teisių apsauga turi būti socialinės nusikaltimų tikrovės konstrukto dalis (Quinney 2004; 317).

Quinney pasiūlytas nusikaltimų socialinės tikrovės konstravimo modelis (žr. 1 pav.) bus taikomas siekiant įgyvendinti darbe iškeltus tikslą ir uždavinius.



1 pav. Nusikaltimų socialinės tikrovės modelis. (Quinney 2004; 2006).

### 1.5. Korupcijos konstravimo sąlygų tyrimo teorinės kryptys

Pradedant nagrinėti korupcijos problemos konstravimo sąlygas reikia pažymėti, kad nuo praeito amžiaus antros pusės *korupcijos apibrėžtis* pastebimai išsiplėtė. Vis daugiau valstybės tarnyboje atliekamų veiklų (pavyzdžiui, interesų konfliktas) yra įvardijamos „korupcinio pobūdžio“ veiklomis. Tradicinės korupcijos formos, tokios kaip kyšininkavimas, ir naujos, tokios kaip neteisėtas lobizmas, yra plačiau interpretuojamos. „Korupcijos teisinė apibrėžtis nėra tokia aiški lyginant su kitais nusikaltimais” (Anechiarico and Jacobs 1996; 4). Be to, vyksta ginčai dėl palyginamųjų korupcijos *rodiklių*. Anechiarico ir Jacobsas, analizuodami situaciją JAV, pažymi tokią esminę problemą, susijusią su *apibrėžčių taikymu*: antikorupcijos teisė, tiek baudžiamoji, tiek administracinė, neatitinka šiandienos situacijos - įstatymais labiau siekiama pakeisti papročius, nei juos sustiprinti. Egzistuoja didžiulis atotrūkis tarp idealios koncepcijos, t.y., kaip valstybės tarnautojai turi elgtis, ir tarp to, kaip viskas vyksta kasdienybėje. Esminė problema, kurią pabrėžia mokslininkai, slypi *įstatymų įgyvendinime*. Teigdami, kad korupcija yra politinė, viešojo administravimo ir teisinė problema, Anechiarico ir Jacobsas nurodo *politinį, administracinį ir teisinį aspektus* kaip požymius, įtakojančius korupcijos koncepciją (ideologiją) (Anechiarico and Jacobs 1996). Anechiarico ir Jacobso teiginiai iliustruoja įvade pateiktą

prielaidą, kad taip vadinami tradiciniai teoriniai požiūriai į korupciją - moralinis, funkcionalistinis ir politinės ekonomijos - nėra pakankami.

*Atsižvelgiant į tai šiame darbe korupcijos fenomeno aiškinimas yra praplečiamas analizuojant korupcijos fenomeno konstravimą galios kontekste, remiantis Quinney socialinės nusikaltimų tikrovės teorija, ir nagrinėjant korupcijos fenomeno konstravimą pokomunistinėse šalyse, remiantis Bergerio ir Luckmanno teorinės perspektyvos teiginiais.*

Korupcijos fenomeno konstravimo traktavimas Bergerio ir Luckmanno siūlomais *internalizacijos* (korupcijos sąvokos kilmė, korupcijos problemos iškėlimas), *objektyvacijos* (kai intersubjektyvios sąveikos procese ši problema yra „objektyvizuojama“ ir tampa apibrėžčių, diagnostikos instrumentų, tyrimų ataskaitų išraiška) ir *eksternalizacijos* (kai tokia supanti „kriminalinė“ tikrovė yra perimama ir tampa praktikos dalimi – antikorupcinėmis strategijomis, programomis, mokymais) aspektais bei Quinney nusikaltimų socialinės tikrovės konstravimo modelio, akcentuojančio institucinę galią ir interesus, taikymas padės išnagrinėti tarptautinių tarpvalstybinių ir tarptautinių nevyriausybinių organizacijų, veikiančių korupcijos prevencijos, korupcijos mažinimo ir antikorupcinio švietimo srityse, tikslus ir antikorupcinę veiklą bei išanalizuoti korupcijos problemos iškilimą, korupcijos apibrėžčių, diagnostikos instrumentų, tyrimų ataskaitų, antikorupcinių strategijų ir programų taikymą bei antikorupcinių mokymų vykdymą pereinamuoju pokomunistiniu laikotarpiu Vidurio ir Rytų Europos šalyse.

## 2. POKOMUNISTINĖS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS ŠALYS ANTI-KORUPCINIŲ TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ INTERESŲ KONTEKSTE

### 2.1. Kritinio požiūrio į korupcijos fenomeną prielaidos

Jau pirmoje disertacijos dalyje buvo pažymėta kritinės perspektyvos kriminologijoje atstovo Quinney mintis, kad nusikaltimas yra socialinis konstruktas, kurio specifika nemaža dalimi priklauso nuo socialinių galių konfigūracijos. Kaip pasakytų Foucault, visas pasaulis - daiktai, institucijos, santykiai yra apimti galios, persipynę su galia. Nėra tokios socialinės erdvės, kurios neveiktų galios santykiai, nėra socialiai reikšmingos galios formos, kuri nebūtų lokalizuota. Socialinis pasaulis yra tobulai valdomas galios (Foucault 1980; 1999). Šios darbo dalies tikslas didžia dalimi yra atliepiamas Foucault idėjoje „užuot klausus, kas turi galią, svarbu yra paklausti, kokius *tikslus* ji įgyvendina?“. Atsakymo į šį klausimą bus ieškoma kritiškai žvelgiant į tarptautinių tarpvalstybinių, teikiančių finansinę paramą (taip vadinamų donoru<sup>2</sup>), ir nevyriausybinių organizacijų interesus ir antikorpucinę praktiką pokomunistinėse Rytų ir Vidurio Europos šalyse. Šiai analizei atlikti bus taikoma Quinney nusikaltimų socialinės tikrovės konstravimo modelio struktūra, kai esminis dėmesys yra skiriamas kriminalinių (šiuo atveju – korupcijos) apibrėžčių formulavimui ir taikymui, elgesio pavyzdžių vystymui, korupcijos ideologijos kūrimui bei institucijų galios bei interesų nagrinėjimui.

*Interesas* – tam tikras institucionalizuotas visuomenės segmentų susirūpinimas, teigė Quinney. Politiškai organizuota visuomenė gali būti matoma kaip diferencijuotų interesų struktūra. *Galia* yra esminė socialinės organizacijos charakteristika (Quinney 2004; 11). Quinney grindžia savo teoriją Dahrendorfo idėjomis, kad kiekvienoje socialinėje organizacijoje kai kurioms pozicijoms yra patikėta teisė kontroliuoti kitas pozicijas siekiant garantuoti efektyvią prievartą. Tai reiškia, kad egzistuoja diferencinis galios ir valdžios paskirstymas. Toks paskirstymas, anot Quinney, sukelia konfliktą tarp konkuruojančių grupių. Konflikto šaknys yra

---

<sup>2</sup> Donorai – institucijos teikiančios finansinę paramą.

varžybos dėl *galios*. Kaip teigė Dahrendorf, konfliktai kyla tarp tų, kurie turi valdžią, ir tų, kurie jos neturi (Dahrendorf 1959; 241-248).

Interesų struktūra yra charakterizuojama nevienodu galios ir konflikto pasiskirstymu tarp įvairių visuomenės segmentų. Pasiskirstymas priklauso nuo interesų įvairovės ir visuomenės segmentų gebėjimo savo interesus paversti viešąja politika. Grupės, kurios turi galios priesti prie sprendimo priėmimo valstybėje, turi galimybę perkelti interesus į viešąją politiką.

Pasak Liberalių strategijų centro direktoriaus bulgaro I. Krastevo, pasaulinio lygio „žaidėjai“, atkreipę dėmesį į korupciją, buvo JAV vyriausybė, tarptautinės finansinės institucijos, stambieji užsienio investuotojai. Kiekvienas jų turėjo savo *interesus* ir tikslus. Anot Krastevo, toks antikorupcinis sutarimas ar globali antikorupcinė koalicija atsirado ne todėl, kad labai išaugo korupcijos lygis, ir ne todėl, kad stipriai padidėjo korupcijos matomumas. „Pasaulinė antikorupcinė koalicija yra minėtų pasaulinio lygio veikėjų *interesų* rezultatas” (Krastev 2004; 34). JAV vyriausybė antikorupcines iniciatyvas suprato kaip instrumentą, skatinantį jos prekybos augimą. Finansinės institucijos tokias iniciatyvas naudojo kaip savo veiklos sureikšminimą bei vykdomos politikos palaikymą. Tarptautinės korporacijos tokių iniciatyvų dėka tikėjosi sumažinti protekcionizmą atsirandančiose naujose rinkose (Krastev 2004). Anot Krastevo, tai buvo *interesų koalicija*, kuri korupciją padarė centrine *donorų politikos ašimi*. „Tai rodo ir tarptautinės antikorupcinės nevyriausybinių organizacijos Transparency International sukūrimas bei informacija, atsiradusi naujo antikorupcinio mokslo rėmuose, kuris įteisino naują sutarimą, kad korupcija yra globalios politikos problema” (Krastev 2004; 35).

## **2.2. Tarptautinių organizacijų vaidmuo pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse**

Vidurio ir Rytų Europos regionas pasaulyje pasižymi tuo, kad „tarptautinės organizacijos čia turėjo didžiausią įtaką šalių vystymuisi” (Grigorescu 2006; 532). Be to, šis regionas yra akylai prižiūrimas daugelio stambių tarptautinių tarpvalstybinių ir tarptautinių nevyriausybinių organizacijų (Linden 2002). Tarptautinės tarpvalstybinės ir nevyriausybinių organizacijos yra įvardijamos kaip pagrindiniai veikėjai šiame regione, kurie „skatino ir rėmė globalias antikorupcines normas ir politikas” (Kotkin 2002; 387-413).

Apie 1990 – uosius, po didžiosios euforijos dėl komunizmo žlugimo, atsirado nemažesnis nusivylimas dėl blogos korupcijos situacijos pereinamojo laikotarpio šalyse. Tai atsispindėjo įvairiose ataskaitose ir studijose, kurias atliko Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO), Tarptautinis valiutos fondas, Pasaulio bankas bei nevyriausybinė antikorupcinė organizacija Transparency International. „Iki 1990 – ūjų donoriai retai atvirai kalbėjo apie nesuvaldomą korupcijos reiškinį donorų pagalbą gaunančiose šalyse ar piktnaudžiavimą donorų parama” (Marquette 2004; 3). Tai patvirtina Pasaulio banko ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos ekspertas B. Michaelis, teigdamas, kad donorų įgyvendinamos programos, kurias galima pavadinti antikorupcinėmis, išryškėjo 1990 – aisiais (Michael 2004; 14).

Kaip teigia Kotkinas, cituodamas Williamsą ir Beare, „netikėtai šie tarptautiniai veikėjai pavadino korupciją endemine, ypatingai taip vadinamosiose pokomunistinio perėjimo šalyse, kurios, kaip buvo teigiama, turi siekti didesnės demokratijos bei liberalizacijos (privatizacijos ir dereguliacijos) tam, kad jų rinkos taptų daugiau naudingos ir palankesnės užsienio investuotojams” (Kotkin 2002; 393). Anot autoriaus, „liberalumas” šiame kontekste reiškė ne stiprių teisminių ir viešųjų paslaugų sukūrimą, bet greičiau priešingai, kažką panašaus į nepriklausomą nuo valstybės rinką. Pateikiamų reikalavimų pagrindu tariamai nepriklausomoms šalims tarptautinės organizacijos laikė globalizaciją. Dauguma tarptautinių organizacijų bei taip vadinamų donorų remiamų korupcijos studijų, vykdytų 1990 – aisiais, buvo apie tai, kad „globalizacija atveria dideles galimybes korupcijai” (Kotkin 2002; 393). Anot Kotkino, pabrėžiama, kad tokios galimybės atsiranda dėl valstybės tarnautojų, o ne dėl investuotojų kyšininkavimo ar dėkingumo mokesčių. Kita vertus, studijų apie tai, kad „demokratizacija ir liberalizacija atveria tam tikrus kelius korupcijai ir tokiu būdu silpnina mechanizmą, atsakingą ar potencialiai atsakingą už reguliavimą” nebuvo daug (Kotkin 2002; 393).

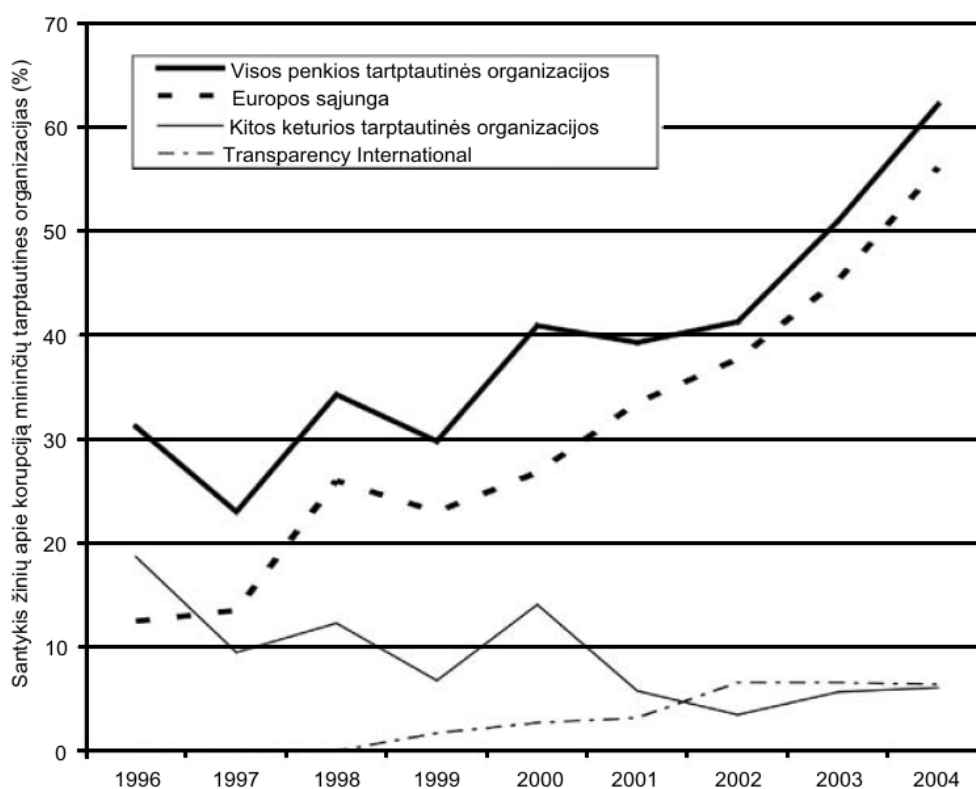
Nagrinėjant tarptautinių organizacijų vaidmenį Vidurio ir Rytų Europos šalyse verta paminėti Grigorescu atliktą straipsnių, esančių World News Connection duomenų bazėje<sup>3</sup>, turinio analizę<sup>4</sup>. Tyrimas atskleidė, kad *tarptautinių tarpvalstybinių ir tarptautinių nevyriausybinių organizacijų vaidmuo* buvo pagrindinis iškeliant korupcijos problemą į viešumą. Pasak

---

<sup>3</sup> Ši duomenų bazė talpina pagrindinių laikraščių straipsnių, naujienų ataskaitų, radijo laidų ir TV programų išrašų vertimus į anglų kalbą iš daugiau nei šimto pasaulių šalių.

<sup>4</sup> Grigorescu tyrime buvo įtrauktos šešios Rytų ir Vidurio Europos šalys: Bulgarija, Čekija, Vengrija, Lenkija, Rumunija ir Slovakija.

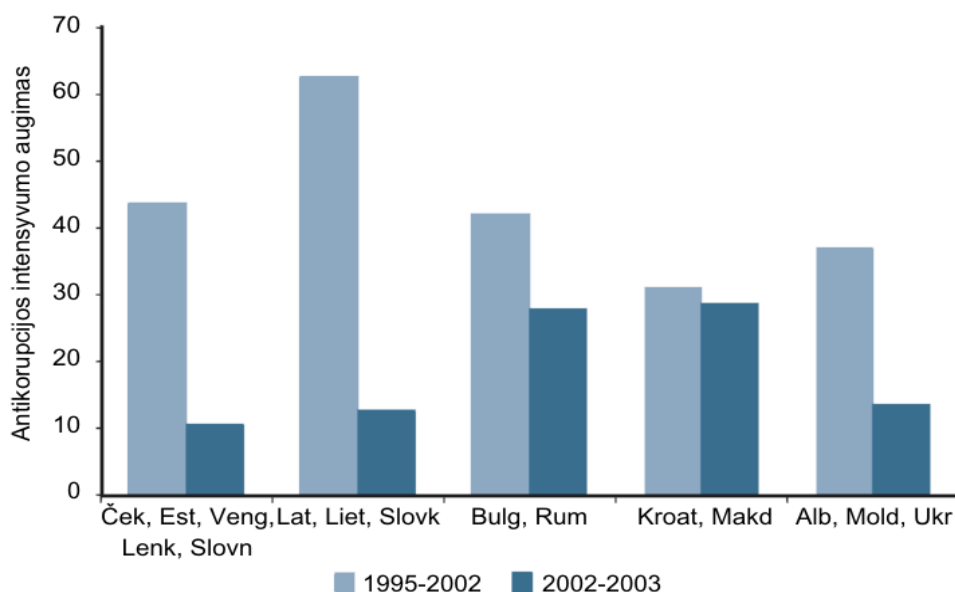
Grigorescu, Europos Sąjunga lyginant su kitomis tarptautinėmis organizacijomis, tokiomis kaip, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Pasaulio banku, Tarptautiniu valiutos fondu ir Europos Taryba, daugiausia prisidėjo prie korupcijos temos iškėlimo Rytų ir Vidurio Europos regione. 2 paveikslas rodo, kad Europos Sąjunga pirmauja tarp kitų organizacijų, kurios yra minimos antikorupcinės politikos kontekste spaudoje. Pastebėtina, kad „per devynerių metų laikotarpį daugiau nei 80% visų straipsnių World News Connection duomenų bazėje, kuriuose tarptautinės organizacijos yra minimos korupcijos temos kontekste, buvo paminėta Europos Sąjunga, tik 9% - Pasaulio bankas, 5,5% - Tarptautinis valiutos fondas, 4% - EBPO ir 1% Europos Taryba” (Grigorescu 2006; 543). Nuo 2002 – ujų Transparency International yra dažniau minima antikorupciniame kontekste pasaulio spaudoje nei kitos keturios organizacijos.



**2 pav.** Tarptautinių organizacijų paminėjimas antikorupcijos kontekste pasaulio spaudoje (Grigorescu 2006; 542)

Verta pastebėti, kad Europos Sąjunga pakankamai vėlai pradėjo antikorupcines kampanijas lyginant su kitomis tarptautinėmis organizacijomis. Anot Grigorescu, kuris remiasi giluminių interviu su kitų organizacijų atstovais medžiaga, Europos Sąjungai trūko patirties antikorupcinėje veikloje ir ji neturėjo „lyginamosios patirties privalumo”. Nepaisant to, ES kaip mažiausiai patyrusios antikorupcijos srityje organizacijos, pastangos mažinti su korupcija buvo labiausiai matomos Rytų ir Vidurio regione. Europos Sąjungos vykdomos antikorupcinės veiklos

aktualizacija gali būti paaiškinama šalių kandidačių siekais tapti ES dalimi. Antikorupcinės praktikos ir integracijos į Europos Sąjungą proceso ryšys patvirtinimas naujausioje Pasaulio banko atskaitoje apie antikorupciją pareinamojo laikotarpio šalyse (2006). Ekspertų teigimu, narystė Europos Sąjungoje buvo didžiausia paskata Vidurio ir Rytų Europos šalims susirūpinti dėl korupcijos (Anderson and Gray 2006; 81). 3 paveikslas rodo, kad kuo stipresnis šalių siekis įstoti į Europos Sąjungą, tuo didesnis antikorupcinės praktikos intensyvumas. 1995 – 2002 – ūjų laikotarpiu Čekija, Estija, Vengrija, Lenkija, Slovėnija pirmiausia (pirmosios stojimo bangos šalys), o šiek tiek vėliau ir Latvija, Lietuva ir Slovakija (antrosios stojimo bangos šalys) siekė narystės Europos Sąjungoje ir vykdė stojimo reikalavimus, tarp kurių pakankamai svarus buvo korupcijos mažinimas ir korupcijos situacijos gerinimas. Bulgarija ir Rumunija, kurios tikisi įstoti į ES 2007 – aisiais, o dar vėliau savo narystę Europos Sąjungoje planuoja Kroatija, Makedonija, Albanija, Moldova, Ukraina (žr. 3 pav.), todėl antikorupcinės praktikos intensyvumas šiose šalyse buvo mažesnis 1995 – 2002 – ūjų laikotarpiu ir pastebimai didesnis 2002 – 2003 – ūjų laikotarpiu lyginant su pirmosios ir antrosios stojimo į ES bangų šalimis.



**3 pav.** Antikorupcijos intensyvumas ir Europos Sąjungos pastangos (Anderson and Gray 2006). Remiantis Dorhoi antikorupcijos įvertinimo indeksu (2005).

Toliau bus analizuojami trijų tarptautinių organizacijų Europos Sąjungos, Pasaulio banko ir Transparency International, aktyviai veikusių eurointegracijos laikotarpiu pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse, antikorupciniai tikslai, priemonės bei interesai, kuriuos sąlyginai galima pavadinti: politiniais, ekonominiais ir pilietiniais.

## 2.3. Tarptautinių tarpvalstybinių ir nevyriausybinių organizacijų antikorporciniai tikslai ir korupcijos prevencijos bei mažinimo priemonės

### 2.3.1. Europos Sąjunga ir jos institucijos

Europos Sąjungą (ES) sudarančios valstybės „telkia savo suverenitetą, kad įgytų galią ir pasaulinę įtaką, kurios nė viena iš jų atskirai negalėtų turėti” (Europos Komisija 2006b; 3), taip pat pažymima, kad šalių susivienijimas turi dvejopą pagrindą: ekonominį ir politinį (užtikrinti saugumą). 1989 –ųjų pokyčiai Vidurio ir Rytų Europos šalyse paskatino diskusijas apie Europos integracijos procesus, kurių „metu atskiros sistemos plėtoja struktūrą, leidžiančią bendrai siekti tų pačių tikslų ir bendrai diegti tokią pačią politiką” (Kaplan 1957; 98). Dėmesys nukreipiamas į bendras struktūras ir bendrą politiką. Korupcijos klausimas buvo ir yra vienas svarbiausių integracijos į Europos Sąjungą elementų. Korupcija kaip vienas didžiausių Europos Sąjungos rūpesčių šalyse kandidatėse (dabartinėse - ES 8 šalyse) buvo minimas visuose Europos Komisijos Reguliariuose pranešimuose nuo 1997 –ųjų. 2001 –ųjų pranešime minima, kad korupcija tebėlieka rimta problema (jei ne potencialiu barjeru) stojimo į ES atžvilgiu (Commission of the European Union 1998, 1999, 2000, 2001).

ES susirūpinimas korupcijos klausimais buvo toks didelis, nes korupcija buvo plačiai pripažinta didele problema pokomunistinėse šalyse (World bank 2000), „antra, dauguma politologų buvo vieningi, kad korupcija silpnina demokratiją, bei trečia, turint galvoje korupcijos iškreipiantį poveikį rinkoms ir svarbiausių ES siekį sukurti bendrą rinką, korupcijos klausimas tampa stojimo proceso į ES būtina sąlyga” (Atviros visuomenės institutas 2002; 17). Taip pat pabrėžiama, kad korupcijos mastai daugelyje šalių gali trukdyti *acquis communautaire* (Europos Bendrijos įgyties – jos teisės normų aktų visumos) įgyvendinimui ir pakenkti demokratinių institucijų kokybei. Korupcija silpnina taisyklių (ir *acquis*) laikymąsi, įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą arba formalizuoja jų priėmimą, tuo pakirsdama įstatymų viršenybę ir jų efektyvumą. Europos Sąjungos korupcijos prevencijos ir mažinimo pastangas dar labiau sustiprino ir palaikė šalių kandidačių siekiai tapti narėmis.

1997 – aisiais *Europos Tarybos* ministrų komitetas patvirtino kovos su korupcija veiksmų programą, o po metų - rezoliuciją dėl dvidešimties pagrindinių kovos su korupcija principų. Tokiu būdu buvo sukurtas „Pagrindinių principų kovai su korupcija rinkinys“, apimantis ne tik *antikorupcinius įstatymus*, bet ir *korupcijos prevencijos ir kovos su ja priemones*, įskaitant visuomenės dėmesio šiai problemai skatinimą, teismo persekiojimo ir teismų nepriklausomumą, valstybės tarnautojų neliečiamumo apribojimą, viešojo administravimo reformą, renkamų atstovų kodeksus, politinių partijų finansavimo taisykles ir žiniasklaidos teisę ieškoti informacijos ir skelbti ją (Council of Europe 1997). Taip pat buvo sukurta sistema stebėjimui, kaip laikomasi šių principų, t.y., *Kovojančių su korupcija šalių grupė* (GRECO, 1998) ir dvi antikorpacinės konvencijos: *Baudžiamosios teisės konvencija prieš korupciją* (1999) ir *Civilinės teisės konvencija prieš korupciją* (1999). Pasak antikorpacinės politikos pereinamojo laikotarpio šalyse eksperto Q. Reedo, nors GRECO veikė iš esmės savanorišku ir lygių partnerių tikrinimo pagrindu, jos veikiančio stebėjimo mechanizmo derinys su labiau institucionalizuotomis ES priemonėmis gali būti geriausias kelias efektyviai antikorpacinei politikai skaidrinti (Atviros visuomenės institutas 2002; 14).

Svarbus stojimo į Europos Sąjungą antikorpacinis komponentas buvo jungtinė Europos Tarybos ir ES programa „OCTOPUS“ (1998). Ši programa „OCTOPUS I“ ir „OCTOPUS II“ patarinėjo šalims kandidatėms, kokiomis priemonėmis kovoti su organizuotais nusikaltimais ir korupcija.

Pagrindiniai *Europos Komisijos* (EK) instrumentai kovoje su korupcija buvo tarptautinės konvencijos : Konvencija dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos (1995), Konvencijos dėl Europos Bendrijos finansinių interesų apsaugos pirmasis protokolai (1996), Konvencija dėl kovos su korupcija, susijusia su Europos Bendrijų pareigūnais ar Europos Sąjungos valstybių narių pareigūnais (1997), Konvencijos dėl Europos Bendrijos finansinių interesų apsaugos antrasis protokolai (1997). Pažymėtina, kad jame pirmą sykį paminėtos aktyvios ir pasyvios korupcijos sąvokos.

1999 – aisiais buvo įsteigta Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (pasaulyje minima OLAF trumpiniu), kurios misija yra apsaugoti Europos Sąjungos interesus, kovoti su sukčiavimu, korupcija ir kita neteisėta veika, įskaitant Europos institucijų neteisėtus veiksmus.

2002 – aisiais Europos Komisija buvo kritikuojama kaip neturinti aiškaus *korupcijos apibrėžimo*. Tačiau šalių kandidačių įvertinimai, kuriuos vykdė EK, leido manyti, kad „korupcija daugiausia suprantama siaurąja kyšininkavimo reikšme, pateikiama baudžiamojoje teisėje ir tarptautiniuose susitarimuose“ (Atviros visuomenės institutas 2002; 23). 2003 – ūjų dokumente EK pažymėjo, kad jai labiau priimtinas yra Jungtinių Tautų naudojamas platus korupcijos apibrėžimas „piktnaudžiavimas galia siekiant asmeninio tikslo“, kadangi pastarasis apima viešąjį ir privatų sektorius (Commission of the European Communities 2003b; 6). Toliau dokumente pažymima, kad ES antikorupcinė politika priklauso nuo subjekto: atitinkamai korupcija gali būti apibrėžiama kaip konkretus nusikaltimas (kyšininkavimas) teisiniame kontekste ir platesniame socio-ekonominiame kontekste (šis kontekstas apima tokias koncepcijas kaip sąžiningumas, skaidrumas, atskaitomybė ir geras valdymas). Europos Komisija taip pat pabrėžė politinės valios kovoje su korupcija aspektą, pažymėdama, kad iniciatyvą korupcijos prevencijos ir kovos su korupcija srityse visų pirma turi rodyti valstybės lyderiai ir sprendimų priėmėjai.

2003 – ūjų rugsėjo 27 d. ES pranešime spaudai buvo pažymėta, kad kova su korupcija yra vienas svarbiausių ES politinių prioritetų vidaus ir išorės politikoje. Pranešime buvo pabrėžiama, kad ES reikalaus iš šalių kandidačių šios problemos sprendimo būdų bei taip pat sieks kovą su korupcija padaryti neatskiriama užsienio ir prekybos politikos dalimi (EU News, Policy Positions & EU Actors online 2003).

Europos Taryba, Europos Komisija, Europos Parlamentas, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas parengė bendradarbiavimo pranešimą dėl ES politikos kovojant su korupcija (2003). Šiame dokumente buvo pažymėta, kad stiprus politinis įsipareigojimas kovoti su visomis korupcijos formomis turėtų kilti iš aukščiausių ES institucijų; esamų antikorupcinių instrumentų įgyvendinimas turi būti vertinamas ir stiprinamas naudojant vieną arba abi Europos Tarybos Konvencijas ir GRECO monitoringo instrumentus; ES šalys narės turėtų sukurti ir tobulinti tyrimo priemones ir pritraukti specialistus kovoje su korupcija; šalys narės ir ES institucijos turėtų sustiprinti pastangas kovoje su korupcija, kuri yra žalinga Europos Bendrijos finansiniam interesui; bendri integralumo (sąžiningumo) standartai viešajame administravime

turėtų būti sukurti ES; šalys narės ir Komisija turėtų remti privataus sektoriaus pastangas propaguoti sąžiningumą ir korporatyvią atsakomybę; kova su politine korupcija ir neteisėtu socialinių partnerių ir kitų interesų grupių finansavimu turi būti sustiprinta ES ir šalyse narėse; vykdydamos dialogą su prisijungiančiomis, kandidatėmis ir trečiosiomis šalimis, šalys narės ir Komisija turi sistemiškai įtraukti korupcijos problemas ir padėti šalims parengti ir įgyvendinti nacionalines antikorpucines politikas; ES turi tęsti kovą su korupcija kaip integruotą savo užsienio ir prekybos politikos dalį (Commision of the European Communities 2003b; 23).

Svarbu pažymėti, kad Europos Komisija formuodama antikorpucinę politiką remiasi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) Konvencija dėl kovos su užsienio šalių pareigūnų papirkinėjimu tarptautiniuose verslo sandoriuose (1997) bei Jungtinių Tautų (JT) Konvencija prieš korupciją.

2005 – ujų pabaigoje Europos Komisijos pirmininko pavaduotojo S. Kallasas kalba, sakyta Europos politikos studijų centre, skirta Europos politikos institucijų tinklui, atskleidė dar vieną antikorpucijos aspektą. Kallasas klausimą apie pasitikėjimą Europos Sąjunga tiesiogiai susiejo su skaidrumu. Anot Kallaso, „skaidrumas - politinis procesas, kuriuo siekiama užtikrinti, kad sprendimų priėmimo procesas tinkamai funkcionuotų; skaidrumas yra reikalingas įgyti visuomenės pasitikėjimui; bei skaidrumas apsaugo politikus nuo jų pačių“ (Kallas 2005).

Pastebėtina, kad antikorpucinės politikos priemonės, kurias EK rekomendavo šalims kandidatėms iki 2002 – ujų, buvo nukreiptos į *kontrolės paradigmą* (Atviros visuomenės institutas 2002; 18), pabrėžiant, kad baudžiamieji antikorpuciniai įstatymai bus optimaliai ir visiškai įgyvendinti. Pažymėtina, kad EK siūlomus korupcijos mažinimo būdus sudaro labai platus spektras pakankamai abstrakčių priemonių.

#### *Integracijos sąlygos ir šalių kandidačių vertinimas korupcijos mažinimo srityje*

Norint tapti Europos Sąjungos nare, šalys kandidatės turėjo atitikti stojimo kriterijus. Šie kriterijai yra išvardinti 1993 – ujų Kopenhagoje posėdžiavusios Europos Vadovų Tarybos sprendimo protokole. Jame pažymima, kad „asocijuotosios Vidurio ir Rytų Europos šalys, norinčios tapti Europos Sąjungos narėmis, galės jomis ir tapti“ bei išvardijami vadinamieji Kopenhagos kriterijai (European Council 1993), kuriuos sudaro politiniai bei ekonominiai

kriterijai ir *acquis communautaire* pritaikymas. Pagal šiuos kriterijus siekiant narystės reikalaujama, kad šalis kandidatė turėtų stabilias institucijas, garantuojančias demokratiją, teisinės valstybės principus, žmogaus teises, pagarbą mažumoms ir jų apsaugą. Tai politiniai kriterijai. Taip pat reikalaujama turėti funkcionuojančią rinkos ekonomiką bei gebėjimą atlaikyti Europos Sąjungos konkurencijos spaudimą ir rinkos jėgų poveikį. Tai ekonominiai kriterijai. Šie kriterijai atitinka ES sutartyje 1993 – ujų lapkričio 1 d. įsigaliojusius Maastrichto sutartimi įtvirtintus ekonominės politikos principus. Šalis turėtų sugebėti prisiimti narystės išpareigojimus, įskaitant politinės, ekonominės ir pinigų sąjungos tikslų laikymąsi. Pastarasis kriterijus susijęs su Europos Sąjungos teisės aktu, vadinamųjų *acquis communautaire*, įgyvendinimu, kitaip dar vadinamas *acquis* kriterijumi.

Kaip pabrėžia Q. Reedas, kiekvienoje iš šių sričių korupcijai buvo skiriamas nemažas dėmesys. Siekdama įvertinti, kaip šalys kandidatės atitinka politinius kriterijus, Komisija nagrinėjo priemones, kurių šalys imasi siekdamas kovoti su korupcija, taip pat pateikė šalių įvairių institucijų (Parlamento, vykdomosios valdžios ir teismų) aprašymą, bei domėjosi, kaip praktiškai naudojamos įvairiomis teisėmis ir laisvėmis. Nagrinėdama žmogaus teisių klausimus, Komisija analizavo, kaip šalys kandidatės laikosi ir įgyvendina pagrindines žmogaus teisių konvencijas, ypač Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, nuostatas. Taip pat buvo kreipiamas dėmesys į tai, kaip įgyvendinami Europos Tarybos tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijoje išdėstyti įvairūs principai (Europos Komisija 2003).

Remiantis aukščiau išdėstytu galima teigti, kad EK pritarė, jog korupcija yra elgesio nukrypimas nuo tam tikrų standartų, tačiau nepakankamai atsakė į klausimą, kuris, pasak Scotta, yra labai svarbus: „kokius kriterijus mes naudojame tiems standartams nustatyti?“ (Scott 1972; 29).

Tai, kad korupcija buvo viena svarbiausių integracijos į ES problemų, atsispindi visose šalių kandidačių įvertinimo ataskaitose. 1998 ir 1999 – ujų Reguliariuose pranešimuose buvo pažymimi visoms šalims kandidatėms spręstini klausimai – teismų reformos tąsa ir kovos su korupcija suintensyvinimas. Pavyzdžiui, Lietuvai buvo rekomenduojama išplėsti korupcijos sąvoką, apimant netiesioginę korupciją trečiųjų šalių naudai ir nematerialų neteisėtą atlygį bei išspręsti tarpžinybinio koordinavimo problemą. Taip pat Lietuva turėtų ratifikuoti 1999 – ujų sausio mėn. pasirašytą Baudžiamosios teisės konvenciją prieš korupciją (Valstybinė Europos

integracijos misija 1999). Ataskaitoje pažymima, kad visoms šalims trūksta ryžto kovoje su korupcija, todėl antikorupcinės programos daugumoje šalių kol kas nėra efektyvios (Commission of the European Union 1998, 1999).

2000 –ųjų Reguliarijame pranešime pažymimi tie patys spręstini klausimai – teismų reformos tąsa ir kovos su korupcija suintensyvėjimas, jau minėti 1999 –ųjų spalio mėn. ataskaitoje, bei tai, kad korupcija, sukčiavimas ir ekonominiai nusikaltimai plačiai paplitę daugumoje šalių kandidačių. Pastebima, kad tai mažina piliečių pasitikėjimą ir diskredituoja reformas. Pažymima, kad antikorupcinės programos jau pradėtos vykdyti ir pasiekta tam tikra pažanga, įskaitant galimybę naudotis tarptautinėmis priemonėmis šioje srityje, tačiau korupcija lieka rimta susirūpinimą keliančia problema. (Commission of the European Union 2000).

2001 – aisiais Europos Komisija iš esmės pakartojo 2000 –ųjų įvertinimą, kad nepaisant pastangų, korupcija, sukčiavimai ir ekonominiai nusikaltimai tebėra plačiai paplitę daugelyje šalių kandidačių. Komisija darydama išvadą, kad „daugumoje šalių buvo sustiprinti kovos su korupcija organai, padaryta pažanga įstatymų leidybos srityje ir tokiose srityse kaip viešieji pirkimai, galimybė gauti ir naudotis informacija. Vystymosi skatinimas keliose šalyse viešojo administravimo reformos srityje taip pat prisideda prie kovos su korupcija” (Commission of the European Union 2001) pripažino padarytą pažangą, tačiau vėl pabrėžė ryžtingų priemonių svarbą, kurios reikalingos korupcijos problemai spręsti.

2002 –ųjų ataskaitoje pažymima, kad pastebimas progresas kovoje su korupcija, sukčiavimu bei ekonominiais nusikaltimais, tačiau šios sritys ir toliau kelia rūpestį. Antikorupcijos strategijos yra sukurtos daugumoje šalių ir antikorupcinės tarnybos yra toliau stiprinamos. Progresas pastebimas įstatymų leidybos, viešųjų pirkimų, politinių partijų finansavimo sektoriuose, reikšmingos pastangos padarytos keliant visuomenės sąmoningumą (Commission of the European Union 2002; 13).

2003 –ųjų ataskaitoje buvo skelbiama, kad yra „pasiekta pažanga kovojant su korupcija, sukčiavimu ir ekonominiais nusikaltimais, tačiau ši sritis vis dar kelia susirūpinimą. Dauguma šalių jau patvirtino kovos su korupcija strategiją ir dar labiau sustiprino kovos su korupcija institucijas. Pasiekta didesnė įstatymų leidybos pažanga tokiose srityse kaip viešieji pirkimai ir politinių partijų finansavimas, daug pastangų skirta informuotumui didinti. Yra požymių,

rodančių, kad daugelyje šalių visuomenė pradeda geriau suvokti korupcijos pavojų ekonomikai ir visai visuomenei. Šioje srityje pastebimi svarbūs pokyčiai, užtikrinantys viešojo administravimo skaidrumą, atskaitingumą ir efektyvumą. Šį darbą reikia tęsti” (European Commission 2003b.) Kovai su sukčiavimais, korupcija ir pinigų plovimu turėtų daugiau dėmesio skirti Čekija, Estija, Lietuva ir Lenkija. Latvija, Slovėnija ir Slovakija paminėtos kaip turinčios geriau kovoti su sukčiavimais ir korupcija. Latvija ir Lenkija turėtų sustiprinti kovą su narkotikais (European Commission 2003; 14). Bendro pobūdžio komentarai ir pasiūlymai buvo pateikti atskiroms šalims kandidatėms. Tai buvo galutinė įvertinimo ataskaita integracijos proceso kontekste.

Reguliariųjų pranešimų analizė parodė, kad EK korupcijos situacijai įvertinti naudojo tris pagrindinius kriterijus, vienas jų - *kriminalinė statistika*. Šio kriterijaus naudojimas buvo kritikuojamas dėl to, kad vienais atvejais jo parodymas buvo laikomas faktiniu korupcijos lygio rodikliu, kitais atvejais nusikaltimų statistika buvo Europos Komisijos interpretuojama kaip kovos su korupcija stiprumo įrodymas. Nemažiau buvo išreikšta abejonių, kad nusikaltimų statistika korupcijos lygiams matuoti sukelia rimtų problemų (Atviros visuomenės institutas 2002; 45). Antrasis kriterijus - *viešosios nuomonės tyrimai*. Nors tokių tyrimų duomenų rezultatais buvo naudojama pakankamai plačiai, jie atsispindi Reguliariuose pranešimuose apie pažangą Bulgarijoje, Čekijoje, Slovakijoje (2000), tačiau ekspertų kritikos buvo neišvengta dėl duomenų rezultatų naudojimo aiškumo trūkumo: neaišku, kokių mastu EK pripažino tyrimų rezultatus kaip atspindinčius korupcijos lygį šalyse, nebuvo naudojami atskirų šalių detalieji tyrimai bei Pasaulio Banko ir Europos Rekonstrukcijos ir plėtros banko tyrimas (BEEPS 1999). Trečias kriterijus - *nekonkretizuoti įrodymai ir netiesioginiai įrodymai*. Atviros visuomenės instituto pranešime (2002) įvardijami tokie neapibrėžti įrodymai, kurie buvo naudojami Reguliariuosiuose pranešimuose. Pavyzdžiui, pranešime apie Slovėniją minimi „esami statistiniai duomenys ir ataskaitos”, Lenkijoje buvo pastebėta „daugybė gerai matomų įtarimų”, Bulgarijoje „nuolatiniai gandai apie korupciją įvairiuose administravimo lygiuose ir valstybiniame sektoriuje savaime prisideda prie politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos užteršimo” (Atviros visuomenės institutas 2002; 46-47).

Pažymėtina, kad korupcijos situacijos įvertimas stojimo į ES laikotarpiu buvo pakankamai *formalus*. Antikorupcinės politikos įvertinimas šalyse kandidatėse, kaip teigiama Atviros visuomenės instituto pranešime, skyrėsi nuo to, ką tvirtino pareigūnai (Europos Komisijos Generalinis direktoratas vystymui) ir kuriuos buvo galima rasti Reguliariuosiuose pranešimuose.

Anot pareigūnų, EK rengdama Reguliariusius pranešimus kreipė dėmesį į šešis „kontrolinius“ korupcijos stebėjimo kriterijus: ar šalyje yra antikorupcinės politika ir vyksta jos įgyvendinimas, kokia yra institucinė tvarka užduočių įgyvendinimui ir jų paskirstymui tarp institucijų, ar veikia Valstybės tarnautojų elgesio kodeksai ir vykdomos antikorupcinės programos valstybės tarnautojams, kokie yra korupcijos valdžioje ir viešajame administravime atvejai ir kaip valdžios institucijos reaguoja į juos bei ar yra ratifikuojamos ir įgyvendinamos atitinkamos konvencijos (Europos Tarybos, EBPO) (Atviros visuomenės institutas 2002; 48).

Europos Komisija pripažino sunkumus dėl korupcijos įvertinimo šalyse kandidatėse. Kaip pažymima Stojimo į ES stebėsenos proceso ataskaitoje „Komisijos pareigūnai sako, kad Komisija nebandė matuoti korupciją šalyse kandidatėse, teikdama pirmenybę antikorupcinei politikai“ (Atviros visuomenės institutas 2002; 42). Kaip pabrėžė Reedas, Komisijos antikorupcinės politikos įvertinimas rėmėsi sistemingu, tačiau vis tiek labai bendru kriterijų komplekto kontroliniu sąrašu. Taip pat pažymėdamas, kad EK formulavo savo nuomonę apie korupciją šalyse kandidatėse besiremddama antriniais šaltiniais, tokiais, kaip vietiniai viešosios nuomonės tyrimai ir tarptautiniai palyginamieji tyrimai (pavyzdžiui, Pasaulio Banko inicijuojami tyrimai), ekspertas pastebėjo, kad Komisija naudodama tyrimų rezultatų duomenis nesilaikė nuoseklios pozicijos visų šalių kandidačių atžvilgiu.

Apibendrinant Europos Sąjungos antikorupcinę praktiką iki 2004 – ūjų visų pirma verta remtis Atviros visuomenės instituto Stojimo į ES priežiūros programos inicijuoto nepriklausomo stebėjimo<sup>5</sup> išvalgomis. Kaip pažymėjo šios programos atstovai, didžiausias šio stebėjimo pranašumas buvo nuoseklus tos pačios metodikos naudojimas. Apžvelgiant šios programos pateiktas bendrąsias rekomendacijas šalims kandidatėms, pažymėtina, kad pagrindinis dėmesys buvo skiriamas politinei valiai mažinant korupciją, detalesniems korupcijos tyrimams,

---

<sup>5</sup> 2000 – aisiais buvo inicijuota Atviros visuomenės instituto Stojimo į ES priežiūros programa, kurios tikslas - paremti stojimo į ES proceso nepriklausomą stebėjimą, vykdomą pilietinės visuomenės atstovų ir sutelkti dėmesį į tai, kaip vyriausybės laikosi ES narystės politinių kriterijų. Stojimo į ES priežiūros programa, padedant Transparency International ir tarptautinei patariamajai kolegijai parengė metodologiją korupcijos situacijai stebėti. Ši metodologija numatė įstatymų leidybos ir institucijų tyrimą, kuris padėtų užkirsti kelią korupcijai ar kovoti su ja pasinaudojant esamais korupcijos tyrimais kiekvienoje šalyje kandidatėje, atliktais pranešimus rengusių specialistų. 2001– aisiais metais šis projektas buvo pradėtas vykdyti 10 šalių kandidačių: Bulgarijoje, Čekijoje, Estijoje, Vengrijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Lenkijoje, Rumunijoje, Slovakijoje ir Slovėnijoje. Visos šalys turėjo aprašyti tuos pačius korupcijos stebėjimo komponentus (sritis): vykdomoji valdžia ir valstybės valdymo tarnyba, įstatymų leidžiamasis organas, politinės partijos, teismai, viešosios paslaugos, viešieji pirkimai, valstybinės tarnybos, ombudsmenas, kitos „sarginės organizacijos“, žiniasklaida, pilietinės visuomenės iniciatyvos (Open Society Institute 2001).

antikorupciniam švietimui, prokurorų apsaugai, įstatymų leidybos proceso reformai, protekcionizmo išgyvendinimu viešojo administravimo, licenzijų, leidimų išdavimo procedūrų auditui, interesų konflikto prevencijai, viešojo administravimo etikos kodekso sukūrimui, valdžios decentralizavimui, partijų finansavimo taisyklių reformai, viešųjų pirkimų reformai, radijo ir televizijos veiklos nepriklausomumo užtikrinimui. Kiekvienai šaliai taip pat buvo skirtos specialios rekomendacijos, pavyzdžiui, Lietuvai buvo rekomenduojama „užtikrinti, kad būtų prieinami pilni statistiniai duomenys apie baudžiamąsias bylas ir apkaltinamuosius nuosprendžius už su korupcija susijusius veiksmus“ (Atviros visuomenės institutas 2002; 120). Pagrindinės rekomendacijos Europos Sąjungai buvo nukreiptos į palyginamųjų tyrimų šalyse kandidatėse rėmimą, įstojimą į GRECO, konkrečių korupcijos sričių (tarp jų ir partijų finansavimo) tyrimų vykdymą, spaudimą šalims kandidatėms siekiant tarptautinių konvencijų (Europos Tarybos antikorupcinių konvencijų) ratifikavimo ir įstojimo į GRECO (dar neįstojusioms šalims).

Nepriklausomo stebėjimo išvados ir rekomendacijų centrinė ašis buvo *teisinės bazės stiprinimas tarptautinėje arenoje ir įvairių korupcijos tyrimų vykdymas*. Taip pat Europos komisija buvo kritikuojama dėl to, kad nepaisant Kopenhagos kriterijų, susijusių su korupcija, patariamojo pobūdžio, ji neišdėstė argumentų, kodėl korupcija buvo įtraukta kaip stojimo į ES kliūtis bei nenurodė, tikslių antikorupcinių kriterijų, kuriuos šalys kandidatės turi vykdyti. „Aiškumo nebuvimas gali būti iš dalies susijęs su aiškiai privalomo *acquis* korupcijos srityje nebuvimu: pavyzdžiui, vienintelės aiškios ES konvencijos, liečiančios korupciją nebuvimu“ (Atviros visuomenės institutas 2002; 18). Verta pažymėti, kad iki šiol ES kritikuojama šiuo klausimu. Naujausioje 2006 – ūjų Bulgarijos antikorupcinės reformos įvertinimo ataskaitoje pabrėžiama, kad Europos Sąjunga vis dar *neturi išsamios antikorupcinės politikos*. Taip pat pažymima, kad siekdama kovoti su korupcija Europos komisija priėmė labai komplikotas biurokratinės procedūras, kurios negatyviai veikia korupcijos paplitimą. Pirmenybė dažniau yra suteikiama „*indėlio*“ rodikliams (taisyklėms, procedūroms) nei „*rezultatui*“, t.y., faktiniam poveikiui. (Center for the Study of Democracy 2006; 74).

Baigiant nagrinėti Europos Sąjungos veiksmus korupcijos mažinimo srityje, reikia pažymėti, kad nuo 1998 – ūjų korupcijos problema buvo akcentuojama šalyse kandidatėse kaip vienas esminių trukdžių įgyvendinant šios tarptautinės organizacijos politinius ir ekonominius interesus. Galima išskirti tokius ankstyvuosius (1998 – 2003 – ieji) veiksnius, tiesiogiai susijusius su Europos Sąjungos interesų užtikrinimu ir korupcijos mažinimu pokomunistinėse šalyse:

sąlyginai siauros korupcijos apibrėžties taikymas (didžiausias dėmesys skiriamas kyšininkavimui), korupcijos problemos priskyrimas valstybiniam sektoriui, reikalavimas laikytis baudžiamųjų antikorupcinių įstatymų. Vėlesnieji (nuo 2004 – ujų) veiksniai yra apibūdinami kaip platesnės korupcijos apibrėžties taikymas (įvedama politinės korupcijos sąvoka, akcentuojama korupcija privačiame sektoriuje), skaidrumo kaip vertybės akcentavimas, didelis dėmesys skaidrumo elementui įsisavinant ES lėšas. Pavyzdžiui, kartu su Transparency International Europos Komisija pristatė iniciatyvą, skirtą lobistinės veiklos Briuselyje bei Europos fondų naudojimo skaidrumui (Green paper 2006). Pastarieji veiksniai gali turėti įtakoti naujas antikorupcinės politikos kryptis naujose šalyse kandidatėse.

### **2.3.2. Pasaulio bankas**

Viena aktyviausių ir plačiai žinomų tarptautinių organizacijų (ir donorų korupcijos mažinimo srityje) yra *Pasaulio bankas* (PB). Nuo 1996 – ujų iki dabar Pasaulio bankas parėmė daugiau nei 600 įvairių antikorupcinių programų ir valdymo iniciatyvų pasaulyje (tokia informacija yra pateikiama Transparency International interneto svetainėje).

1990 – aisiais PB generalinis advokatas I. Shihatas, interpretuodamas šio banko teises galimybes, pažymėjo, jog Pasaulio Bankas negali būti įtakotas nario (šalies akcininkės) politinio charakterio ir negali kištis į vietos ar tarptautinę nario (šalies akcininkės) politiką, negali pasinaudoti donoro statusu ir įtakoti šalies paramos gavėjos politinių orientacijų ir veiksmų ir t.t. Tokie reikalavimai paliko erdvės antikorupcinei veiklai, tačiau galimybės buvo ribotos. Anot ekspertų, „korupcija buvo per daug „politinė“. Reikėjo ją depolitizuoti ir paversti ekonomine problema, kurią galima apibrėžti, iširti, nustatyti jos priežastis ir pasekmes” (Polzer 2001; 10). Jau 1996 – aisiais Pasaulio Banko prezidentas J. Wolfensohnas savo kasmetinėje kalboje pabrėžė, kad „korupcija yra vėžys, tačiau ji *nėra politinė*, bet *socialinė ir ekonominė*, todėl apie ją galima kalbėti” (Wolfensohn 1996). Kuomet korupcija buvo apibrėžta kaip ekonominė problema, kuri sąlygoja institucijų silpnumą ir specifinę vyriausybės politiką, tam tikri antikorupciniai veiksmai buvo nukreipiami į ekonominių ir institucinių reformų atlikimą. Tiek pasauliniu, tiek vietos lygmenyse buvo sutarta, kad korupcija stabdo ekonomikos augimą, didina socialinę nelygybę ir ardo demokratiją. Tačiau, pasak Krastevo, tuo pat metu atsirado du visiškai skirtingi antikorupciniai argumentai. Pirmieji, kurių pagrindas *laisvoji rinka*, skelbė, kad didelė ir galinga vyriausybė gali turėti korupcinių padarinių. Naudojamas Tanzi (1998) argumentas, kad

korupcijos lygio didėjimas susijęs su stiprėjančiu vyriausybės vaidmeniu ekonomikoje. Anot Krastevo, iš šio argumento kylanti išvada ir patarimas sėkmingai antikorpucinei kompanijai „yra atitraukti vyriausybę nuo ekonomikos“ (Krastev 2001; 15), bei dereguluoti ekonominį gyvenimą ir mažinti valstybės vaidmenį. *Demokratiniai* antikorpuciniai argumentai skelbė, kad korumpuoja ne didelė vyriausybė, o dideli pinigai, pavyzdžiui, neteisėtas politinių partijų finansavimas, kriminaliniai vyriausybės ir verslo sektoriaus santykiai. Retoriškai šiuos argumentus galima būtų suderinti, tačiau praktiškai yra sudėtinga vienu metu sumažinti mokesčius ir, kaip teigia laisvosios rinkos šalininkai, padidinti mokesčius, nes demokratija kainuoja (Holmes and Sunstein 1999). Todėl, pasak Krastevo, pasaulinės antikorpucinės iniciatyvos, kurias siūlė ir įgyvendino Pasaulio bankas, pakankamai atitinka laisvos rinkos principus, tačiau ne visada atitinka demokratijos argumentus (Krastev 2004; 35-37). Kodėl taip įvyksta? Radikalios išvados autorius teigia, kad tai susiję su korupcijos ne tik politine, ekonomine, bet ir moraline prigimtimi (Krastev 2004).

#### *Korupcijos mažinimo ir prevencijos instrumentai*

1997 – aisiais Pasaulio bankas paskelbė pradantis veikti korupcijos mažinimo sferoje. Antikorpucinę Pasaulio banko strategiją sudarė sukčiavimo ir korupcijos prevencijos Pasaulio banko finansuojamuose projektuose bei pagalbos šalims, kurios kreipiasi į šį banką siekdamos sumažinti korupciją, komponentai; paramos šalims rengiant antikorpucines strategijas bei analitinius darbus ir projektus bei paramos tarptautinėms pastangoms, siekiančioms pažaboti korupciją, komponentai. Pasaulio bankas siekė pagelbėti šalims atkreipti dėmesį, o ne visiškai eliminuoti korupciją, padėti pereiti nuo sisteminės korupcijos prie efektyviai veikiančios vyriausybės, kuri minimizuoja korupcijos neigiamą efektą vystymuisi. Korupcijos pažabojimas ir valdymo problemos sulaukė ypatingo Pasaulio banko dėmesio. Esminis akcentas Pasaulio banko antikorpucijos daugiašakėje strategijoje, paskelbtoje 1997 – aisiais, buvo ekonomikos ir institucinės reformos. Dėmesys buvo skiriamas penkioms kryptims: konkurenciniam privačiam sektoriui, politiniam ir viešajam atskaitingumui, pilietinės visuomenės balsui ir aktyvumui, viešojo sektoriaus valdymui ir vyriausybės struktūrai.

Apibrėždamas korupciją Pasaulio bankas naudojo siauresnį apibrėžimą, kurio centre buvo „viešosios tarnybos“ sąvoka: „piktnaudžiavimas viešąja tarnyba siekiant asmeninės naudos“ (World Bank 1997). Pasaulio bankas (2000) išskyrė du pagrindinius korupcijos tipus: *valstybės*

*užvaldymą* (mokėjimai valstybės tarnautojams siekiant daryti įtaką teisės aktų turiniui) ir *administracinę korupciją* (neteisėtą naudą teikimą valstybės pareigūnams, siekiant iškreipti esamų taisyklių, įstatymų ir nuostatų įgyvendinimą).

Šiame kontekste yra svarbu paminėti daugelio Pasaulio banko antikorupcinių studijų autorių Kaufmanną, kuris kartu su kolegomis Hellmanu, Jonesu, Johnsonu, Kraay'u, Mastruzzi, McMillanu, Schankermanu, Zoido, Woodruffu ir kt.<sup>6</sup> analizuoja korupcijos ir valdymo problemas skirtingose šalyse. Kaufmanno, Kraay'aus, Mastruzzi ir Zoido indėlis itin pastebimas nagrinėjant valdymo indikatorius<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Hellman, J., S., Jones, G., Kaufmann, D. 2000. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition. *World Bank Policy Research Working Paper No. 2444*. World Bank - Governance and Public Sector Reform, Massachusetts Institute of Technology (MIT) - Department of Economics and World Bank Institute.

Johnson, S., Kaufmann, D., Zoido, P. 2000. Corruption, Public Finances, and the Unofficial Economy *World Bank Policy Research Working Paper No. 2169*. Massachusetts Institute of Technology (MIT) - Sloan School of Management, World Bank Institute and Stanford University - Graduate School of Business.

Hellman, J., S., Jones, G., Kaufmann, D., Schankerman, M. 2000. Measuring Governance and State Capture: The Role of Bureaucrats and Firms in Shaping the Business Environment. *Background Paper, Workshop on The Institutional Foundation of a Market Economy - World Development Report 2001/02, Berlin*. World Bank - Governance and Public Sector Reform, Massachusetts Institute of Technology (MIT) - Department of Economics, World Bank Institute and London School of Economics and Political Science.

Johnson, S., Kaufmann, D., McMillan, J., Woodruff, Ch. 2001. Why Do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism. *Journal of Public Economics, Vol. 76, No. 3 Pp. 495-520*. Massachusetts Institute of Technology (MIT) - Sloan School of Management, World Bank Institute, Stanford Graduate School of Business and University of California, San Diego - Graduate School of International Relations and Pacific Studies (IRPS).

Kaufmann, D., Bellver, A. 2005. Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. World Bank Institute and World Bank Group - World Bank Institute.

Kaufmann, D., Vicente, P., C. 2006. Legal Corruption. World Bank Institute and University of Oxford - Centre for the Study of African Economies - Department of Economics.

<sup>7</sup> Kaufmann, D. Kraay, A., Zoido. 1999. Aggregating Governance Indicators. *World Bank Policy Research Working Paper No. 2195*. World Bank Institute, World Bank - Development Research Group (DECRG) and Stanford University - Graduate School of Business.

Kaufmann, D. Kraay, A., Zoido. 2002. Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01. *World Bank Policy Research Working Paper No. 2772*. World Bank Institute, World Bank - Development Research Group (DECRG) and Stanford University - Graduate School of Business.

Kaufmann, D. Kraay, A., Mastruzzi, M. 2003. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. *World Bank Policy Research Working Paper No. 3106*. World Bank Institute, World Bank - Development Research Group (DECRG) and World Bank - Research Department.

Kaufmann, D. Kraay, A., Mastruzzi, M. 2005. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. *World Bank Policy Research Working Paper Series No. 3630*. World Bank Institute, World Bank - Development Research Group (DECRG) and World Bank - Research.

Kaufmann, D. Kraay, A., Mastruzzi M. 2006. Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005. World Bank Institute, World Bank - Development Research Group (DECRG) and World Bank - Research Department.

Kaufmann, D. Kraay, A., Mastruzzi M. 2006. Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996 - 2005. *World Bank Policy Research Working Paper No. 4012*. World Bank Institute, World Bank (DECRG) and World Bank - Research Department.

2000 – ujų Pasaulio banko pranešime apie pagalbos pažabojant korupciją progresą nuo 1997 – ujų buvo akcentuojama kovos su korupcija ir korupcijos prevencijos strategija, kurioje pagrindinis dėmesys buvo skiriamas ne konkrečiam sektoriui ar institucijai, tačiau *šalies institucinės sistemos stiprinimui* (World Bank 2000b). Savo pranešime apie antikorupeiją pereinamuoju laikotarpiu bei pastangas sukurti daugiašakę kovos su korupcija strategiją Pasaulio bankas pažymėjo, kad ir toliau „antikorupeinės priemonės turi būti nukreiptos į viešojo administravimo reformą, ekonomikos politiką ir valdymą, teisinės sistemos ir teismų reformą, finansinės kontrolės sritį ir visuomenės priežiūrą (World Bank 1997; 2).

Pasaulio bankas plačiai naudojo korupcijos diagnostiką kaip korupcijos prevencijos priemonę. Vienas žinomiausių pasaulyje korupcijos tyrimų yra *Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas* (pasaulyje žinomas trumpiniu - BEEPS), kurį inicijuoja Pasaulio bankas ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas. 2005 – aisiais toks tyrimas buvo inicijuotas trečią kartą. 1999 – aisiais buvo apklausta daugiau nei 4000 įmonių savininkų ir vadovų iš 24 pereinamojo laikotarpio šalių ir Turkijos. Antras šio tyrimo etapas vyko 2002 – aisiais, kuomet buvo apklausti 6500 įmonių savininkai ir vadovai 26 pereinamojo laikotarpio šalyse, įskaitant Turkiją. 2005 – aisiais buvo apklausta 7942 respondentai iš 27 Centrinės ir Rytų Europos bei buvusių sovietinių šalių ir Turkijos. Lietuvoje buvo apklausta 205 įmonių savininkai ir vadovai. Kaip teigia mokslininkai Hellmanas, Jonesas, Kaufmannas ir Schankermanas (Hellman et al 2000; 4) *Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas* buvo užmanytas siekiant išplėsti empirinę valdymo sistemos ir korupcijos reiškinių analizę šalies ir įmonių lygmenyse. *BEEPS* klausimyno pagrindas yra klausimai, susiję su tiesiogine verslininkų patirtimi. Įmonių savininkai ir vadovai turi nurodyti, su kokiais trukdžiais susiduria savo veikloje, įskaitant makroekonominį nestabilumą, verslo reglamentavimą, mokesčių dydį ir administravimą, finansavimo galimybę, viešosios infrastruktūros kokybę, įstatymo viršenybės paisymą bei korupciją. Korupcijos reiškinys tiriamas užduodant klausimus apie skirtingas korupcijos formas, kyšio ėmėjus, svarbiausias korupcinių sandorių charakteristikas. Empiriškai matuojamos įvairios „didžiosios“ korupcijos formos, tokios kaip „valstybės užvaldymas“ bei korupcija viešuosiuose pirkimuose bei analizuojamos įmonių, mokėjusių neoficialius mokėjimus, charakteristikos. Taip pat tiriamas patronažas bei administracinė korupcija (Cheryl, Hellman, Ryterman 2004). Tyrėjai tvirtina, kad respondentų atsakymai apie skirtingas didžiosios korupcijos formas gali būti naudojami tokių indikatorių sukūrimui, kurie matuoja valstybės užvaldymo skirtingose valdžios lygmenyse mastą (Hellman et al. 2000; 21).

Taip pat atskiri korupcijos diagnostiniai tyrimai buvo atlikti bei veiklos planai parengti kai kuriose Vidurio ir Rytų Europos pokomunistinėse (Latvijoje, Slovakijoje, Rumunijoje) bei kitose šalyse (Albanijoje, Kambodžoje, Indonezijoje, Malavyje, Tailande).

Kita priemonė, kurią Pasaulio bankas paskelbė 2000 – aisiais, yra gairės darbuotojams dėl sukčiavimo ir korupcijos prevencijos Pasaulio banko projektuose (Aguilar, Gill, Pino 2000). Šiomis gairėmis buvo siekta informuoti apie korupcijos ir sukčiavimo Pasaulio banko projektuose būdus bei matavimo priemones, kurios gali būti taikomos jiems užčiuopti.

2004 – aisiais savo kasmetinėje ataskaitoje apie tyrinėjimus ir sankcijas netinkamam darbuotojų elgesiui ir korupcijai pažaboti Pasaulio Banko finansuojamose projektuose ši organizacija pristatė visą parą veikiančią karštąją liniją bei pareiškėjų (asmenų, pranešančių apie neteisėtus korupcinio pobūdžio veiksmus) apsaugos mechanizmą. Bankas taip pat paskelbė apie ketinimą skatinti firmas pranešti apie netinkamus veiksmus Banko finansuojamuose projektuose.

Apibendrinant Pasaulio banko tikslus ir veiksmus korupcijos mažinimo ir korupcijos prevencijos srityje, galima teigti, kad Pasaulio bankas korupciją kaip problemą pradėjo akcentuoti nuo 1990 –ųjų. 1996 – aisiais antikorupcinė veikla tapo labai matoma ir aktyvi. Reikia pabrėžti, kad Pasaulio bankas korupciją apibūdino kaip ekonominę ir socialinę problemą, kurios pagrindinė ašis yra viešoji tarnyba. Ypatingas dėmesys buvo skiriamas neteisėtai korupcinio pobūdžio veiklai banko finansuojamuose projektuose. Pagrindinės antikorupcinės priemonės buvo nukreiptos į valdymo ir viešojo administravimo sektorius. Skiriamas dėmesys pareiškėjams ir jų apsaugai.

Kitaip nei Europos Sąjunga, Pasaulio bankas pateikė korupcijos apibrėžtis - bendrąją, administracinės korupcijos; valstybės užvaldymo - ir taikė jas savo tyrimuose bei naudojo kuriant antikorupcines strategijas.

Nors Pasaulio bankas įvardino korupciją kaip socialinę ir ekonominę problemą, tokiu būdu depolitizuodamas korupcijos reiškinį, jo ataskaitose, nukreiptose į pokomunistines Vidurio ir Rytų Europos šalis (Anticorruption in Transition 2000; 2002; 2006), buvo skaičiuojamas valstybės užvaldymo indeksas (mokėjimai valstybės tarnautojams siekiant daryti įtaką teisės aktų

turiniui). Ypatingą dėmesį pokomunistinėms Vidurio ir Rytų Europos šalims Pasaulio bankas skyrė analizuodamas korupcijos situaciją ir antikorupcines veiklas jau paminėtose ataskaitose „Antikorupcija pereinamojo laikotarpio šalyse” (2000; 2002; 2006). Šios tarptautinės organizacijos-donorės atžvilgiu taikli yra Hutchinsono išvalga, kad „donorų ar, kitaip sakant, paramos teikimo sektoriuje vyraujantis ir labiausiai įtakingas yra *ekonominis požiūris* į korupciją. Ekonominės perspektyvos rėmuose sutelkiamas dėmesys į ekonominį racionalumą, iniciatyvas ir kliūtis, kurios įtakoja valstybės tarnautojų elgesį ir jų polinkį paimti kyšį ar piktnaudžiauti tarnyba” (Hutchinson 2005; 5). Apibendrinant pažymėtina, kad atlikta Pasaulio banko korupcijos mažinimo ir prevencijos instrumentų analizė atskleidė, jog šios tarptautinės organizacijos antikorupcinėje veikloje dominavo *ekonominis interesas*.

### **2.3.3. *Transparency International***

„*Transparency International*” (TI) yra įtakingiausia ir plačiausiai žinoma tarptautinė nevyriausybinė organizacija, vykdanči antikorupcines iniciatyvas. TI istorijos pradžia siejama su vienu iš šios organizacijos įkūrėju P. Eigenu, kuris, būdamas Pasaulio banko Rytų Afrikos programos direktoriumi, išvelgė didžiulę korupcijos grėsmę ir žalą bei pasiūlė sistemingai kovoti su šiuo reiškiniu, įtakojančiu ekonominį, socialinį ir demokratinį vystymąsi šalyse. Ši iniciatyva nesulaukė Pasaulio banko palaikymo dėl to, „kad Pasaulio banko statutas draudė politinę intervenciją šalyse, be to, ši iniciatyva buvo suprasta kaip nesąžininga intervencija į tuos reikalus, kuriuos kiekviena šalis turėtų spręsti pati, bei tai, kad Pasaulio bankas negalėjo kovoti su visomis pasaulio blogybėmis” (Eigen 2003). Kaip teigė Eigenas, Pasaulio bankas negalėjo pritarti tokiai iniciatyvai ir todėl, „kad turtingosios šalys, pagrindinės Pasaulio banko akcininkės, nesutiktų su tokia veikla dėl tuo metu vyravusio sutarimo, kad jeigu nori užsiimti verslu tarptautinėje rinkoje, turi kyšininkauti (Eigen 2003). Eigenas pasitraukė iš Pasaulio banko 1991 – aisiais ir po trijų metų konsultacijų 1993 – aisiais įkūrė *Transparency International*. Pasaulyje šiuo metu veikia daugiau nei 90 nacionalinių *Transparency International* skyrių. Šios organizacijos skyrius Lietuvoje buvo įkurtas 2000 – aisiais.

Pagrindinis *Transparency International* tikslas yra skatinti ilgalaikius korupcijos situacijos pokyčius. Pagrindinis dėmesys skiriamas korupcijos prevencijai ir sistemų reformavimui. Pabrėžiama, kad ši organizacija neatskleidžia ir nenagrinėja individualių korupcijos atvejų.

Transparency International taikoma korupcijos apibrėžtis yra „piktnaudžiavimas visuomenės patikėta galia siekiant asmeninės naudos” (Pope 2000; 1). Įdomu pažymėti, kad iki J. Pope’as Transparency International šaltinių knygos (Transparency International Source Book 2000) pasirodymo ši antikorupcinė organizacija naudojo kitą korupcijos apibrėžimą. Kaip ir Pasaulio bankas, Transparency International akcentavo piktnaudžiavimą *valstybės tarnyba* siekiant asmeninės naudos. Akivaizdu, kad korupcijos apibrėžtis, kurią siūlo ir taiko Transparency International nuo 2000 –ųjų, yra platesnė, nukreipianti dėmesį ne tik į administracinį, bet ir politinį sektorius bei apimanti ne tik valstybės, bet ir privatų sektorius.

Transparency International išplėtojo *Nacionalinio sąžiningumo sistemos koncepciją*. Ši koncepcija orientuojasi į *korupcijos prevenciją*, o ne į bausmes. Nacionalinio sąžiningumo sistemą sudaro vienuolika elementų: įstatymų leidžiamoji valdžia, įstatymų vykdomoji valdžia, teisėsaugos ir teisėtvarkos institucijos, valstybės kontrolė, ombudsmenas, pilietinės organizacijos (NVO sektorius), valstybės ir savivaldybės tarnautojai, žiniasklaida, pilietinė visuomenė, privatus sektorius ir tarptautinės organizacijos (Pope 2000; 35). Pope’as pažymi, kad visi sąžiningumo sistemos elementai yra tarpusavyje susiję, tačiau jų tvirtumas gali skirtis. Tačiau, anot autoriaus, visada yra pusiausvyra, pvz.: „Singapūre nepakankamą spaudos laisvę kompensuoja aktyvios antikorupcinės tarnybos” (Pope 2000; 36).

Pope’as pabrėžia, kad pilnas nacionalinio sąžiningumo sistemos komplektas susideda ne tik iš institucinių elementų, bet taip pat ir iš atitinkamų taisyklių ir praktinės veiklos. Pastaroji sudaro priemonių kompleksą, kuris sustiprina įvairias institucijas. Tokių taisyklių ir praktikų nebuvimas signalizuoja apie akivaizdų indikatorių silpnumą. Paminėtos praktikos nebūtinai tinka tik vienam konkrečiam elementui, 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 Pope’as, instituciniai elementai kartu su taisyklėmis ir praktiniu jų taikymu ir sudaro pilną Nacionalinio sąžiningumo sistemą. Šis sisteminis požiūris, anot jo šalininkų, atveria naujas korupcijos diagnostikos ir korupcijos mažinimo galimybes. Nacionalinio integralumo koncepcija siūlo nežiūrėti į atskiras institucijas (kaip pvz, tik teisėsauga ir teisėtvarka) bei jų taikomas priemones (pvz, kriminalines bausmes) ir kurti autonomiškas programas bei vykdyti savarankiškas reformas. Pope’as siūlo

atsižvelgti į „tarpusavio ryšius, tarpusavio priklausomybę ir jungtinį efektyvumą” (Pope 2000; 37). Apibendrinat galima pasakyti, kad tai yra *holistinio* požiūrio į korupcijos prevenciją pavyzdys. Šios organizacijos tikslas yra į kovą su korupcija pasitelkti pilietinę visuomenę, verslo sektorių bei vyriausybines organizacijas.

Transparency International išskiria tokias strategines kryptis arba dar kitaip vadinamus pasaulinius prioritetus mažinant korupciją: *politinės korupcijos* mažinimas - pinigų ir interesų įtakos politiniam procesui atskleidimas ir silpninimas; korupcijos pažabojimas *viešųjų paslaugų užsakymų* sferoje - viešųjų pirkimų apsauga nuo korupcijos; antikorupcinių standartų diegimas *privačiame sektoriuje* – pasaulinių verslo standartų, tokių, kaip sąžiningumas, skaidrumas ir atskaitomybė tobulinimas bei pritarimas tarptautinėms *konvencijoms prieš korupciją* – tarptautinės antikorupcinės teisinės bazės veikimo užtikrinimas (Transparency International 2004a).

Ši tarptautinė organizacija turi keturias regionines programas: Afrikos ir Vidurio Rytų, Amerikos, Azijos – Ramiojo vandenyno bei Europos ir Centrinės Azijos. Šiek tiek plačiau verta apžvelgti veiklos prioritetus Europos ir Centrinės Azijos regione. Didelis dėmesys yra skiriamas integracijos į ES procesui, gero valdymo aspektams Pietryčių Europoje bei reformoms nafta turtingose šalyse, tokiose, kaip Azerbaidžanas ir Kazachstanas. Šiame regione veikia daugiau nei 30 nacionalinių skyrių. Pagrindiniai prioritetai iš principo sutampa su pasauliniais prioritetais: politinės korupcijos ir valstybės užvaldymo mažinimas, parama antikorupcinei reformai valstybinių užsakymų srityje, patobulintos verslo etikos standartų propagavimas (Transparency International 2004b; 19).

Pabrėžiant TI poziciją ir rekomendacijas Europos Sąjungos šalims, o tuo pačiu ir buvusioms pokomunistinėms šalims, dabar jau esančioms ES sudėtyje, reikia paminėti Transparency International pateiktas rekomendacijas Europos plėtros ir humanitarinės pagalbos komisarui dėl Europos Sąjungos būsimosios plėtros politikos (Transparency International 2005b). TI pažymėjo, kad į sąrašą reikėtų įtraukti antikorupciją kaip dar vieną kertinį klausimą, aktualų visoms sritims; naujojoje ES plėtros politikoje reikėtų pateikti nuorodą į Jungtinių Tautų konvenciją prieš korupciją; plėtros politikoje privalo būti abi kyšininkavimo bei korupcijos pusės: pasiūla ir paklausa; antikorupcinės priemonės turi būti pridėtos prie klausimų sąrašo, atspindinčio

ES vertybes politikos dialoge; reikia atsižvelgti į tebevykstantį Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Pagalbos plėtrai komiteto darbą didinant donorų efektyvumą kovoje su korupcija; į politiką reikėtų įtraukti skaidrumo ir atskaitomybės nuostatas ir standartus; turi būti aiškiai nurodytas įsipareigojimas parengti nuoseklią antikorupcijos politiką.

Taip pat labai svarbu paminėti šios organizacijos pačias naujausias iniciatyvas, kurių viena yra rekomendacijos Europos Komisijai dėl lobistinės veiklos Briuselyje bei Europos fondų naudojimo skaidrumo (Green paper 2006). Kita iniciatyva yra skirta korupcijos ir stojimo į Europos Sąjungą klausimams (Transparency International 2006). Pastarojoje pagrindinis dėmesys skiriamas griežtų antikorupcinių priemonių įtraukimui į visus reformos procesus; konkretiems antikorupciniais standartams, įskaitant indikatorius ir gaires šalims kandidatėms. Pažymėtina, kad Europos Sąjunga turi vienodai traktuoti visas šalis kandidates ir stengtis išvengti konkurencijos sudarymo tarp šalių. Ypatingai pabrėžiamas antikorupcinių standartų, kuriuos galima įvertinti, įgyvendinimas, ne tik šių standartų adaptacija. Akcentuojamas skaidrus ir griežtas padaryto progreso stojimo procese ir paties stojimo proceso monitoringas, atliekamas nepriklausomų institucijų, įskaitant pilietinę visuomenę bei plataus korupcijos apibrėžimo naudojimas, kuris kerta kyšininkavimo ribas ir apima valstybės užvaldymą, galios tinklų įtvirtinimą, prekybą įtaka ir t.t. Taip pat akcentuojamas didesnis skaidrumas Europos Sąjungos fondų valdyje siekiant užkirsti kelią korupcijai bei dvigubų standartų vengimą: naujos Europos Sąjungos antikorupcinės priemonės turi būti įgyvendinamos visose šalyse narėse (Transparency International 2006). Pastebėtina, kad toks pareiškimas gali būti vertinimas kaip itin svarbus naujosios kandidatėms šalims, šiuo atveju konkrečiai siejamas su Bulgarija ir Rumunija, kuriose korupcija yra minima kaip viena didžiausių kliūčių integracijos procese (2006). Pažymėtina, kad atsižvelgus į aukščiau išvardintas Transparency International pastabas, gali pasikeisti korupcijos fenomeno konstravimo pobūdis šalyse, dar tik siekiančiose narystės Europos Sąjungoje. Pabrėžiamas specialių antikorupcinių standartų taikymas atskiroms šalims, vengiant abstrakčių bei parengtų Vakarų šalyse ir niekur neišbandytų antikorupcinių priemonių, gali įtakoti skirtingas nei buvo ES – 8 šalių eurointegracijos laikotarpiu korupcijos problemos objektyvacijos ir eksternalizacijos fazes.

#### *Korupcijos mažinimo, korupcijos prevencijos ir antikorupcinio švietimo instrumentai*

Transparency International antikorupcinių priemonių sąrašas pakankamai ilgas. Plačiausiai žinoma antikorupcinė priemonė yra *korupcijos diagnostika* globaliame, regiono ir

nacionaliniuose lygmenyse. Vienas žymiausių Transparency International tyrimų, kuris remiasi respondentų suvokimu, yra *Korupcijos suvokimo indeksas* (KSI). Šio indeksu matuojama, kiek tiriamoje šalyje suvokiama egzistuojanti valstybės bei savivaldybių tarnautojų ir politikų korupcija. KSI yra kompleksinis indikatorius, nustatomas remiantis verslo atstovų apklausomis ir kitais ekspertiniais tyrimais. Transparency International pradėjo skelbti korupcijos suvokimo indeksą nuo 1995 –ųjų. Korupcijos suvokimo indeksas skaičiuojamas tik tose šalyse, kuriose buvo atlikti mažiausiai 3 tyrimai. 2005 metais korupcijos suvokimo indeksas buvo skaičiuojamas 159 šalyse. Korupcijos suvokimo indeksas leidžia palyginti korupcijos suvokimą tarp šalių, tačiau negalime tiesiogiai palyginti korupcijos situacijos pokyčių laike (Zoido and Chavis 2004; 278-281). Šis indeksas taip pat kritikuojamas dėl vienapusiškumo, kuomet „kaltinami“ yra tik kyšių ėmėjai, bet ne davėjai; dėl nepastoviai atliekamų ir nekontroliuojamų tyrimų šalyse, dėl kultūrinių skirtumų tarp šalių nepaisymo; dėl nepatikimų šaltinių naudojimo; perdėm siauros korupcijos apibrėžties (Galtung 2005). Tačiau nepaisant įvairios kritikos, šalių, dalyvaujančių šiame tyrime, skaičius 1995 – 2005 –ųjų laikotarpiu išaugo keturis kartus.

Kitas Transparency International korupcijos diagnostikos produktas yra *Kyšininkavimo mokėjimo indeksas* (KMI). Jis buvo skaičiuotas du kartus (1999 – aisiais ir 2002 – aisiais). KMI suteikia informaciją apie daugianacionalinių korporacijų polinkį kyšininkauti, kyšininkavimu užsikrėtusius verslo sektorius, kiek stambiausių korporacijų pareigūnai užsienio šalyse žino apie EBPO Antikyšininkavimo konvenciją (Konvencija dėl kovos su užsienio šalių pareigūnų papirkinėjimu tarptautiniuose verslo sandoriuose (1997), laipsnį, kuriuo šios firmos užtikrina EBPO Antikyšininkavimo konvencijos įgyvendinimą bei apie numanomą kitą nesąžiningo verslo praktiką, kurią firmos naudoja užsakymams gauti. Šis indeksas atspindi verslo lyderių nuomonę. 2002 – aisiais kyšių mokėtojų indeksas buvo atliktas 15 – oje šalių. Tai – Argentina, Brazilija, Kolumbija, Vengrija, Indija, Indonezija, Meksika, Marokas, Nigerija, Filipinai, Lenkija, Rusija, Pietų Afrika, Pietų Korėja ir Tailandas. Šios šalys yra įtrauktos į daugianacionalinių firmų prekybą bei investicinius projektus. Lietuva į šį tyrimą nepateko. 2006 – aisiais atlikto tyrimo metodologija skirsis nuo anksčiau atliktų dviejų tyrimų, todėl rezultatų lyginimas bus neįmanomas.

Dar vienas produktas yra gyventojų nuomonės ir patirties tyrimas *Pasaulinis korupcijos barometras*, kurį atlieka Transparency International kartu su Gallup International. Šis tyrimas yra atliekamas jau trečius metus. 2005 –ųjų tyrimas buvo atliktas 69 pasaulio šalyse, apklausta buvo

apie 55 000 respondentų. Lietuvoje buvo apklausta 511 gyventojų. Šis tyrimas, besiremiantis gyventojų nuomone, papildė kitus du pasaulinius korupcijos tyrimus: Korupcijos suvokimo indeksą, kuris remiasi verslo atstovų ir ekspertų nuomone, ir Kyšininkavimo indeksą, kuris remiasi verslo atstovų nuomone.

Tarp kitų TI antikorpucinių priemonių yra pažymėtini *sąžiningumo paktai*, kaip korupcijos prevencijos priemonė viešųjų paslaugų užsakymų sferoje, *korupcijos prevencija statybų projektuose*, *skaidraus verslo principai*, skirti verslo kompanijoms, *antikorpucijos vadovas*, t.y., pagalba antikorpucinių priemonių konstravimo ir taikymo procese, ir *korupcijos kovotojų priemonių praktinis gidas*, kuriame pateikiama praktinė įvairių šalių patirtis antikorpucijos srityje.

Apibendrinant galima teigti, kad Transparency International atsiradimo istorija bei jos tikslai ir interesai gali būti sąlyginai vadinami *pilietiniais* lyginant su jau aptartais Europos Sąjungos ir Pasaulio banko tikslais, kurie, kaip rodo šių institucijų antikorpucinės praktikos dokumentų analizė, yra labiau susiję su politiniais ir ekonominiais interesais. Transparency International taikomas ir propaguojamas sisteminis požiūris į korupcijos prevenciją, apimantis nevyriausybinį, valstybinį ir privatų sektorius, ir korupcijos apibrėžtis iki 2004 – ūjų, kuomet Lietuva ir kitos pokomunistinės šalys tapo Europos Sąjungos dalimi, buvo pati plačiausia ir apimanti daugiausia korupcinio pobūdžio veiklų lyginant su tokiomis tarptautinėmis organizacijomis kaip Europos Sąjunga ir Pasaulio bankas. Tačiau svarbu pabrėžti, kad Transparency International antikorpucinės praktikos siejamos su pokomunistinėmis Vidurio ir Rytų Europos šalimis labiausiai pastebimos tapo nuo 2002 – ūjų. Todėl šios organizacijos įtaka pokomunistinių Vidurio ir Rytų Europos šalių antikorpucijai buvo silpnesnė.

Tačiau akivaizdu, kad stiprėjantis Transparency International vaidmuo pasaulyje įtakoja korupcijos fenomeno supratimo ir aiškinimo reikšmių lauką, kurio dėmesio centre atsiduria pilietinė visuomenė, privatus sektorius ir politinė korupcija. Galima daryti prielaidą, kad naujausios Transparency International rekomendacijos Europos Sąjungai dėl stojimo proceso ir korupcijos klausimų (Transparency International 2006) gali įtakoti korupcijos suvokimą ir antikorpucinių priemonių pasirinkimą tiek naujose Europos Sąjungos šalyse, o galbūt netgi ir Europos Sąjungos senbuvėse.

## 2.4. Kiti tarptautiniai „žaidėjai“ ir tarptautinių organizacijų antikorpucinių tikslų sąsajos

Atlikta trijų tarptautinių antikorpucijos srityje veikiančių organizacijų veiklos analizė atskleidė pagrindinių antikorpucinio diskurso „žaidėjų“ tikslus ir priemones. Verta trumpai aptarti kitų tarptautinių organizacijų antikorpucinius tikslus, kadangi be jau nagrinėtų stambiausių tarptautinių „žaidėjų“ aktyviai veikė ir iki šiol veikia tokios įtakingos tarptautinės organizacijos kaip Jungtinės tautos ir jos šakinės organizacijos - Jungtinių Tautų vystymo programa bei Jungtinių Tautų narkotikų ir nusikaltimų biuras, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Jungtinių Valstijų tarptautinės plėtros agentūra, Jungtinės Karalystės tarptautinio vystymo departamentas, Azijos plėtros bankas ir kt.

*Jungtinės Tautos* vaidina svarbų vaidmenį tarptautinėse korupcijos mažinimo srityje (Jungtinės Tautos 2005). 1996 – aisiais Generalinė Asamblėja priėmė *Deklaraciją prieš korupciją ir kyšininkavimą tarptautinėse komercinėse operacijose* bei *Tarptautinį valstybės pareigūnų elgesio kodeksą*. Ši Asamblėja 2002 – aisiais pakvietė vyriausybes apsvastyti ir naudoti veiksmų planus įgyvendinant Vienos deklaraciją dėl nusikalstimų ir teisingumo bei išleido vadovo projektą dėl antikorpucinės politikos. 2003 – aisiais spalio mėn. 58 - ojoje sesijoje Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja priėmė JT Konvencijos prieš korupciją tekstą ir pateikė jį pasirašyti 2003 – aisiais gruodžio 9–11 d. Meridoje, Meksikoje vykusioje aukšto lygio politinėje konferencijoje. Šios konvencijos paskirtis yra veiksmingiau ir efektyviau skatinti bei stiprinti prevencines ir kovos su korupcija priemones; skatinti, palengvinti ir paremti tarptautinį bendradarbiavimą ir techninę pagalbą korupcijos prevencijoje ir kovoje su korupcija, taip pat turto išieškojime; skatinti sąžiningumą, atskaitomybę ir tinkamą valdymą viešųjų reikalų ir viešosios nuosavybės sferose. JT Konvencija pateikia standartinius tam tikrų sąvokų apibrėžimus, kurios yra vartojamos įvairiose šalyse ar srityse skirtinga reikšme; reikalauja valstybių parengti korupcijos prevencijos priemones, atsižvelgiant tiek į valstybinį, tiek į privatų sektorius; reikalauja valstybių tam tikras veikas laikyti nusikaltimais ir apsvastyti kitas; skatina tarptautinį bendradarbiavimą, pvz., vykdant ekstradiciją, teikiant teisinę pagalbą ir vykdant jungtinį tyrimą; nustato turto išieškojimą; nustato mokymo, tyrimo ir dalinimosi informacija priemones; apima technines nuostatas, pvz., konvencijos pasirašymą ir ratifikavimą (United Nations 2003). Šią Konvenciją prieš korupciją gali pasirašyti ne tik valstybės, bet ir regioninės ekonominės integracijos organizacijos. JT Konvenciją prieš korupciją Europos Bendrijos vardu buvo pasirašyta 2005 – aisiais rugsėjo mėn. Niujorke.

*Jungtinių Tautų vystymo programa* (toliau - JTVP) skelbė savo požiūrį į kovą su korupcija 2004 – ujų dokumente „Antikorupcija: praktika“. Nors JTVP kalba apie korupciją viešajame ir privačiame sektoriuje, tačiau akcentuojama buvo tai, kad „korupcija yra valdymo problema, institucinė nesėkmė ir gebėjimų sutvarkyti visuomenę socialinėmis, teisinėmis, politinėmis ir ekonominėmis kontrolės ir pusiausvyros priemonėmis stoka“ (UNDP 2004; 4). JTVP naudoja institucinę korupcijos konceptualizavimo formą, pagrįstą R. Klitgaard'o išvalgomis (2000). Naudojama papildyta Klitgaard'o formulė: Korupcija = (monopolija + diskrecija) – (atskaitomybė + sąžiningumas + skaidrumas). Reikia pažymėti, kad ši formulė yra paprasčiausia politinė metafora, padailinta matematiniais ženklais. Jungtinių tautų vystymo programa propaguoja holistinį požiūrį sprendžiant valdymo ir korupcijos problemas ir siūlo „penkių krypčių“ (prevencijos, teisėsaugos, visuomenės dalyvavimo ir koalicijų kūrimo, nacionalinių sąžiningumo institucijų stiprinimo, darbo su tarptautine bendruomene) strategiją, kuri gali būti pritaikyta atskirų šalių kontekstuose.

*Jungtinių Tautų narkotikų ir nusikaltimų biuras* (toliau - JTNNB) skatina ir remia 2003 – ujų Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją ratifikavimą bei įgyvendina Pasaulinę programą prieš korupciją. JTNNB požiūris į kovą su korupcija yra integruotas ir susideda iš šešių krypčių: demokratijos reformų, pilietinės visuomenės stiprinimo didinant prieigą prie informacijos ir vyriausybės funkcijų priežiūrą, įstatymų viršenybės puoselėjimo, balanso tarp nepriklausomybės atskaitomybės tarp valstybės tarnautojų išlaikymo, strateginės partnerystės nacionaliniame ir tarptautiniame lygmenyse, siekiant atstovauti ir paremti antikorupcinių iniciatyvų ir politikos įgyvendinimą, strateginės partnerystės nacionaliniame ir tarptautiniame lygmenyse, siekiant išplėtoti naujas kovos su korupcija strategijas. JTNNB skelbia, kad toks požiūris į kovą su korupcija privalo būti akivaizdus, nepartizaninis ir skaidrus, o tuo pačiu ir apimantis, integruojantis, išsamus bei darantis poveikį (UNODC 2001). Pažymėtina, kad Jungtinių Tautų narkotikų ir nusikaltimų biuras kartu su Jungtinių tautų Pramonės vystymo organizacija inicijavo nusikaltimų ir korupcijos versle tyrimą. Bandomieji tyrimai jau yra atlikti Bulgarijoje, Kanadoje ir Kenijoje (Alvazzi del Frate 2006).

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija siekia *mažinti vyriausybių ir kompanijų galias papirkti užsienio šalių pareigūnus* (Hutchinson 2005; 9). Ši organizacija buvo įkurta 1961 – aisiais JAV ir Kanadai prisijungus prie Europos ekonominio bendradarbiavimo organizacijos, vienijusios Europos šalis, kurioms buvo suteikta parama pagal Maršalo planą

sugriautai ekonomikai atstatyti. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija taip pat vykdo antikorupcinę veiklą *privačiame sektoriuje*. Ji pateikia rekomendacijas tarptautinėms bendrovėms, kaip išmatuoti korupciją ir užtikrinti gerą korporacinį valdymą (OECD 2000; 1). Taip pat ši organizacija dirba pinigų plovimo ir neteisėtų sandorių prevencijos sferoje. EBPO dalyvauja įvairiose regioninėse antikorupcinėse iniciatyvose, padeda šalims kovoti su korupcija ypatingą dėmesį skiriant *geram valdymui* bei *politikos kryptių* bendram vertinimui ir įsivertinimui. Svarbu pažymėti Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Konvenciją dėl kovos su užsienio šalių pareigūnų papirkinėjimu tarptautiniuose verslo sandoriuose (1997). Ši konvencija įpareigoja ją pasirašiusių šalių valdžios pareigūnų, paskirtų ar išrinktų, papirkinėjimą laikyti nusikaltimu. Pagal šią Konvenciją baudžiama už pareigūnų papirkinėjimą atliekant viešuosius pirkimus valstybinėse įstaigose, įmonėse ir tarptautinėse organizacijose, taip pat ir strategiškai svarbiose įmonėse (International Monetary Fund 2001).

*Jungtinių Valstijų tarptautinės plėtros agentūros* (toliau - JVTPA) požiūris yra išdėstytas „Kovos su korupcija vadove“ (USAID 1999). Šios agentūros požiūrį sudaro du esminiai aspektai: *institucinės reformos*, kuriomis siekiama pakeisti aplinką, kurioje dirba valstybės tarnautojai, ir *visuomenės reformos*, kuriomis siekiama pakeisti požiūrį į korupciją ir politinę valią bei sutelkti visuomenės nuomonę siekiant įgalinti ilgalaikes antikorupcines iniciatyvas. JVTPA savo dokumentuose teigia, kad kiekviena antikorupcijos strategija turi atitikti šalies kontekstą ir būti grindžiama korupcijos analize toje šalyje. Taip pat turi būti analizuojamas politinis kontekstas, įskaitant politinės valios mastą bei potencialius rėmėjus ir oponentus. JVTPA paskelbė naują antikorupcinę strategiją 2005 – ujų sausio mėn. Joje išlaikomi tie patys anksčiau minėti aspektai bei pabrėžiama, kad patirtis įrodė politinio konteksto, reikalingo sėkmingam antikorupciniam darbui, svarbą. (USAID 2005).

*Jungtinės Karalystės tarptautinio vystymo departamentas* (toliau - JKTVD) antikorupcijos strategijoje (1999) teigiama, kad egzistuoja trys korupcijos pažabojimo būdai. Pirmas yra korupcijos atsiradimo priežasčių šalinimas (skaidrumo didinimas sprendimo priėmimo procese, liberalizacija ar privatizacija). Antras – valstybės darbuotojų motyvacijos sistemos keitimas (algų didinimas, viešojo administravimo gerinimas ir kt.). Trečias – korupcinio elgesio suvaržymų stiprinimas (skaidrumo didinimas viešųjų pirkimų sektoriuje, audito procedūrų formalizavimas, antikorupcinės teisinės bazės atnaujinimas, antikorupcinių agentūrų stiprinimas, valstybės tarnautojų elgesio stebėjimas ir kt.). Taip pat JKTVD veikia ir kitose antikorupcinėse sferose,

tokiose kaip kyšininkavimo šalinimas tarptautiniuose verslo sandoriuose ir prekyboje, pinigų plovimo stabdymas bei bendrų procedūrų viešųjų pirkimų, konkursų, etikos kodeksų srityse skirtingose šalyse įgyvendinimas.

*Azijos plėtros banko* (toliau - APB) antikorpucinis požiūris yra išdėstytas politikos dokumente „Antikorpucija: mūsų struktūra, strategijos ir veiklos kryptys“ (1998). APB daugiau dėmesio skiria korpucijos prevencijai nei nusikaltėlių kriminalizacijai. Progresas, pasak šio banko atstovų, įmanomas įgyvendinant ilgalaikes ekonomines, teisinės ir institucines reformas. Nors didžiausias dėmesys yra skiriamas ekonominiams korpucijos aspektams siekiant išvengti trukdžių šalyse klientėse.

Pažymėtina, kad aktyviai deklaruojančios savo veiklą antikorpucijos srityje organizacijos buvo pristatytos. Tarptautinių organizacijų antikorpucinės praktikos analizė, atskleidžianti pagrindinių antikorpucinės rinkos „žaidėjų“ interesus ir taikomas priemones, padeda suprasti korpucijos reiškinio iškilimą ir atskleisti *teisinę ir procedūrinę* korpucijos reikšmių lauko prigimtį pokomunistinėse šalyse. Pastebėta akivaizdi tendencija, kad tiek Europos Sąjungos, Pasaulio banko ir Transparency International, tiek Jungtinės tautų ir jos šakinių organizacijų - Jungtinių Tautų vystymo programos bei Jungtinių Tautų narkotikų ir nusikaltimų biuro, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, Jungtinių Valstijų tarptautinės plėtros agentūros, Jungtinės Karalystės tarptautinio vystymo departamento ir Azijos plėtros banko siekiai korpucijos mažinimo ir prevencijos srityse yra *daugiakrypčiai*, bet pakankamai skirtingi, tačiau siūlomos *priemonės* yra panašios ir pastebimai *abstrakčios*.

Apibendrinant pažymėtina, kad Europos Sąjungos, Pasaulio banko ir Transparency International iniciatyvas, tokias kaip korpucijos mažinimo ir prevencijos priemonės, diagnostikos instrumentus, vykdytas iki 2002 -ųjų galima apibūdinti *visuotinės* ir *į valstybę* orientuotos antikorpucinės praktikos mokyklų rėmuose, kai korpucija suprantama kaip neabejotinas blogis. Pagrindiniais korpucinės veiklos dalyviais laikomi *valstybinio sektoriaus atstovai*. Antikorpucinių kampanijų pokomunistinėse šalyse laikotarpis, vykęs iki įstojimo į Europos Sąjungą (2004 – ujų), buvo pats reikšmingiausias formuojant ir įgyvendinant antikorpucinę politiką šiose šalyse, todėl tarptautinių organizacijų indėlis į šalių antikorpucines politikas buvo labai reikšmingas. Kaip rodo 3 paveikslas, dauguma antikorpucinių iniciatyvų Čekijoje, Vengrijoje, Lenkijoje, Estijoje, Lietuvoje, Latvijoje ir Slovakijoje vyko 1995 – 2002 – ujų

laikotarpiu. Taip pat pastebėtina, kad Europos Sąjungos vaidmuo šiose pokomunistinėse šalyse buvo didžiausias, todėl korupcijos suvokimas ir korupcijos fenomeno supratimo ir aiškinimo reikšmių laukas buvo labiausiai įtakotas šios tarptautinės tarpvalstybinės organizacijos. Pirmosios antikorupcijos bangos etapas, kaip jį įvardina Michaelis (2004), pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse gali būti apibūdinamas „*teisės aktu*“, „*kontrolės*“, „*ekonominės žalos*“ sąvokomis. Analizuodamas dešimties šalių kandidačių korupcijos situacijas ir antikorupcines politikas 2001 – 2002 – aisiais, stojimo į ES priežiūros programos ekspertas Reedas pažymėjo, kad tuo metu tarptautinių organizacijų rekomendacijose daugiausia dėmesio buvo skirta *civilinės ir baudžiamosios teisės reformai* (Atviros visuomenės institutas 2002). Tai iliustruoja tokie pavyzdžiai kaip siūlomos taikyti Europos Tarybos civilinės teisės konvencija ar Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos bei 1997 – ūjų EBPO konvencija dėl pareigūnų kyšininkavimo tarptautinėse verslo operacijose ir kt. Beje, pastarasis dokumentas buvo kritikuojamas dėl to, kad „į jį neįtraukti mokėjimai politinėms partijoms ir partijų pareigūnams“ (Rose-Ackerman 1999; 246). Kaip jau minėta, politinė korupcija nebuvo dėmesio centre arba buvo apeinama siekiant nenusižengti vidinės institucinėms taisyklėms (Pasaulio bankas). Kita tarptautinių organizacijų remiama sritis buvo *viešojo administravimo reforma* (Pasaulio Bankas), kuria buvo siekiama didinti valstybės tarnautojų kontrolės mechanizmų ir atskaitomybės veiksmingumą (Atviros visuomenės institutas 2002; 27). Todėl apibendrinimui tinka Krastevo mintis, kad tokių įvykių kontekste svarbia tapo neekonominių korupcijos diskursų marginalizacija, siekiant naujo antikorupcinio [ekonominio – J.P.] sutarimo.

## **2.5. Tarptautinių antikorupcinių organizacijų koalicija ir jų veiklos kritika**

Tarptautinių organizacijų veikla antikorupcijos srityje tapo labai kompleksinė ir ambicinga. Tarptautinių organizacijų siekiai ir pastangos šioje sferoje apėmė atskiras šalis ir atskirus jų sektorius. Besikeičianti ir negerėjanti korupcijos situacija tiek pasaulyje, tiek pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse įtakojo tarptautinių organizacijų ketinimus bendradarbiauti ir jungtis į antikorupcinių iniciatyvų koordinavimo grupes. Be to, tarptautinės organizacijos, teikiančios finansinę paramą, buvo kritikuojamos dėl to, kad „dažniausiai sėkmingi antikorupciniai darbai nuveikti atskirose šalyse nėra išvesti į anglų ar prancūzų kalbas, trūksta bendradarbiavimo atliekant korupcijos tyrimus bei dalinantis tiek pozityviais, tiek negatyviais darbo rezultatais“ (Bailey 2003; 4-5). Taip pat buvo pažymima, kad, „tarptautinėms agentūroms trūko ryžto veikiant pereinamojo laikotarpio šalyse, t.y., *korupcijos žodyno taikymo politiniame*

lygmenyje. Vietoje to, kad „padėtų išsivalyti šalių vyriausybėms, donorai „apginklavo” resursais politines grupes, kurios nesiėmė iniciatyvos naudoti juos atsakingai bei toliau silpnino šių valstybių teisėtumą tiek viduje, tiek tarptautinėje arenoje” (Philp 2002; 79). Taigi, tarptautinių organizacijų rengiamos diskusijos ir vykdomi antikorpucinės veiklos aptarimai pastarųjų kelių metų laikotarpiu tapo pakankamai dažnu įvykiu. Pavyzdžiui, *Tarptautinė antikorpucijos koordinavimo grupė*, kurią remia Jungtinių Tautų narkotikų ir nusikaltimų biuras ir Azijos plėtros bankas, stengiasi sustiprinti antikorpucijos koordinavimą ir bendradarbiavimą tarptautiniu mastu siekiant išvengti veiklos atkartojimo ir užtikrinti efektyvų esamų resursų panaudojimą pritaikant jau esamas sistemas regioniniame ir nacionaliniame lygmenyse. Šios grupės susitikimai vyksta nuo 2002 – ujų. Taip pat yra rengiami specialūs susitikimai ypatingiems atvejams, pavyzdžiui, ekspertų susitikimas dėl korupcijos prevencijos teikiant paramą Cunamio aukoms (2005). Kitos grupės – Ulstein antikorpucinių resursų centro - organizuotas seminaras apie donorų perspektyvą dėl korupcijos valstybės finansų valdyme vyko Bergene 2005 – ujų pradžioje.

Donorų veiklos klausimas taip pat buvo keliamas ir 11 – oje Tarptautinėje antikorpucijos konferencijoje (Transparency International 2003). Konferencijos metu buvo akcentuojamas bendradarbiavimo stiprinimas tarp tarptautinių organizacijų, kurių veikla susijusi su korupcijos mažinimu. Siūloma šiam tikslui sukurti naują instituciją arba padidinti JTVP įkurtos institucijos efektyvumą. Pastebėtina, kad tarp pagrindinių pastabų ir rekomendacijų donorams buvo siūloma į antikorpucinę veiklą įtraukti žmogaus teisių ir gero valdymo praktikas (Transparency International 2003), t.y., praplėsti antikorpucinės veiklos sferą arba, kitaip tariant, apjungti kelias problematines sritis bei tarpusavyje viešojoje erdvėje besivaržančias temas.

Taip pat svarbu paminėti vieną plačiausiai nuskambėjusių pastangų - Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Pagalbos plėtrai komiteto partnerystės forumą, kuris vyko Paryžiuje 2004 – ujų pabaigoje. Jo metu buvo sutarta, kad kertiniai tarptautinės bendruomenės tikslai yra kova su korupcija ir donorų naudojamų veiklos priemonių stiprinimas. Taip pat buvo pažymėta, kad didinant donorų kovos su korupcija veiksmingumą, ypač didelis dėmesys turi būti skiriamas intensyvesniam dialogui ir didesniai bendradarbiavimui tarp donorų, paramai patobulintoms vyriausybių sistemoms, institucijoms ir procesams šalyse partnerėse, atskaitomybės poreikio stiprinimui remiant parlamentus, piliečių visuomenę, profesines sąjungas ir žiniasklaidą, sudėtingo politinės korupcijos ir politinių partijų finansavimo klausimo nagrinėjimui (OECD 2005).

Pateiktų tarptautinių organizacijų bendradarbiavimo apžvalga rodo, kad atsiranda *naujos kryptys* tarptautinių organizacijų ir donorų veikloje, veikiančių antikorupcijos srityje. Visų pirma *korupcijos apibrėžtis* yra rekonstruojama ir išplečiama, antra – siekiama koordinuoti veiksmus ir tokiu būdu užtikrinti kuriamų ir įgyvendintų priemonių veiksmingumą. Tačiau iš kitos pusės, tarptautinės organizacijos ir donoriai vis dar yra kritikuojami dėl veiklos fragmentiškumo: „vienas svarbiausių rūpesčių yra tas, kad donorų požiūris į korupciją nėra sisteminis ar gerai suplanuotas. [...] bei tai, kad pastangos atkreipti dėmesį į korupciją gali sustabdyti arba susilpninti platesnės demokratizacijos reformos tikslus” (Doig and Marquette 2004; 211). Kaip silpnoji donorų vieta minimas antikorupcinės veiklos tęstinumas atskiros organizacijos viduje, ypatingai donorų bendruomenėje kaip visumoje. „Donorų darbo kompleksiskumas sujungtas su aiškių darbo kryptų stoka iškelia ilgalaikiškumo klausimą (Marquette 2004; 9). Kaip parodė dešimties metų antikorupcinės politikos rėmimo, kurią vykdė Europos fondas, praktika, parama koalicijoms, kurių veikla buvo sutelkta į sąmoningumo kėlimą Vidurio ir Rytų Europos šalyse, buvo labai sėkminga, tačiau ataskaitoje skelbiama, kad jos neprisidėjo prie užčiuopiamo korupcijos sumažinimo. Antikorupciniai projektai buvo daug sėkmingesni mažose bendruomenėse, svarbu ir tai, kad vykdant antikorupcinius projektus turėjo būti atsižvelgta į kultūrinį kontekstą (European Foundation Centre and Grantmakers East Group 2005; 5).

Nors tarptautinių organizacijų, veikiančių antikorupcijos srityje, bendradarbiavimo tikslai visų pirma apibūdinami kaip vykdomos antikorupcinės veiklos efektyvumo siekis, tačiau atsižvelgiant į kritiką ir nemažėjantį antikorupcinės „pramonės” populiarumą, galima išvelgti donorų ekonominius ir politinius interesus, kuriais siekiama pateisinti ir tęsti antikorupcines veiklas.

Šioje disertacijos dalyje atlikta antikorupcines iniciatyvas vykdančių tarptautinių organizacijų tikslų ir veiklos analizė atskleidė svarbų šių organizacijų vaidmenį Vidurio ir Rytų Europos šalyse ir išryškino du pagrindinius eurointegracijos laikotarpiu vyravusius požiūrius į korupcijos prevenciją ir mažinimą: teisinį – procedūrinį ir ekonominį.

### **3. KORUPCIJOS KONSTRAVIMO DIALEKTIKA PEREINAMUOJU LAIKOTARPIU POKOMUNISTINĖSE VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS ŠALYSE**

#### **3.1. Pokomunistinio pereinamojo laikotarpio specifika**

Pereinamojo pokomunistinio laikotarpio pobūdis ir komunizmo palikimas ekspertų išvadose (Atviros visuomenės institutas 2002; 39) figūruoja kaip pakankamai svarbios priežastys, dėl kurių korupcija naujose ES narėse lyginant su senomis šalimis narėmis suvokiama kaip didesnė problema. Todėl pirmiausia, anot lenkų mokslininko ir buvusio Lenkijos pirmosios nekomunistinės vyriausybės vicepremjero bei finansų ministro L. Balcerowicziaus, reikia atkreipti dėmesį į didžiulį pokyčių mąstą šiame regione, kai „paliečiama ir politinė, ir ekonominė sistema, o šių sistemų pokyčiai savo ruožtu veikia socialinę struktūrą. Visi šie vidiniai atitinkamų šalių pokyčiai kilo kaip sovietų imperijos žlugimo padarinys bei išraiška. Dauguma posovietinių šalių susidūrė su papildomomis savo teritorinių, taip pat socialinių bei kultūrinių ribų apibrėžtumo bei institucinės sąrangos kūrimo problemomis” (Balcerowicz: 1998; 119-120).

Šešiolika metų praėjo nuo radikalių pokyčių pradžios Vidurio ir Rytų Europos šalyse. Akivaizdžios permainos buvo fiksuojamos beveik visuose šio regiono buvusių komunistinių šalių sektoriuose. Žlugus totalitarinei politinei sistemai ir centralizuotai valdomai planinei ekonomikai pamažu pradėjo formuotis pilietinės visuomenės su liberalia politine santvarka ir laisvos rinkos ekonomika. Pavyzdžiui, pokomunistinis perėjimo procesas Lietuvoje pasižymėjo ne tik pokyčiais politinėje, ekonominėje bei šalies ūkio sistemose. M. Šaulausko teigimu, transformavosi ir tai, kas kinta lėčiausiai: „socialinė visuomenės struktūra - jos pasiskirstymas į įvairius padalinius pagal ekonominį, politinį, socialinį ir kultūrinį statusą ir giliai įsišakniję kasdienio bendrabūvio santykius nustatantys principai – moralės normos, estetiškos nuostatos, įpročiai, įsitikinimai, gyvenimo stiliai ir lūkesčiai” (Dobryninas et al 2000, 9). Skirtingose aptariamo regiono šalyse buvo skirtingas perėjimo mastas, tempas ir pobūdis.

Pokomunistinio perėjimo ypatumai tampa dar ryškesni apžvelgus kitų perėjimų tipus: klasikinę ir neoklasikinę transformacijas, į rinką orientuotas reformas bei Azijos pokomunistinę

transformaciją. Anot Balcerowicziaus, kalbant apie transformacijų tipus esama didelės vidinės įvairovės, ypatingai tarp pirmojo ir antrojo tipų, tačiau norint geriau suprasti Vidurio ir Rytų Europoje vykusią transformaciją yra svarbu sutelkti dėmesį į pamatinius šių transformacijų tipų skirtumus (Balcerowicz 1998; 119-123).

Pirma, klasikinės transformacijos metu perėjimas vyksta laipsniškai, liečia tik politinę sistemą, pirma atsiranda kapitalizmas, o po to masių demokratija. Perėjimas gali būti prievartinis, išorinių faktorių vaidmuo ribotas, išskyrus kultūrinį Britanijos modelio poveikį. Kaip pavyzdys yra demokratijos plėtra pirmaujančiose kapitalistinėse šalyse 1860 – 1920 – aisiais. Antra, neoklasikinė transformacija (arba demokratizavimo procesas kapitalistinėse šalyse po Antrojo pasaulinio karo), vykusi Vakarų Vokietijoje, Italijoje ir Japonijoje penktame, Ispanijoje ir Portugalijoje aštuntame, Pietų Korėjoje ir Taivanyje devintame dešimtmetyje pasižymėjo perėjimu nuo nedemokratinio režimo prie masių demokratijos tik politinėje sistemoje. Perėjimo tempas buvo pakankamai spartus. Pirma pereinama į kapitalizmą, o po to į masių demokratiją, kai kuriais atvejais pasitaiko prievartos elementų. Radijo ir televizijos vaidmuo yra svarbus ir augantis. Išorinių faktorių vaidmuo tai pat yra svarbus: liaudies demokratija tampa vyraujančiu politinės santvarkos modeliu. Trečia, kita transformacija yra į rinką orientuotos reformos nekomunistinėse šalyse: Pietų Korėjoje ir Taivani septintojo dešimtmečio pradžioje, Čilėje aštuntame, Turkijoje ir Meksikoje devintajame, Argentinoje dešimtajame dešimtmetyje. Perėjimas liečia tik arba daugiausia ekonominę sistemą. Perėjimo tempas spartus, vyksta stabilizavimas, liberalizavimas, kurį dažnai lydi privatizavimas. Pirma seka kapitalizmas, o po to masių demokratija, pasitaiko ir prievartos elementų. Žiniasklaida yra slopinama arba kontroliuojama, išskyrus naujosios demokratijos reformas (Argentina). Išorinių faktorių vaidmuo gana svarbus: stabilios, liberalios ir atviros kapitalistinės ekonomikos sistemos vis labiau tampa modeliu aštuntame ir devintame dešimtmetyje. Ketvirta, Azijos pokomunistinė transformacija, vykusi Kinijoje aštuntojo ir Vietname devintojo dešimtmečio pabaigoje, buvo ekonominė. Pakankamai sparčiai vyko liberalizavimas ir privatizavimas, lydymas periodinių ekonomikos stabilizavimo pastangų. Pirma susiformavo kapitalizmas, po to masių demokratija arba bent politinis pliuralizmas. Toks perėjimas kartais gali būti ir prievartinis. Žiniasklaida yra slopinama. Išorinių faktorių vaidmuo yra ribotas, galbūt vadovaujamosi autoritariniu „Azijos tigrų modeliu“ (Balcerowicz 1998).

Pokomunistinis pereinamasis laikotarpis Vidurio ir Rytų Europos šalyse išsiskyrė iš aukščiau paminėtų transformacijų dideliais pokyčių mastais ir tuo, kad perėjimas vyko ir politinėje, ir ekonominėje sistemose, pokyčiai neaplenkė ir socialinės visuomenės struktūros. Vidurio ir Rytų Europoje vykusi transformacija gali būti apibūdinama per esminius pokyčius politinėje sferoje (galios perskirstymas, t.y. perėjimas iš autoritarinio režimo į demokratinį, viešumo įsigalėjimas), ekonominėje (perėjimas iš planinės ekonomikos į rinkos ekonomiką) ir socialinėje - vertybinėje sferose (vertybių perkainojimas bei materialinių vertybių įsigalėjimas).

Pokomunistinio laikotarpio tyrinėtojai Balcerowiczius (1998), Dryzekas ir Holmesas (2002), Holmesas (2003) Kolankiewiczus (1993) analizavo ir pabrėžė tokios transformacijos spartų perėjimą nuo nedemokratinės prie pliuralistinės politinės tvarkos bei šiek tiek lėtesnį perėjimą į rinkos ekonomiką. Anot Balcerowicziaus, visais kitais radiklios transformacijos atvejais būdavo paliečiama arba tik politinė sistema ekonominei sistemai išliekant iš esmės nepakeista, arba tik ekonominė sistema neliečiant politinio režimo. Vidurio ir Rytų Europos transformacija šiuo atžvilgiu, pasak Balcerowicziaus, yra unikali: vienu metu pradėta politinė ir ekonominė transformacija dėl jos tempų asimetrijos „sukūrė istoriškai naują reformų eiliškumą: pirma masių demokratija ir tik po to rinkos kapitalizmas“ (Balcerowicz 1998; 120). Balcerowiczius taip pat pastebėjo, kad Vidurio ir Rytų Europos šalių vyriausybės darė klaidas, kurias sąlygojo spartūs pokyčių mastas ir dėl jo atsiradusi informacijos gausa ir masinės biurokratinio aparato revizijos. Pokomunistinės transformacijos ypatumas buvo ir ekonomikos reformos, kurios buvo vykdomos demokratinės arba bent jau pliuralistinės politinės santvarkos sąlygomis. Daugumoje atvejų radiklios ekonominės reformos buvo vykdomos aiškiai autokratinų ir gana despotiškų režimų. Balcerowiczius pateikė Čilės ir Kinijos pavyzdžius. Arba tai, kad devintame dešimtmetyje kai kuriose išsivysčiusiose Vakarų šalyse ekonomikos reformos, kurios buvo įvykdytos demokratijos sąlygomis, susidūrė su rimtomis problemomis. Galiausiai ši transformacija pasižymėjo taikiomis (dainuojančiomis) revoliucijomis (išskyrus Rumuniją). Pasak Balcerowicziaus, „neprievartinis transformacijos pobūdis turėjo svarbių padarinių: senasis politinis elitas liko nepažeistas bei tai, kad atsiradusi nauja kapitalistų klasė savo gretose turėjo didelę dalį senojo elito“ (Balcerowicz 1998; 121).

Lyginant su klasikiniu demokratinės transformacijos modeliu, Vidurio ir Rytų Europos politinės transformacijos išsiskiria išėties sąlygomis ir tempais. Dėl spartaus tempo *nebuvo laipsniško perėjimo prie masių demokratijos*, ji tapo realybe itin sparčiai. Taip pat svarbu

paminėti, kad iki demokratinės transformacijos šiose šalyse nebuvo jokios partinės konkurencijos, klasikiniame modelyje „darbininkų klasės organizacijos jau egzistavo iki įsijungdamos į rinkiminę konkurenciją su kitomis partijomis” (Balcerowicz 1998; 125). Klasikiniame demokratijos modelyje ekonominio perskirstymo idėja per nacionalinį biudžetą buvo visiškai nauja, buvo erdvės įvairioms socialinėms programoms inicijuoti ir taip demokratiją padaryti patrauklia didesniai grupių ratui, Vidurio ir Rytų Europos šalys paveldėjo plačią ir neefektyvią socialinę „gerovės valstybę”, kuri perskirsto per biudžetą didelę bendrojo vidaus produkto dalį, o rinkos ekonomika priešingai - reikalauja ją mažinti.

Kita labai svarbi Rytų ir Vidurio Europos transformacijų ypatybė buvo žiniasklaidos vaidmuo arba viešumo atsiradimas. Anot Balcerowicziaus, klasikinio demokratizavimo metu egzistavo pakankamai liberali spauda, nebuvo televizijos, nevyko radikalių pokyčių ekonomikoje, o Vidurio ir Rytų Europoje viešumas po 1989 – ūjų tapo vienas svarbiausių demokratizacijos veiksnių. Komunizmo sąlygomis žiniasklaida neatspindėjo negatyvių veiksnių ir problemų, o su pirmąją demokratijos patirtimi atėjo ir didžiulis negatyvios informacijos srautas, kurį lydėjo žemas profesionalios žurnalistikos lygis bei tiriamosios žurnalistikos tradicijų nebuvimas. Toks nušvietimo efektas skatino pakankamai neigiamus visos transformacijos vertinimus, „atitinkamai jis darė poveikį ekonomikos reformos krypčiai bei spartai” (Balcerowicz: 1998; 127).

Šalia spartaus politikos ir ekonomikos liberalizavimo Vidurio ir Rytų Europos šalyse taip pat vyko ir *socialinė* transformacija arba, kitaip tariant, visuomenės adaptacija prie kintančių institucinių sąlygų. Nauji dariniai tokie kaip įstatymai, parlamentai, įvairios demokratinės procedūros, privačios įstaigos, bankai ir kt., buvo tiesiogiai arba netiesiogiai perkelti iš Vakarų bei „nuleisti” į tokiam pokyčių šuoliui nepasirengusią visuomenę.

G. Kolankiewiczus Vidurio ir Rytų Europos transformaciją apibūdina kaip komunizmo laikotarpiu įgyto socialinio kapitalo racionalizaciją ir virsmą (Kolankiewicz 1993). Kadangi platesnis socialinio kapitalo aptarimas nėra šios disertacijos dalies tikslas, aptariamas bus tik vartojamos sąvokos apibrėžties aspektas remiantis P. Bourdieu, kuris pirmasis pateikė sistemine socialinio kapitalo analizę, tačiau šiame kontekste svarbu paminėti ir kitus autorius, tyrinėjančius socialinį kapitalą, J. Colemaną, R. Putnamą, A. Portes‘ą. Anot Bourdieu, kapitalas yra trijų rūšių – ekonominis, kultūrinis ir socialinis, taip pat minimas ir simbolinis kapitalas. Apibūdindamas

socialinį kapitalą Bourdieu teigia, kad tai „visi faktiniai ar virtualūs ištekliai, kurie atitenka individui arba grupei, priklausantiems daugiau ar mažiau institucionalizuotų tarpusavio pažinimo ir pripažinimo santykių tinklui (Bourdieu, Wacquant 2003; 156). Socialinį kapitalą sudaro resursai, kuriuos sukuria individų tarpasmeninių santykių tinklas. Socialinis kapitalas apima ir asmeninius ryšius, įgautus profesinės ar išsimokslinimo karjeros metu (Bourdieu 1986). Šio kapitalo svarbą visuomenėje parodo netolygūs jo pasiskirstymai. Toks požiūris akcentuoja individų, grupių ir kitų socialinių veikėjų gaunamą naudą. Pasak Bourdieu, kiekviena visuomenės grupė turi vienokias ar kitokias labiau išvystytas kapitalo formas. Skirtingos kapitalo formos lemia grupių skirtumus socialinėje realybėje bei jų padėtį ir įtakos svorį socialinėje erdvėje.

Socialinis kapitalas buvo itin svarbus socializmo sistemoje ir lėmė žmogaus socialinį statusą. Pažinčių tinklas ir naudingi ryšiai buvo itin svarbūs. Pokyčiai Rytų ir Vidurio Europos šalyse lėmė ir tam tikrus galios pokyčius - socialinis kapitalas tapo mažiau reikšmingas, o ekonominis kapitalas įgavo svarbų vaidmenį socialinės hierarchijos struktūroje. Socialinio kapitalo racionalizaciją, anot S. Buivydo, rodo politinis lobizmas, aiškesnę socialinę nelygybę įgyja politinės partijos, veikia aktyvios interesų grupės (Buivydas 2001; 157). Apibendrinant reikia pasakyti, kad pokomunistinė transformacija nubrėžė aiškiają takoskyrą ir padidino socialinę distanciją tarp „išlošusiųjų“ ir „pralaimėjusiųjų“ (Mikhalev 2000, 1). Daugelis žmonių tiesiog nesugebėjo savo socialinį kapitalą panaudoti šuoliui į rinkos racionalumu pagrįstą sistemą.

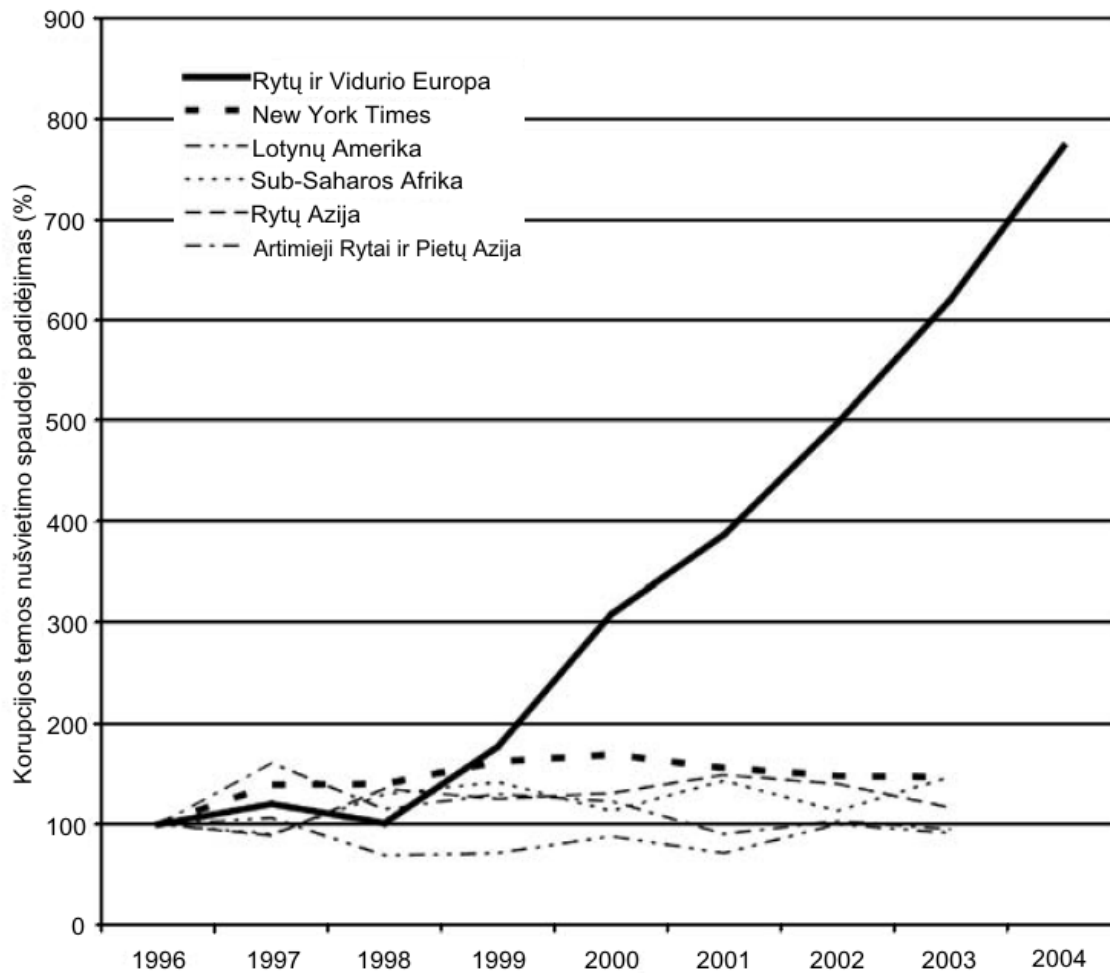
Holmesas pažymėjo, kad yra daug faktorių, kurie yra būdingi pokomunistiniam perėjimui, tačiau jie taip pat gali būti atrandami ir kitose sistemose, nepaisant to, pokomunistinis Vidurio ir Rytų Europos šalių perėjimas turėjo savo specifiką (Holmes 1993). Pasak Holmeso, pokomunistinis pereinamasis laikotarpis buvo daugialypis ir simultanis, t.y., Rytų ir Vidurio Europos šalyse perėjimas vyko ne tik politikos, ekonomikos ir identiteto sferose, ką C. Offe (1991) apibūdino kaip „trigubą“ transformaciją, bet radikalūs pokyčiai buvo juntami ir šių šalių teisės, švietimo, ideologijos, tarptautinio bendradarbiavimo (tiek ekonomikos, tiek saugumo sferose) ir socialinės klasės struktūrose (Holmes 2001; 204). Tokia transformacija, anot Offe, buvo daug platesnė savo mastu ir prigimtimi nei Lotynų Amerikoje ir Pietų Europos valstybėse. Dėl to naujų valstybių trapumas buvo akivaizdus, o atsiradęs moralinis ir ideologinis vakuumas bei kontrolės silpnumas bei baimė yra išskiriami kaip faktoriai nulėmę nusikaltimų ir korupcijos situacijos pokyčius ir augimą pokomunistinėse šalyse (Holmes 1997; 284-287).

### 3.2. Korupcijos problemos internalizacija pereinamuoju pokomunistiniu laikotarpiu

Verta dar sykį pažymėti, kad disertacijoje nagrinėjamos 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; 287). Kitai pasaulio daliai reikėjo paskelbti apie korupcijos problemą pokomunistinėse šalyse, nes jos kelė 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; 287). Anot Giddenso, „mes vis labiau gyvename „viename pasaulyje”, taigi stiprėja individų, grupių ir tautų tarpusavio priklausomybė” (Giddens 2001; 63). Globalizacija apibrėžiama kaip didėjanti skirtingų pasaulio tautų, regionų ir šalių tarpusavio priklausomybė, kurią sukelia pasauli vis labiau apraizgantys socialiniai bei ekonominiai ryšiai (Giddens 2001; 62). Globalizacijos idėja siejama su pasaulinių reikalų neapibrėžtumu, nesuvaldomumu ir savieiga (Bauman 2002). Galima teigti, kad globalizacijos ir eurointegracijos procesai įtakojo korupcijos kaip daugialypio ir sunkiai apibrėžiamo reiškinių, turinčio tiek moralinę, tiek socialinę bei politinę prigimtį, problematikos iškilimą pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse. Galima teigti, kad korupcijos problematikos iškilimo sąlygos buvo tiek vidinės, tiek išorinės. Reikia pridurti, kad tyrimų rezultatai parodė, jog pokomunistinių Vidurio ir Rytų Europos šalių gyventojai ir žemesnio lygmens valstybės tarnautojai nemanė, kad vyriausybė ar valstybė gali sumažinti korupciją (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001; Gfk Praha 2001; 2004). Todėl tarptautinių organizacijų veiksmai nukreipti į korupcijos mažinimą, prevenciją ir švietimą, buvo palaikomi pokomunistinėse šalyse (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001; 32). Nors įdomu pastebėti, kad tuomet, kai tarptautinės organizacijos, o tarp jų, ypatingai Europos Sąjunga, taikė pakankamai griežtus stojimo kriterijus korupcijos mažinimo ir nusikaltimų prevencijos srityje, senbuvų Europos Sąjungos šalių gyventojų suvokimas apie vieną iš nusikaltimų - sukčiavimą (Europos Sąjungos ir jos biudžeto ribose) - tuometinėse šalyse kandidatėse ir senbuvėse 2003 –ųjų pabaigoje praktiškai nesiskyrė (European Commission 2004). Tai iliustruoja *Specialusis Europos Barometras* (atliktas 2003 –ųjų pabaigoje), kurio tikslas buvo išsiaiškinti 15 ES šalių

senbuvų gyventojų nuomonę apie sukčiavimą (Europos Sąjungos ir jos biudžeto ribose). Pastebėtina, kad į klausimą, *ar jūs kada nors girdėjote, skaitėte ar matėte apie tokį sukčiavimą kitose ES šalyse*, 72% respondentų pasakė, kad kažką girdėjo. Didžiausias sukčiavimo suvokimo kitose ES šalyse lygis buvo Švedijoje (93%) ir Danijoje (94%). Apie tokį *sukčiavimą šalyse kandidatėse* teigė girdėję 55% respondentų. Nežinančių atsakymo skaičius buvo šiek tiek didesnis (daugiausia nežinančių atsakymo – Italijoje ir Didžiojoje Britanijoje (po 16%) nei atsakant apie sukčiavimą ES šalyse. Tai, kad sukčiavimas (Europos Sąjungos ir jos biudžeto ribose) yra labiau paplitęs kitose ES šalyse nei savojoje, manė 27% respondentų (nežinojo 39%); tai, kad toks sukčiavimas yra labiau paplitęs šalyse kandidatėse nei savo šalyse, teigė 28% respondentų (46% nežinojo).

Korupcijos temos problemos iškilimą Vidurio ir Rytų Europos regione iliustruoja ir jau minėtas Grigorescu atlikta straipsnių, esančių World News Connection duomenų bazėje, turinio analizė. Tyrimo rezultatai atskleidė, kad korupcijos temos šešiose Rytų ir Vidurio Europos šalyse nušvietimas 1996 – 2004 – aisiais apytikriai padidėjo septynis kartus. Palyginimui Grigorescu atliko korupcijos temos turinio analizę dar keturiuose regionuose – Lotynų Amerikoje, Sub-Saharos Afrikoje, Rytų Azijoje, Artimuosiuose Rytuose ir Pietų Azijoje. Visuose regionuose pastebimas šios temos nušvietimo augimas nuo 1997 –ųjų, tačiau tyrėjas daro išvadą, kad korupcijos temos iškilimas buvo daug ženklesnis Rytų ir Vidurio Europoje nei kitose pasaulio dalyse (žr. 4 pav.). Autorius tokį korupcijos temos iškilimą Rytų ir Vidurio Europos regione vadina unikaliu.



**4 pav.** Korupcijos Rytų ir Vidurio Europoje (Bulgarijoje, Čekijoje, Vengrijoje, Lenkijoje, Rumunijoje ir Slovakijoje) temos nušvietimas pasaulio spaudoje (Grigorescu 2006; 526)

### 3.3. Korupcijos problemos aiškinimas pokomunistinėse šalyse: „klimatas“ ar „sezonas“?

Korupcijos problemos pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse aiškinimą verta pradėti nuo diskusijos apie korupcijos reiškinių pobūdį. Pasak W. Millerio, A. Grodeland ir T. Koshechkinos, korupcijos pokomunistinėse šalyse interpretacija priklauso nuo korupcijos paplitimo komunizmo laikotarpiu aiškinimo. Šių mokslininkų teigimu, galima skirti „korupcijos klimatą“ ir „korupcijos sezoną“ (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001; 21). Korupcijos klimatas yra apibūdinamas kaip nesuvaldoma korupcija, kuri yra ilgalaikių istorinių ir kultūrinių tradicijų padarinys. „Korupcijos sezonas“ - suprantamas kaip nesuvaldoma korupcija, kuri yra pereinamojo laikotarpio sukulto chaoso rezultatas. Anot Millerio, Grodeland, Koshechkinos, „korupcijos klimato“ sąlygomis reformos galimybės artimiausioje ateityje yra sunkiai

įsivaizduojamos. „Korupcijos sezonas” gali natūraliai baigtis, kai baigiasi pereinamasis laikotarpis, arba egzistuoja reformos galimybės. Pasak Millerio, Grodeland, Koshechkinos, korupcijos sprogimas pokomunistinėje Europoje gali būti kaip įrodymas, kad korupcija nėra kultūriškai ar istoriškai determinuota, be to, tai yra požymis, kad mažų mažiausia reforma gali būti vykdoma. Miller, Grodeland, Koshechkina pažymi, kad savo studijoje jie kreipia dėmesį tiek į esamų sąlygų poveikį, tiek į komunizmo palikimą bei sąveikos kultūrą tarp piliečių ir tarnautojų. Tačiau pristatydami atliktų tyrimų Čekijoje, Slovakijoje, Bulgarijoje ir Ukrainoje rezultatus pažymi, kad gyventojai ir žemesnio lygmens valstybės tarnautojai nesutinka, kad korupcija jų šalyje yra nuolatinis ir nekintantis reiškinys, t.y., kad egzistuoja „korupcijos kultūra”. Tyrimo dalyvių požiūriu pereinamasis laikotarpis po komunizmo žlugimo įrodė korupcijos sezoniškumą, kuris, tikėtina, kad baigsis. Pasak respondentų, korupcijos lygis išaugo žlugus komunizmui, tačiau jis gali ir turi būti sumažintas (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001; 30).

2001 – aisiais buvo atliktas dar vienas tyrimas<sup>8</sup>, kuris vadinosi „Korupcijos klimatas”. Šiame tyrime dalyvavo vienuolika Vidurio ir Rytų Europos šalių: Austrija, Bulgarija, Kroatija, Čekija, Vengrija, Lenkija, Rumunija, Rusija, Slovakija, Slovėnija ir Ukraina. Tyrimo ataskaitoje pažymima, kad dauguma žmonių, gyvenančių Vidurio ir Rytų Europoje nemano, kad korupcija yra normali visuomeninio gyvenimo dalis, ir laikosi principo „niekada neduoti kyšio” (Gfk Praha 2001; 4). Tačiau žvelgiant į tyrimo rezultatus susidaro šiek tiek kitoks išpūdis. Į klausimą „*Kokia Jūsų nuomonė apie žmonių kyšininkavimą kasdieniniame gyvenime Jūsų visuomenėje?*” 22% respondentų atsakė, kad kyšiai yra pakankamai normalus dalykas gyvenime, kas nori gyventi, privalo mokėti, 17% - kyšiai yra ganėtinai paplitę, bet tai nėra taip blogai, kaip žmonės sako, 30% teigė, kad kai kurie moka kyšius, tačiau tai nėra būtina, jeigu esi truputį kantrus, gali išgyventi be kyšių, 28% kyšiai yra visiškai nebūtini, viską galima gauti teisėtai, 3% - nepateikė atsakymo (žr. 5 pav. priede). Tik apie trečdalis visų respondentų mano, kad kyšiai yra visiškai nebūtini. Skirtumai išryškėja lyginant duomenis tarp šalių. Pavyzdžiui, 48% respondentų Slovakijoje, 25% respondentų Čekijoje 24% respondentų Vengrijoje teigė, kad kyšiai yra pakankamai normalus dalykas gyvenime, kas nori gyventi, privalo mokėti. Mažiausiai manančių, kad kyšiai yra pakankamai normalus dalykas yra Slovėnijoje (7%), Lenkijoje (17%), Kroatijoje (18%) (žr. 6 pav. priede). Verta pastebėti, kad tiek pastarojo tyrimo pagrindinės išvados, tiek

---

<sup>8</sup> Tai kiekybinis gyventojų nuomonės tyrimas, kurio tikslas – išsiaiškinti korupcijos klimato lygį atskirose Europos šalyse. Tyrime taip pat nagrinėjama, ar kyšiai yra būtini šiandien, korupcijos lygis atskirose šalyse, sektoriai, kuriuose paplitusi korupcija, kovos su korupcija galimybės ir žmonių pasirengimas kovoti su korupcija (Gfk Praha 2001). Tyrimo metu buvo apklausti 12454 respondentai tiesioginio interviu būdu.

Millerio, Grodeland, Koshechkinos studija byloja apie regiono, t.y., Vidurio ir Rytų Europos, o ne atskirų šalių korupcijos suvokimo situaciją, kuri, kaip buvo pastebėta, pakankamai skiriasi atskirose šalyse.

Kitas tyrimo klausimas<sup>9</sup>, kuris yra svarbus nagrinėjant korupcijos klimata, yra apie asmenį ir kyšininkavimą. Šiek tiek daugiau nei pusė (54%) visų respondentų iš vienuolikos tyrime dalyvavusių šalių pažymėjo, kad niekada neduoda kyšių, apie trečdalis (29%) duoda kyšius atsitiktinai arba išskirtiniais atvejais. Ataskaitoje daroma išvada, kad 54% respondentų „gyvena pagal principą „niekada neduoti kyšių“, o tai reiškia, kad *dauguma regiono gyventojų turi principinį neigiamą požiūrį į korupciją*” (Gfk Praha 2001; 4). Vėl gi atskirų šalių rezultatai rodo šiek tiek kitap, pavyzdžiui, 40% Slovakijos gyventojų, 51% Vengrijos gyventojų teigė niekada neduodantys kyšių (žr. 7 pav. priede). Pakartotinai 2003/2004 – aisiais atlikto tyrimo<sup>10</sup> rezultatai parodė, kad tik 39% Lietuvos respondentų, 41% Slovakijos respondentų, 44% Vengrijos respondentų teigė niekada neduodantys kyšių, o Slovėnijoje tokių respondentų buvo 85%, Lenkijoje - 78% (žr. 8 pav. priede). Apibendrinimai daromi regiono vardu neatspindi korupcijos reiškinio suvokimo ir aiškinimo atskirose šalyse.

Reikia pažymėti, kad gilesnių tyrimų, nagrinėjančių atskirų pokomunistinių šalių korupcijos problematiką pereinamojo laikotarpio specifikos atžvilgiu, nebuvo. Tačiau ir pastarieji, šiame skyriuje pristatyti tyrimai, nagrinėjantys korupcijos klimata, nebuvo minimi tarptautinių organizacijų, kurios siūlė korupcijos mažinimo ir korupcijos prevencijos instrumentus pokomunistinėms Rytų ir Vidurio Europos šalims. Šių tyrimų rezultatai yra nepakankami norint patvirtinti arba paneigti korupcijos sezoniškumo, ar korupcijos klimato pobūdį pokomunistinėse Rytų ir Vidurio Europos šalyse. Tačiau akivaizdu, kad tyrimuose atskirų šalių rezultatai sumuojami ir tokiu būdu pateikiamos apibendrintos išvados Rytų ir Vidurio Europos regiono vardu, nors atskirose šalyse, pavyzdžiui, Lietuvoje, Slovakijoje ir Vengrijoje, korupcijos problemos suvokimas ir interpretacija skiriasi bei situacija, remiantis tyrimų duomenimis, dažniau panaši į „korupcijos klimata“, nei į „sezoną“.

---

<sup>9</sup> Tikslios klausimų formuluotės yra neskelbiamos.

<sup>10</sup> Tyrime dalyvavo keturiolika Vidurio ir Rytų Europos šalių: Austrija, Bulgarija, Estija, Kroatija, Čekija, Vengrija, Lietuva, Lenkija, Rumunija, Rusija, Serbija ir Montenegro, Slovakija, Slovėnija ir Ukraina. Tyrimo metu buvo apklausta 14000 respondentų tiesioginio interviu būdu.

Kitas svarbus aspektas – žmonių nuomonė, kad pokomunistinis laikotarpis yra labiau korumpuotas nei komunizmas. Tokiam teiginiui 2001 – aisiais visiškai ir greičiau pritarė 48% tyrime dalyvavusių Vidurio ir Rytų regiono šalių gyventojų, tarp jų 63% slovakų, 61% rumunų, 53% kroatų, 49% vengrų, 38% slovėnų ir t.t. 2003 – 2004 – aisiais rezultatai kito nežymiai (visiškai ir greičiau pritarė 52% tyrime dalyvavusių Vidurio ir Rytų regiono šalių gyventojų) (Gfk Praha 2001; 4) (žr. 9 pav. priede). 2005 – ujų *Lietuvos korupcijos žemėlapis* taip pat patvirtina šiuos rezultatus. Į klausimą, *kaip korupcijos mastas šiuolaikinėje Lietuvoje pasikeitė, lyginant su tarybiniais laikais*, didelė dauguma respondentų teigė, kad lyginant su tarybiniais metais korupcija išaugo (70% gyventojų ir 64% įmonių vadovų), apie penktadalis pažymėjo, kad liko toks pats (15% gyventojų ir 21% įmonių vadovų), o kad sumažėjo, pasakė 5% gyventojų ir 7% įmonių vadovų (žr. 10 pav. priede) (Specialiųjų Tyrimų Tarnyba 2005). Kyla klausimas, kaip galima paaiškinti tokią situaciją? Ar tai reiškia, kad vienas režimas ar periodas buvo labiau korumpuotas nei kitas? Ar visuomenė yra mažiau tolerantiška korupcijai dabar nei tai buvo anksčiau? Ar tai reiškia, kad padaugėjo korupcinių sandėrių? Ar tai, kad komunizmo laikotarpiu dauguma žmonių vienaip ar kitaip dalyvavo korupciniuose sandėriuose, tokiu būdu toks elgesys buvo daugiau norma nei nukrypimas? Galiausiai, ar tikrai pokomunistinis laikotarpis yra labiau korumpuotas nei komunizmas? Kaip teigia Krastevas, tiesaus atsakymo nėra ir negali būti (Krastev 2006). Korupcija iki šiol yra pakankamai latentinis reiškinys. Daugumoje komunistinių šalių korupcijos tema buvo tabu tema, todėl patikimų duomenų apie korupcijos suvokimą, faktus ir paplitimą beveik nėra. Policijos ir kitų teisėsaugos institucijų kriminalinė statistika neatspindi tikrosios padėties komunizmo laikotarpiu. Atsakymai į iškeltus klausimus tiesiogiai susiję su požiūriu į korupciją. Krastevas teigia, kad reikia kelti tokį klausimą: „kodėl, žmonių nuomone, pokomunistinis laikotarpis yra labiau korumpuotas nei komunizmas?“ (Krastev 2006). „Viena vertus, galima daryti prielaidą, kad toks korupcijos vertinimas pokomunistiniu laikotarpiu yra sąlygotas itin dažno šios temos eskalavimo viešojoje erdvėje, kita vertus, žmonių nuomonė atspindi korupcijos socialinę funkciją (Krastev 2002b). Atsakymas gali būti surastas analizuojant blato transformaciją. Specifinė korupcijos forma – *blatas* – buvo pakeista kita radikaliai priešinga korupcijos forma - *kyšiu* - didelių politinių pokyčių kontekste. Dauguma mokslininkų sutinka, kad blatas buvo tipinis komunizmo laikotarpio fenomenas. Blato išnykimas gali būti raktas į pokomunistinės korupcijos supratimą. Tyrimų rezultatai rodo, kad blatas praranda savo svarbą (Ledeneva 1978, Miller, Grodeland, Koshechkina 2001). Pasibaigus deficito laikams ir ekonominio nepritekliaus laikotarpiui pasikeitė žaidimo taisyklės. Visose pokomunistinėse Rytų ir Vidurio Europos šalyse buvo pastebėtas *blato santykių monetarizavimas*. Blatą pakeitė kyšis.

Įvyko komunistinio socialinio kapitalo devalvacija. Kalbant Bourdieu kapitalo struktūros kontekste, *socialinį kapitalą pakeitė ekonominis kapitalas*. Tad kodėl blatas, žmonių nuomone, yra priimtinesnė korupcijos forma nei kyšis? Anot Krastevo, socialinė kyšio funkcija pokomunistinėje realybėje yra prieštaringa blato funkcijai. Socialinių santykių monetarizavimas paskatinio socialinių investicijų, kurias eiliniai žmonės turėjo per blato tinklus, infliaciją. Šis perėjimas nuo blato prie kyšio buvo labai skausmingas. Kyšis prisidėjo prie socialinės stratifikacijos, suteikė galimybes turtingiesiems gauti tai, ko jie trokšta. Šis pavyzdys iliustruoja tai, kaip pereinamuoju laikotarpiu socialiniai santykiai peraugo į ekonominius santykius. Taip korupcija tapo socialinės nelygybės instrumentu pokomunistinėse visuomenėse (Krastev 2002b). Pastaroji diskusija leidžia daryti prielaidą dėl korupcijos „klimato“ pokomunistinėse šalyse.

Kaip teigia A. Sajo, korupcija Rytų Europoje yra klaidingai suprantama ir apipinta mitais. Dėl klaidingai suprantamo korupcijos reiškinio šiame regione įsivyravo nekryptingos antikorupcinės praktikos. Sajo pažymi *klientalizmo* reikšmę šiame kontekste. Nors klientalizmas yra socialinės organizacijos forma, o korupcija yra individualus socialinis elgesys, anot Sajo, pokomunistiniame kontekste šie reiškiniai atrodo susiję, todėl, korupcijos analizė negali būti atskirta nuo klientalizmo supratimo. Klientalistinės struktūros Rytų Europoje yra panašios į anksčiau buvusias komunistinės nomenklatūros ryšius, tačiau dėl socio-ekonominio išsivystymo atsiskleidžia susikūrę lygiai ir formos į valstybę orientuoto klientalizmo, kuris skiriasi nuo ankstesnio režimo. Pokomunistinė korupcija yra klientalistinė savo prigimtimi ir labai susijusi su politinių partijų veikla ir valstybės lėšų persikirstymu. Korupcija yra kaip paslėptas mokestis, kurį visuomenė moka tam, kad funkcionuotų daugiapartinė sistema. Nepripažinimas klientalizmo įtakos korupcijai ir Vakarų šalių spaudimas dėl skaidrumo yra sviri priežastis dėl kurios korupcijos problema per daug dramatinizuojama Rytų Europoje (Sajo 2002; 1-9).

Specialią studiją apie korupcijos situaciją pokomunistinėse visuomenėse paskelbusi R. Karklins (Karklins 2005) taip pat teigė, kad korupcijos problema pokomunistinėse šalyse nėra tinkamai suprantama. Anot autorės, *politinė korupcija* yra tikrai rimta problema pokomunistiniame regione ir, visa korupcija nėra tokia pati. Pati žalingiausia - apima sisteminės veiklas, kurias atlieka piliečiai ir valstybės tarnautojai. Autorė tiki, kad „korupciją galima suvaldyti, net jeigu negalima jos panaikinti“ (Karklins 2005; 3).

Akivaizdu, kad negali būti vienareikšmiško aiškinimo dėl korupcijos reiškimo „klimato“ ar „sezoniškumo“. Mokslininkai, tyrinėję korupcijos fenomeną pokomunistinėse šalyse, pažymėjo apie netinkamai suprantamą korupcijos problemą. Apibendrinant šiame skyrelyje pateiktus svarstymus kyla klausimas, kiek tarptautinių organizacijų korupcijos diagnostikos instrumentus ir antikorpucinius veiksmus Vidurio ir Rytų Europos regione lėmė svarstymai apie korupcijos „klimatą“ arba šios reiškimo „sezoniškumą“ eurointegracijos laikotarpiu? Atsakymo bus ieškoma analizuojant instrumentus, kurie buvo naudojami korupcijos reiškimo atskleidimui ir priemonės šio reiškimo mažinimui.

### **3.4. Korupcijos problemos objektyvacijos instrumentai pereinamuoju laikotarpiu**

Vienas iš pagrindinių korupcijos reiškimo objektyvacijos elementų yra korupcijos *apibrėžtis*. Anot Quinney, nusikaltimo apibrėžtis ir platesnė jo koncepcija yra labai svarbūs elementai nusikaltimo konstravimo procese. Jie atspindi esmines antikorpucinės politikos kryptis, o taip pat ir veikėjų, dalyvaujančių apibrėžties atsiradime, interesus. Kaip jau buvo minėta, esminė korupcijos apibrėžčių, naudojamų analizuojamose pokomunistinėse šalyse, ašis yra *valstybės sektorius*. Nors Europos Sąjunga ir Europos Komisija, kurių vaidmuo formuojant šalių kandidačių antikorpucines politikas buvo vienas svarbiausių iki 2004 – ujų, buvo kritikuojama, kad neturi aiškaus korupcijos reiškimo apibrėžimo ir vertinimo kriterijų bei dėl to, kad jos taikoma korupcijos sąvoka yra suprantama pakankamai siaurai naudojant *teisinių požiūri*, siaurąja kyšininkavimo prasme pagal baudžiamąją teisę ir tarptautinius susitarimus (Atviros visuomenės institutas 2002). Papildant reikia paminėti, kad teisiniu būdu apibrėžiant korupciją yra pasitelkiami kriterijai, kurie naudojami teisiniuose dokumentuose. Šie kriterijai yra labai aiškūs, pavyzdžiui, jeigu pareigūno veiksmas yra uždraustas įstatymo, tuomet jis yra neteisėtas, t.y., korupcinis veiksmas, jeigu ne – tuomet tai nėra korupcinis, net jeigu jo sudėtyje galima įžvelgti piktnaudžiavimą ar etikos pažeidimą (Scott 1972). Teisininkai vertina tokį formaliai aiškų apibrėžimą. Tiek iš valstybės tarnautojų, tiek iš eilinių piliečių tikimasi šių reikalavimų ar draudimų žinojimo. Tačiau kyla klausimas, kiek tokia korupcijos apibrėžtis yra veiksminga. Pavyzdžiui, Lietuvoje tik apie 3% gyventojų 2004 – aisiais ir apie 4% - 2005 – aisiais teigė, kad neduoda kyšio dėl to, nes tokiu atveju pažeistų įstatymą (žr. 11 pav. priede) (LR Specialiųjų tyrimų tarnyba 2005). Korupcijos apibrėžties tuštumą eurointegracijos laikotarpiu užpildė Pasaulio banko plačiai naudojama definicija, kurios esminė ašis buvo *valstybės tarnyba*. Be to, Pasaulio banko vidaus politika lėmė korupcijos depolitizavimą ir tai atsispindėjo šios

organizacijos siūlomoje korupcijos apibrėžtyje. Pasaulio banko ekspertai Klitgaardas, Maclean-Abaroa ir Parrisas praktiniame korupcijos gydymo ir prevencijos vadove „Korumpuoti miestai“ (2000) tvirtina, kad korupcija visų pirma yra *bloga valdymo* simptomas, „kuris dažnai pasireiškia kaip patronavimas, biurokratija, neveiksmingos mokesčių rinkimo tarnybos, didžiulis kyšininkavimas viešuosiuose pirkimuose ir nesugebėjimas teikti paslaugas miesto gyventojams“ (Klitgaard, Maclean-Abaroa and Parris 2000; 5).

Pastebėtina, kad korupcijos apibrėžimas, kurio centre yra viešoji tarnyba, buvo populiarus mokslinėje literatūroje. Pavyzdžiui, Nye apibrėžė korupciją kaip „elgesį, kuris nukrypsta nuo viešai suteiktų (rinkimų ar paskyrimo būdu) formalių pareigų dėl privačios (asmeninės, šeimos, grupės) gerovės ar statuso siekio“ (Nye 1967; 284). Nye, Bayley, Myrdalis kalbėjo apie valstybines pareigas atliekančių žmonių piktnaudžiavimą viešąja tarnyba siekiant asmeninės naudos. Į valstybines pareigas orientuoti korupcijos apibrėžimo būdai linkę daugiau dėmesio skirti oficialių taisyklių ir įstatymų pažeidimui. Kai kurių mokslininkų nuomone, tokį korupcijos apibrėžimo būdą galima sugretinti su *teisiniu* požiūriu į korupciją (Peters and Welch 1978; 166). Pastebėtina, kad iki 2000 –ųjų Transparency International naudojo tokį pat korupcijos apibrėžimą kaip ir Pasaulio bankas, vėliau, nuo 2000 –ųjų, Transparency International korupcijos reiškinio apibrėžtyje *viešosios tarnybos* sąvoką pakeitė platesnė *visuomenės patikėtos galios* sąvoka.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad eurointegracijos laikotarpiu pokomunistinėse šalyse vyravusi korupcijos apibrėžtis, kurios pagrindinė ašis – viešoji tarnyba, atskleidė tarptautinių organizacijų rūpestį pirmiausia dėl korupcijos prevencijos valstybės valdyme ir viešojo administravimo sektoriuje.

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) (Palidauskaitė 2005; 26).

Nagrinėjant kitą korupcijos objektyvacijos elementą – *korupcijos diagnostiką*, pažymėtina, kad korupcijos situacijai pokomunistinėse šalyse pristatyti buvo naudojami

tarptautinių organizacijų *Tarptautinio plėtros ir rekonstrukcijos* banko ir *Pasaulio Banko*, *Transparency International* atliekamais tyrimais, *Freedom House* ataskaitos bei atskirų tyrėjų studijos (Milleris, Grodeland, Koshechkina, Karklins ir kt.). Kadangi korupcija buvo sukonstruota kaip pamatuojamas fenomenas (Krastev 2000), korupcijos tyrimų instrumentai ir rezultatai tapo tam tikrais šio reiškinių įrodymais ir gali būti analizuojami kaip korupcijos fenomeno objektyvacijos dalis.

Yra įvairių korupcijos diagnostikos būdų. Bene plačiausia prasme korupcijos tyrimai gali būti skiriami į „korupcijos suvokimo ir asmeninės patirties tyrimus, viešųjų išlaidų stebėjimą ir kriminalinę statistiką” (Holmes 2006). Pirmieji du būdai buvo ir yra plačiai taikomi tarptautiniuose tyrimuose, o tuo pačiu ir korupcijos suvokimui bei paplitimui nustatyti pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse.

Vienas žinomiausių ir dažniausiai cituojamų korupcijos suvokimo tyrimų yra Transparency International *Korupcijos suvokimo indeksas (KSI)*, nustatomas remiantis verslo atstovų apklausomis ir kitais ekspertiniais tyrimais. Šio ir kitų tyrimų rezultatai konstrukcionistinės tradicijos rėmuose yra suprantami kaip iliustracija, kurios dėka korupcijos reiškinys yra objektyvuojamas atskirose šalyse. Korupcijos suvokimo indeksas<sup>11</sup> suranguoja šalis dešimties balų skalėje, kai 1 reiškia, kad šalis yra labai korumpuota, o 10 – labai skaidri. Svarbu pažymėti, kad KSI metodologijoje (Lambsdorff 2005) skelbiama, jog tiesioginio atskirų šalių rezultatų palyginimo laiko atžvilgiu negalima daryti. Verta paminėti šaltinius, kuriais remiantis buvo skaičiuojamas 2005 – ūjų KSI: Šalies išteklių tyrimas atliekamas, Kolumbijos universiteto, Tarptautinės tyrimų kompanijos „Economist Intelligence Unit” medžiaga, Freedom House ataskaita „Šalys pereinamuoju laikotarpiu”, Tarptautinės tyrimų kompanijos „Information

---

<sup>11</sup> Analizuojant ES 8 Korupcijos suvokimo indekso duomenis 1998 – 2005 – ūjų laikotarpiu pastebėtina, kad penkių šalių (Čekijos, Estijos, Latvijos, Slovakijos ir Slovėnijos) padėtis korupcijos atžvilgiu buvo suvokiama kaip gerėjanti. Dviejų šalių (Vengrijos ir Lietuvos) suvokimo indeksas beveik nekito, o vienos šalies (Lenkija) korupcijos suvokimo rodiklis blogėjo. Kadangi palyginimas laiko atžvilgiu yra nerekomenduojamas, pastarosios išžvalgos gali būti suprantamos tik kaip bendrosios tendencijos. Tačiau verta pažymėti, kad korupcijos suvokimo indeksas paminėtose penkiose šalyse akivaizdžiai ėmė gerėti nuo 2004 – ūjų. Atkreipiant dėmesį į tai, kad indekso skaičiavimui yra naudojami iki trijų metų senumo tyrimai, galima teigti, kad tam įtakos galėjo turėti šių šalių eurointegracijos proceso sąlygoti veiksniai. Lyginant šalių korupcijos suvokimo indeksus konkrečiais metais, pažymėtina, kad tarp ES-8 šalių 1999 – aisiais didžiausias KSI<sup>11</sup> buvo Slovėnijos (7,0) ir Estijos (6,7), o mažiausias Latvijos (3,4), Slovakijos (3,7) ir Lietuvos (3,8). Integracijos į ES išvakarėse, 2003 – aisiais aukščiausius korupcijos suvokimo indeksus turėjo tos pačios šalys: Slovėnija (6,9) ir Estija (5,5), žemiausius – Lenkija (3,6), Slovakija (3,7) ir Latvija (3,8). 2005 – aisiais ir toliau pirmavo Estija (6,4) ir Slovėnija (6,1), o atsiliekančių sąrašė buvo Lenkija (3,4), Latvija (4,2) ir Slovakija (4,3) (žr. 1-8 lenteles priede).

International” Beirute medžiaga, kasmetinės Tarptautinio valdymo plėtros instituto ataskaitos Šveicarijoje, Strateginių tyrimų kompanijos „The Merchant International Group” tyrimai, kasmetinės Hong Kongo įmonės „Politinės ir ekonominės rizikos konsultacijos” ataskaitos, Jungtinių Tautų ekonomikos komisijos ataskaita, skirta Afrikos problemoms, Pasaulio ekonomikos forumo ir Pasaulinio rinkos tyrimų centro medžiaga.

Analizuojant korupcijos suvokimo indeksą taip pat galima pastebėti korupcijos *apibrėžties*, taikomos KSI, pokyčius. Pirmasis korupcijos suvokimo indeksas, kuris buvo paskelbtas 1995 – aisiais, nepateikė korupcijos apibrėžties. 1996 – aisiais ir 1997 – aisiais korupcija buvo apibrėžiama kaip piktnaudžiavimas viešąja galia siekiant asmeninės naudos. Vėliau korupcijos reiškinių apibrėžimas susiaurėjo, pagrindine jo ašimi tapo valstybės tarnyba ir buvo išskiriamos dvi korupcijos formos: administracinė ir politinė (1998). Toks apibrėžimas buvo taikomas iki 2001 – ujų, tačiau korupcijos skyrimas į administracinę ir politinę jau buvo panaikintas. Nuo 2001 – ujų Korupcijos suvokimo indekso tyrimuose naudojamas platus korupcijos apibrėžimas, kuris apibūdina korupciją tiek tarp valstybės tarnautojų, tiek tarp politikų: piktnaudžiavimas viešąją galia siekiant asmeninės naudos, pavyzdžiui, kyšių davimas valstybės tarnautojams, sėkmės mokesčiai viešuosiuose pirkimuose, viešųjų fondų grobstymas. Pastarasis apibrėžimas naudojamas iki šiol. Akcentuojama, kad šio tyrimo centre yra viešasis sektorius bei valstybės tarnautojai ir politikai. Korupcijos suvokimo indekso tyrimų koncepcija nusistovėjo nuo 2001-ųjų, tai yra, prasidėjus taip vadinamai antrajai antikorpucinei bangai. Apibendrinant reikia pasakyti, kad iki tol šis vienas žinomiausių korupcijos suvokimo tyrimų pasaulyje kiekvienais metais patirdavo ideologinius virsmus.

Dar vienas pasaulinis gyventojų nuomonės ir patirties tyrimas yra *Pasaulinis korupcijos barometras*, kurį atlieka Transparency International kartu su Gallup International. Šis tyrimas yra atliekamas jau trečius metus. 2003 – aisiais buvo atliktas pilotinis tyrimas, jame dalyvavo 47 šalys, 2004 – aisiais dalyvavo 64 šalys ir 2005 – ujų tyrimas buvo atliktas 69 pasaulio šalyse. Pažymėtina, kad pilotiniame tyrime iš ES 8 šalių grupės dalyvavo tik Lenkija, antrame (2004 – aisiais) penkios šalys (Čekija, Estija, Latvija, Lietuva ir Lenkija), o trečiame<sup>12</sup> (2005 – aisiais) – trys šalys (Čekija, Lietuva ir Lenkija).

---

<sup>12</sup> Į klausimą, *ar per pastaruosius 12 mėn. jūs ar jūsų namų ūkio nariai mokėjo kyši kokia nors forma*, atsakė 2004 – 2005 – ujų tyrimo respondentai. Daugiausia kyšininkavimo praktiką patvirtinusių respondentų buvo *Lietuvoje* (28 % - 2005 – aisiais ir 32 % - 2004 – aisiais) ir *Čekijoje* (18 % - 2005 – aisiais ir 21 % - 2004 – aisiais), mažiausiai *Lenkijoje* (8 % - 2005 – aisiais ir 5 % - 2004 – aisiais) (Transparency International 2004, 2005).

2004 – ujų Pasaulinio korupcijos barometro anketoje buvo skiriami du korupcijos tipai: *smulkioji* arba *administracinė korupcija*, kuri sutinkama kasdieniniame gyvenime, pavyzdžiui, kyšių davimas norint gauti licenzijas, išvengti baudų kelyje ir kt. bei *didžioji* arba *politinė* korupcija (politinio elito, stambių verslo kompanijų). Taip pat pateikiamas šių korupcijos tipų apibūdinimas. Pažymima, kad šiame tyrime korupcija suprantama kaip valstybės tarnautojo ar politiko piktnaudžiavimas visuomenės patikėta galia, siekiant asmeninės naudos. Nauda gali būti tiek materialinė, tiek kitokia. Tačiau jau 2005 – ujų Pasauliniame korupcijos barometre korupcijos išskyrimas į administracinę ir politinę nebuvo daromas. Pakitusiame korupcijos apibrėžime šis reiškinys buvo apibūdinamas kaip *valstybės tarnautojų* ar, pavyzdžiui, *verslininkų* piktnaudžiavimas patikėta galia, siekiant asmeninės naudos.

Kitas dažniausiai pasaulyje cituojamas *Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas*<sup>13</sup>, kurį inicijuoja Pasaulio bankas ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas.

Šio tyrimo klausimyne apibrėžiant korupcinius santykius dažniausiai klausimuose yra naudojamas „*neoficialaus mokėjimo*“ terminas. 1999 – aisiais klausimyne neoficialaus mokėjimo sąvoka buvo panaudota 9 kartus, 2002 – aisiais – 8 kartus, 2005 – 8 kartus. Korupcijos sąvoka

---

<sup>13</sup> Tyrimo rezultatai parodė, kad 1999 – aisiais šalys kandidatės (Bulgarija, Čekijos Resp., Estija, Lietuva, Latvija, Lenkija, Rumunija, Slovakija, Slovėnija, Vengrija) vidutiniškai skyrė apie 2,1% savo metinių pajamų neoficialiems mokėjimams valstybės tarnautojams. Šis rodiklis *didžiausias* buvo *Rumunijoje* (3,2%), *Lietuvoje* (2,8%), *Slovakijoje ir Čekijoje* (po 2,5%), *mažiausias* – *Slovėnijoje ir Latvijoje* (po 1,4%). Lyginant 1999 – ujų tyrimo rezultatus tarp ES senbuvų ir kandidačių atsiskleidė skirtumai. Apie 84 % respondentų ES šalyse senbuvėse teigė manantys, kad jų įmonės nemoka jokių neoficialių mokėjimų, kai tarp šalių, tuometinių kandidačių, tik vienos šalies (Latvijos) 7% respondentų paminėjo, kad nemoka jokių neoficialių mokėjimų. Vidutiniškai apie 21% respondentų iš šalių kandidačių paminėjo, kad dažniausiai tokios įmonės kaip jų neoficialiems mokėjimams skiria nuo 2 iki 10% pajamų (daugiausia – Slovakijoje, Estijoje, Lietuvoje ir Slovėnijoje), kai ES šalyse buvo apie 3,5% įmonių, skiriančių nuo 2 iki 10% pajamų neoficialiems mokėjimams. Analizuojant naujausius 2005 – ujų rezultatus pastebėtina, kad korupciją kaip kliūtį verslui vystyti suvokia dar pakankamai daug ES 8 verslininkų (apie 32%). Šis rodiklis lyginant su 2002 – aisiais sumažėjo, tačiau labai nežymiai. Lyginant pastarųjų metų verslininkų nuomonę apie *kyšių mokesť* (vidutinis metinis pardavimų procentas, kurį įmonės skiria neoficialiems mokėjimams) pastebėtina, kad Vidurio ir Rytų Europos šalyse (ES 8) jis sumažėjo vidutiniškai nuo 0,92% iki 0,67%. 2005 – aisiais šis rodiklis buvo *Slovakijoje* (0,93%), *Lietuvoje* (0,87%) ir *Lenkijoje* (0,70%), o *mažiausias* – *Slovėnijoje* (0,17%). Palyginimui, Vokietijos šis rodiklis yra 0,40%, Pietrytinės Europos šalių vidurkis 0,95%, Nepriklausomų valstybių sandraugos šalių – 1,39%. Kitas rodiklis - *dėkingumo mokesť* (procentas nuo kontrakto vertės, kuris paprastai mokamas papildomai ar kaip neoficialus mokėjimas/dovana siekiant apsaugoti valstybinius kontraktus). 2002 – aisiais šio rodiklio vidurkis ES 8 šalyse buvo 1,60%, o 2005 – aisiais 1,48%. Lyginant 2002 ir 2005 – ujų duomenis respondentų manymu, procentas nuo kontrakto vertės, kuris mokamas norint išsaugoti valstybinius kontraktus, išaugo *Čekijoje* (nuo 1,19% – 2002 – aisiais iki 1,79% – 2005 – aisiais), *Vengrijoje* (atitinkamai 2,09% – 2,47%), *Latvijoje* (1,32% – 1,69%), *Lietuvoje* (1,03% – 1,98%). Tai, kad nereguliarūs mokėjimais arba dovanomis susiduriama dažnai, paprastai arba visada mutininės, mokesčių, licenzijų, reguliavimo ar paslaugų sferose 2002 – aisiais vidutiniškai teigė 18,54% ES 8 respondentų, o 2005 – aisiais – 11%. *Lietuvos* rodiklis atitiko *Pietryčių Europos* respondentų atsakymų vidurkį (apie 24%) (Transition Report 2005).

1999 – aisiais buvo naudojama penkis kartus, o 2002 – aisiais ir 2005 – aisiais po vieną. Sąvoka „kyšis” buvo panaudota tik vieną kartą 1999 – aisiais. Šio tyrimo instrumente dažniausiai buvo naudojama *neoficialaus mokėjimo* sąvoka. Tačiau reikia pažymėti, kad 2000 – ūjų ataskaitoje, kurioje buvo pristatomas *Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas - 1999* ir analizuojama situacija pereinamojo laikotarpio šalyse, žodžiai „kyšis” arba „kyšininkavimas” buvo naudojami 64 kartus, žodis „korupcija” arba „antikorupcija” - 953 kartus, sąvoka „neoficialus mokėjimas” – tik 11 kartų. 2006 – ūjų ataskaitoje, kurioje buvo analizuojama situacija pereinamojo laikotarpio Vidurio ir Rytų Europos šalyse, remiantis *Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimu 2005*, žodžiai „kyšis” arba „kyšininkavimas” buvo naudojami 112 kartų, žodis „korupcija” arba „antikorupcija” - 699 kartus. Sąvoka „neoficialus mokėjimas”, kuri ir buvo naudojama klausimyne buvo paminėta tik 32 kartus. Akivaizdu, kad tyrimo instrumente naudojamos sąvokos pristatymuose visuomenei yra *pakeičiamos į „geriau parduodamas” sąvokas*. Be to pastebėtina, kad dažniausiai ataskaitose korupcinio pobūdžio veiklai apibūdinti yra naudojama pati *plačiausia „korupcijos” sąvoka*, nebandant detalizuoti ar specifikuoti veiklą. Anot Kotkino, „Jungtinėse Amerikos Valstijose tokioms sąvokoms kaip „sukčiavimas”, „iššvaistymas” ir „piktnaudžiavimas” yra teikiama pirmenybė korupcijos reiškiniui įvardinti, bet už JAV ribų „korupcija” yra dominuojantis terminas. Kadangi sąvoka „korupcija” pereinamojo laikotarpio šalyse itin taikoma daugeliui veiklų apibūdinti, ši sąvoka taikoma turtų ir galios pasiskirstymui apibūdinti bei laikoma įvykusio ar neįvykusio, teisėto ar neteisėto, skaidraus ar neskaidraus pasiskirstymo reikšme šiose visuomenėse. „Tokiu būdu pataikavimas korupcijai tampa politikos kalba” (Kotkin 2002; 409).

Dar vienas bandymas užčiuopti korupcijos paplitimą ir išanalizuoti piliečių patirtį, susijusią su korupcijos atvejais pokomunistinėse šalyse, buvo atliktas 1997 – 98 – aisiais naudojant fokusuotą diskusijų, giluminių interviu ir gyventojų apklausos metodus. Tyrimo rezultatai atskleidė aukštą tiesioginės korupcijos patirties lygį Bulgarijoje, Čekijoje, Slovakijoje ir Ukrainoje. Akivaizdžiai blogesnės tendencijos buvo pastebėtos Slovakijoje ir Ukrainoje nei Bulgarijoje ir Čekijoje (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001; 83-85). Šio tyrimo rezultatai buvo plačiai paskelbti, jų pagrindu buvo išleista knyga (Miller, Grodeland, Koshechkina 2001). Viena vertus, jau buvo pastebėta, kad šio tyrimo rezultatai dažnai apibendrintai naudojami korupcijos situacijai pokomunistinių šalių regione apibūdinti ir problemai paaiškinti, kita vertus, svarbu pridurti, jog akademinės literatūros, kurioje naudojami empirinių tyrimų, atliktų Vidurio ir Rytų Europos šalyse, rezultatų pristatymai, stoka suteikė galimybę Millerio, Grodeland, Koshechkinos

studijai aktyviai atstovauti korupcijos problemos pristatymą ir aiškinimą Vidurio ir Rytų Europos šalyse.

Toliau analizuojant korupcijos problemos objektyvaciją pereinamojo laikotarpio kontekste reikia paminėti dar vieną ženklią tarptautinę „žaidėją“ organizaciją Freedom House. Anot Krastevo, perėjimo paradigma buvo suprantama arba matoma kaip globalios demokratijos propagavimo žinyba, kur visos naujos demokratijos atitinka tam tikras formas ir tikisi būti įvertinamos, pavyzdžiui, pagal žiniasklaidos laisvės lygį ir pan. To pavyzdys yra Freedom House atliekamos „*Nations in Transit*“ ataskaitos. Šalys suranguojamos pagal demokratijos praktiką. Paramą teikiančios institucijos arba taip vadinami donoriai, kurių veikla buvo nukreipta į pereinamojo laikotarpio šalis, naudojo įvairius kontrolinius kriterijus ar sąrašus, pagal kuriuos vertino situaciją šalyse ir tuo pagrindu kūrė įvairias pagalbos programas. Jau minėtas pavyzdys yra Freedom House atliekamas projektas, kurio pavadinimas apibūdina pagrindinę idėją, t.y., situaciją valstybėse, kurios išgyvena perėjimą nuo autoritarinio režimo prie demokratijos. Šalims įvertinti naudojamos tokios kategorijos: rinkimų procesas, pilietinė visuomenė, nepriklausoma žiniasklaida, demokratinis valdymas nacionaliniame lygmenyje, demokratinis valdymas vietos lygmenyje, teismų sistema ir nepriklausomumas, korupcija. Toks kasmetinis vertinimas atliekamas nuo 1997 –ųjų dvidešimt aštuoniose Vidurio, Rytų ir Pietinės Europos šalyse. Šalys vertinamos 7 balų skalėje, kai 1 reiškia aukščiausią demokratijos išsivystymą, o 7 – žemiausią. Nuo 2004 –ųjų septynių balų skalėje taip pat yra skaičiuojamas demokratijos matavimo balas (įvertinamas režimas šalyse) (kai 1-2 reiškia, kad demokratija šalyse yra konsoliduota, o 7 – konsoliduotas autoritarinis režimas). Tai, kad korupcija yra vienas iš septynių Freedom House vertinimo kriterijų rodo, kad jau nuo 1999 –ųjų šio reiškinio buvo pradėta „ieškoti“ visose tiriamose pereinamojo laikotarpio šalyse (šiuo atveju dvidešimt aštuoniuose). Pavyzdžiui, tarp naujųjų Europos Sąjungos šalių geriausiai korupcijos situacijos požiūriu šioje ataskaitoje yra vertinamos *Slovėnija* (2 balai 1999 - 2005 – aisiais), *Estija* (nuo 3.25 balų 1999 – 2000 – aisiais iki 2.50 balų 2005 – aisiais) ir *Vengrija* (2.50 balai 1999 – 2000 – aisiais ir 2.75 balai 2005 – aisiais). Blogiausiai korupcijos situacijos požiūriu šioje ataskaitoje yra vertinamos *Lietuva* (3.5 balai 1999 – 2005 – aisiais, tik 2003 – 2004 – aisiais šis rodiklis buvo šiek tiek mažesnis – 3.50 balai), *Latvija* (3.50 balai 1999 – 2005 – aisiais, tik 2002 – aisiais 3.75 balai) ir *Čekija* (nuo 3.25 balų 1999 – 2000 – aisiais iki 3.50 balų 2005 – aisiais). Vidutines pozicijas 2005 – aisiais užėmė *Lenkija* (šis rodiklis 1999 – 2005 –ųjų laikotarpiu blogėjo) ir *Slovakija* (šis rodiklis 1999 – 2005 –ųjų laikotarpiu gerėjo) (Freedom House 1999 – 2005). Verta atkreipti dėmesį, kad

Freedom House ataskaitos apie korupcijos situaciją šalyse yra rengiamos tik vieno ar dviejų pvz, Lietuvos, Latvijos, Estijos atveju vidaus ekspertų.

Tokie instrumentai yra teigiamai vertinami politiniame lygmenyje, nes jie leidžia palyginti skirtingas pokomunistinio perėjimo šalis. Taip pat juos naudoja tarptautinės institucijos ir atskirų Vakarų šalių vyriausybės. Tačiau, kaip teigia kritikai, tokie demokratijos padėties įvertinimai „gali sukelti *apgaulingus lūkesčius* dėl demokratijos kūrimo programų atskaitomybės” (Krastev 2002; 12). Galiausiai, anot Krastev, perėjimo paradigma patiria *nesėkmę* bandydama suprasti vidinę politinių procesų logiką naujose demokratijose ir neatsižvelgia į tai, kaip žmonės suvokia politinius režimus. „Galiausiai piliečiai balsuoja už valdžią, kuri yra girinama ir pripažįstama Vakarų” (Krastev 2002; 12).

Perėjimo paradigmai kritikos negailėjo ir demokratijos tyrinėtojas Thomas Carothersas teigdamas, kad atėjo laikas demokratijos propaguotojams atsisakyti perėjimo paradigmos. „Paramos tiekėjai ir politikai žvelgdami į politinius procesus šalyje, kuri neseniai išsivadavo iš autoritarizmo neturėtų pradėti nuo klausimo „Kaip vyksta demokratinis perėjimas“?, tačiau turėtų formuluoti daug platesnį klausimą „Kas vyksta politiniame lygmenyje?”(Carothers 2002; 18).

Apibendrinant pagrindinių korupcijos tyrimų, kuriuose dalyvavo Vidurio ir Rytų Europos šalys, analizę pažymėtina, kad šių tyrimų koncepcijos nuolat kito. Keitėsi korupcijos apibrėžtis: nuo siauro, tik valstybės tarnybą akcentuojančio, apibrėžimo naudojamo eurointegracijos laikotarpiu pastaruoju metu pereinama prie platesnio, apimančio tiek valtybės tarnautojų, tiek politikų bei verslo atstovų piktnaudžiavimą visuomenės patikėta galia. Pastebėtini pokyčiai ir išskiriant korupcijos formas. Vyraęs pakankamai „stambus” pjūvis, atskiriantis administracinę ir politinę korupcijos formas, patyrė fliuktaciją: kai kuriais atvejais yra išskiriama daugiau nei dvi korupcijos formos (Karklins 2005), kitais atvejais neišskiriamos apskritai (KSI, Pasaulinis korupcijos barometras).

Analizuojant natūraliai kyla klausimas, ar pakako turimos informacijos apie korupcijos situaciją šalyse savo interesų turintiems veikėjams, t.y., tarptautinėms organizacijoms, kurios aktyviai veikė antikorupcijos sferoje šiose šalyse. Atlikta korupcijos tyrimų ir studijų apžvalga rodo, kad pokomunistinės šalys nepasižymėjo korupcijos tyrimų gausa, netgi priešingai, nebuvo ir iki šio nėra nusistovėjusios ir patikrintos metodologijos (išskyrus Lietuvos, Latvijos Rusijos,

Bulgarijos atvejus). Tai patvirtina, kad palyginamoji analizė daugelyje atvejų yra negalima arba nerekomenduojama. Be to, kintančios tyrimų koncepcijos galėjo įtakoti tyrimų rezultatus, o tuo pačiu ir antikorupecines praktikas šalyse.

Kitas klausimas, kiek patikimi yra šių tyrimų rezultatai? Pavyzdžiui, kai kurių rodiklių (12 – kos tarptautinių korupcijos ir valdymo rodiklių) autoriai pripažino, kad tikslumas, kuriuo šie rodikliai matuoja valdymo kokybę, yra ribotas: „nors įmanoma nustatyti apie 20 šalių su geriausiu ir blogiausiu valdymu pasaulyje, daug sunkiau identifikuoti statistiškai reikšmingus valdymo skirtumus tarp šalių” (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999; 5).

Galiausiai kyla esminis klausimas, kiek tokie tyrimai ir rodikliai, matuojantys korupcijos suvokimą ir paplitimą šalyse, buvo reikšmingi kuriant ir taikant pagalbos priemones ir įtakojant antikorupecinę politiką Vidurio ir Rytų Europos šalyse? Atsakymą iliustruoja Reedo pastaba, kad, pavyzdžiui, Europos Komisija formuluoja savo nuomonę apie korupciją šalyse kandidatėse remdamasi kitų organizacijų tyrimais, tačiau ji necituoja palyginamųjų tyrimų arba nesilaiko nuoseklios pozicijos visų šalių kandidačių atžvilgiu. Ekspertas pastebėjo, kad 2001 – ujų Reguliarijame pranešime apie Slovakiją, paremtą šioje šalyse 1999 – aisiais vykdytais Pasaulio banko diagnostiniais tyrimais, minima daug sričių, kuriose korupcija laikoma didele problema, tačiau tokie pat tyrimai vykdyti Rumunijoje neatspindi Komisijos pateiktame šios šalies reguliariame įvertinime (Atviros visuomenės institutas 2002; 42).

Ar galima daryti prielaidą, kad antikorupecinės praktikos, o tarp jų ir korupcijos diagnostika, yra tarptautinių „žaidėjų” interesų ir politikos įrankiai? Pavyzdžiui, Kotkinas teigė, kad korupcija ir politika (arba galia) yra neatskiriamos” (Kotkin 2002; 410). Apie politinę korupcijos prigimtį kalbėjo ir Krastevas: „nacionalinės antikorupecinės programos ir šia tema išprovokuojami debatai yra iš naujo vykstančių derybų ir apibrėžčių ribų tarp viešo ir privataus intereso nustatymo forma” (Krastev 2000; 40). Šis klausimas bus gvildenamas analizuojant korupcijos problemos eksternalizaciją.

### 3.5. Antikorupcinės praktikos mokyklos ir etapai

Skiriamos keturios antikorupcinės praktikos mokyklos: *visuotinė, orientuota į valstybę, orientuota į visuomenę, kritinė* (Michael 2004b; 3). *Visuotinės* antikorupcinės mokyklos dėmesio centre yra visuomenė. Korupciniai santykiai kaip visuotinis fenomenas atsirandantis organizacijose, besiremiančiose aiškiai apibrėžtomis socialinėmis normomis, egzistuoja tarp valstybinio ir nevalstybinio sektorių veikėjų. Atsižvelgiant į egzistuojančias socialines normas antikorupcinės programos yra visuotinai taikomos. Praktiniai šios mokyklos praktikos taikymo pavyzdžiai yra EBPO Konvencija dėl kovos su užsienio šalių pareigūnų papirkinėjimu tarptautiniuose verslo sandoriuose, Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko, Jungtinių Tautų, Europos Sąjungos, Transparency International antikorupcinės programos ir kt. Michaelis pažymi, kad visuotinio požiūrio į antikorupciją pagrindu yra kuriamos bendrosios priemonės ir diagnostikos instrumentai, pavyzdžiui, Transparency International Šaltinių knyga (Pope 2000). Klitgaardas su kolegomis (2000), sistemiškai žvelgdamas į korupcijos problemą, šios mokyklos rėmuose pateikė tris antikorupcinės veiklos etapus: diagnostiką, strategiją ir įgyvendinimą. Šios antikorupcinės mokyklos praktiką savo veikloje naudojo Pasaulio Bankas, JAV Tarptautinė plėtros agentūra ir kt.

Antikorupcinės praktikos mokyklos, kurios dėmesio centre yra *valstybė*, pagrindiniai veikėjai yra valstybės sektoriaus atstovai (valstybės tarnautojai, politikai, teisėjai ir kt.). Šie veikėjai yra suprantami kaip korupcijos šaltinis ir antikorupcinės veiklos taikiny. Taikomos tokios korupcijos mažinimo priemonės kaip ekonomikos politikos reforma, viešųjų išlaidų vadyba, viešųjų paslaugų sektoriaus reforma, teisinės sistemos reforma ir kt. Į valstybę orientuotos antikorupcinės programos nėra nukreiptos į tiesioginį korupcijos mažinimą. Pavyzdžiui, siekiama didinti viešojo sektoriaus procesų atskaitomybę ir skaidrumą, kad sumažėtų politinis patronažas. Šį požiūrį į antikorupcinę veiklą naudojo Pasaulio bankas, Europos Sąjunga, SIGMA ir kt.

Į *visuomenę* orientuotos antikorupcinės praktikos mokyklos pagrindiniai veikėjai yra nevalstybinio sektoriaus atstovai. Korupcija suvokiama kaip socialiai sukonstruota, t.y., korupcijos fenomenas yra įvairių socialinių ir kultūros institucijų interpretacijos, kūrimo ir atkūrimo produktas. Pagrindinis dėmesys korupcijos mažinimo srityje yra skiriamas pilietinei visuomenei ir nevyriausybinėms organizacijoms. Antikorupcinės programos yra skiriamos

įvairiems socialinės reprodukcijos veikėjams: spaudai, radijui ir televizijai. Šiuo požiūriu remiasi nevyriausybinių organizacijų, universitetų bei privataus sektoriaus.

*Kritinės* antikorupcinės praktikos mokyklos atstovai neanalizuoja korupcijos priežasčių. Šio požiūrio centre yra galios institucijos, o korupcijos prigimtis yra socialiai sukonstruojama. Anot šios pozicijos atstovų, antikorupcijos praktikai daugiau kursto korupcijos problemą nei kovoja su ja, todėl antikorupcinės programos yra naudingos tiems veikėjams, kurie jas kuria ir skleidžia. Dažniausiai tai yra tarptautinės organizacijos ir šalių vyriausybės bei nevyriausybinių organizacijos, kurios gauna finansinę paramą iš pirmųjų dviejų institucijų. Pasak Michaelio, „toku būdu antikorupcinėmis veiklomis siekiama sustiprinti kontrolę, sugriežtinti taisykles tiek valstybės, tiek nevalstybinio sektoriaus veikėjams” (Michael 2004b; 8). Kiti kritiniai požiūriai, kurie nesudaro atskirų antikorupcinės praktikos mokyklų, dėmesį sutelkia į „nenumatytus padarinius” kaip vyriausybės veiklos efektyvumo sumažinimą (Anechiarico and Jacobs 1996) arba antikorupcinės veiklas kaip vyriausybės teisėtumo sustiprinimo priemonę (Holmes 1993). Kritinės antikorupcijos mokyklos požiūrio pagrindiniai skleidėjai yra mokslininkai.

Dar vienas požiūris į antikorupcinę veiklą, kuri pateikia Michaelis, aiškina antikorupcinių veiklų išplitimo interpretaciją. Šio požiūrio kontekste dėmesys nukreipiamas į antikorupcinės veiklos, pagrįstos principu, „mokymosi dirbant” prigimtį (Michael 2004b; 13).

Reikia pažymėti, kad Michaelio išskirti praktiniai požiūriai į antikorupcinę veiklą yra bene ženkiausias bandymas apibendrinti ir įvertinti antikorupcinės praktikas. Antikorupcinės praktikos mokyklų aptarimas padės įvertinti kitame skyriuje nagrinėjamų tarptautinių organizacijų antikorupcinės veiklas ir tikslus. Pradedant analizuoti tarptautinių organizacijų praktiką, verta paminėti, kad yra skiriamos dvi *antikorupcijos bangos* Vidurio ir Rytų Europoje, kuriose ryškų vaidmenį atliko tarptautinės organizacijos. Pirmoji antikorupcijos banga apima dešimties metų laikotarpį nuo 1990 –ųjų metų. Šio laikotarpio pagrindinis akcentas buvo *sąmoningumo kėlimo* kompanijos, kurios dažniausiai nebuvo skirtos konkrečiam kontekstui, bet vykdomos perrašymo būdu. Įgyvendinimo pobūdis įvardijamas kaip homogeniškas, pagrindiniai veikėjai buvo *tarptautinės organizacijos*. Antroji antikorupcijos banga sąlyginai apibrėžiama nuo 2000 –ųjų iki dabar. Jos metu pagrindinis dėmesys buvo skiriamas *kompetencijų ugdymui*. Šios veiklos buvo taikomos konkrečioms atvejams. Įgyvendinimo pobūdis – heterogeninis, pagrindiniai veikėjai yra *tarptautinės ir nacionalinės organizacijos* (Michael 2004; 23).

### 3.6. Korupcijos problemos eksternalizacijos fazė pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse

Galima išskirti keletą korupcijos problemos eksternalizacijos elementų: *antikorupcinės strategijos, programos, antikorupeiniai mokymai* ir kt. Trumpai apžvelgsime *nacionalines šalių korupcijos mažinimo ir prevencijos strategijas bei programas*. Jos buvo vienas svarbiausių antikorupeinės praktikos elementų, ypatingai ES narystės siekiančioms šalims: „Europos Sąjungos narystės siekiančiose šalyse, Europos Komisijos rūpestis dėl antikorupeinės politikos buvo prioritetas ir komisija teikė didelę pagalbą formuluojant nacionalines antikorupeines strategijas ir veiksmų planus (Steves and Rousso 2003; 15).

Nepriklausomo stebėjimo rezultatai parodė, kad „viena iš svarbiausių varomųjų jėgų formuojant antikorupeinę politiką Čekijoje nuo 1997 – ujų buvo Europos Sąjunga. <...> Taip pat dauguma priemonių, kurias įgyvendino Čekijos vyriausybė, buvo stipriai įtakotos ES spaudimo” (Atviros visuomenės institutas 2002; 149). 1999 – aisiais Čekijos vyriausybė patvirtino Vyriausybės programą kovai su korupcija. Šią programą sudarė ne tik baudžiamojo persekiojimo, bet ir korupcijos prevencijos ir visuomenės sąmoningumo kėlimo priemonės. Estija Nacionalinę antikorupeinės strategiją patvirtino vėliausiai - stojimo į ES išvakarėse 2004 – aisiais. Vengrijos Vyriausybė rezoliuciją dėl antikorupeinės strategijos priėmė 2001 – ujų kovo mėn. Nors antikorupeinės strategija buvo svarbus indėlis, tačiau kritikai teigė, kad „ši strategija labiau atspindi ES interesus” (Atviros visuomenės institutas 2002; 244) ir akcentuoja korupciją privačiame ir viešajame sektoriuose, politinę korupciją paliekant nuošalyje. Reed pažymi, kad „didžiausią įtaką Vengrijos antikorupeinei politikai turėjo Jungtinės Tautos” (Atviros visuomenės institutas 2002; 247), kuomet šalis sutiko būti savanoriu Jungtinių Tautų programoje prieš korupciją 1999 – aisiais.

Latvija buvo viena pirmųjų tarp Vidurio ir Rytų Europos šalių, kuri kreipėsi pagalbos į Pasaulio banką 1996 – aisiais dėl paramos formuojant antikorupeinę politiką. Korupcijos prevencijos taryba priėmė korupcijos prevencijos programą 1998 – aisiais. Ši programa buvo daugiatiksli. Ji apėmė korupcijos prevenciją, baudžiamąjį persekiojimą ir švietimą. 2001 – aisiais

atnaujintoje programoje buvo pažymėta, kad „antikorupcinės politikos ir jos įgyvendinimas yra būtinas siekiant sėkmingai integruotis į Europos Sąjungą” (Government of Latvia 2001; 1). Latvijos antikorupcinė politika taip pat buvo įtakota stojimo į NATO proceso (Atviros visuomenės institutas 2002).

Europos komisija taip pat suteikė paramą formuojant Lietuvos antikorupcijos politiką bei prisidėjo prie Nacionalinės kovos su korupcija programos bei jos sudedamųjų dalių – strategijos ir įgyvendinimo plano, sukūrimo (2002). Nacionalinė antikorupcijos programa yra daugiatakslė, skirta korupcijos prevencijai, kontrolei ir švietimui. Viena vertus, ši programa pripažįstama kaip geros praktikos pavyzdys (Steves and Rouso 2003), kita vertus, sulaukia kritikos dėl „Vakarų” ir „Rytų” antikorupcinių praktikų sankirtos (Dobryninas 2005; 77-95). Lietuvai finansinę ir žmogiškųjų išteklių pagalbą antikorupcinių veiklų įgyvendinimui suteikė Europos Taryba, Europos Komisija, OECD, Pasaulio bankas ir kitos tarptautinės institucijos.

Pirmasis Slovakijos bandymas kovoti su korupcija buvo 1995 – aisiais, kuomet buvo priimta „Švarių rankų” antikorupcinė programa. 2000 – aisiais Vyriausybė patvirtino Nacionalinę programą kovai su korupcija. Europos komisija turėjo didelę įtaką antikorupcinės politikos raidai Slovakijoje, aktyvus buvo ir nevyriausybinis sektorius. Nacionalinės programos kovai su korupcija kūrime dalyvavo nevyriausybinė organizacija Transparency International Slovakija. Vėliau ši organizacija kritikavo vyriausybę dėl to, kad dauguma strategijoje numatytų tikslų yra formalūs, kiti nesusiję su korupcijos pažabojimu, procesas yra labai biurokратиškas bei sunkiai koordinuojamas, nesilaikoma numatytų terminų (Atviros visuomenės institutas 2002; 532).

Slovėnijos situacija šioje srityje šiek tiek panaši į Estijos. Iki 2002 –ųjų „Europos komisijos indėlis į Slovėnijos antikorupcinę politiką nebuvo žymus, nes korupcija niekada nebuvo pabrėžiama kaip svarbi problema” (Atviros visuomenės institutas 2002; 572). GRECO savo pranešime pažymėjo apie nacionalinės antikorupcinės strategijos ir ją formuluojančios ir koordinuojančios pagrindinės institucijos nebuvimą. Kaip atsakas 2001 – aisiais buvo įsteigta kovos su korupcija koordinavimo komisija. Nors ES nenaudojo ypatingo spaudimo Slovėnijai dėl korupcijos situacijos, tačiau ES ir Europos Tarybos vaidmuo yra ženklus.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad Europos Sąjungos indėlis antikorupcinių politikų šalyse kandidatėse formavimui buvo ypatingai ženklus tokiose šalyse kaip Čekija, Vengrija,

Latvija, Lietuva, Slovakija, mažiausias ES indėlis buvo Slovėnijoje ir Estijoje. Pastebėtina, kad šalių kandidačių nacionalinės antikorpucinės strategijos ir programos, parengtos iki 2003 – ūjų pabaigos, turėjo nemažai bendrumų. Daugumoje nacionalinių strategijų ir programų naudojami tarptautinių korpucijos situacijos tyrimų duomenis ir rodiklius. Taip pat jose akcentuojamas ryškus tarptautinių organizacijų indėlis bei nacionalinės antikorpucinės teisinės bazės dermės su tarptautiniais dokumentais, ypatingai Europos Sąjungos, siekis (Vengrija, Slovakija, Lietuva). Šalių nacionalinės strategijos ir programos yra daugiatiokslės, apimančios korpucijos prevencijos, korpucijos mažimo ir antikorpucinio švietimo (mokymų) sritis. Taip pat pastebėtinai Pasaulio banko skiriamų „politinės“ ir „administracinės“ korpucijos taikymas nacionalinėse šalių antikorpucinėse programose ir strategijose. Ypatingas dėmesys buvo skiriamas administracinei korpucijai ir jos prevencijai. Pažymėtinas žodžių „korpucijos“ ir „kovos“ gretinimas nacionalinių programose (ir jų pavadinimuose), pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Nacionalinė kovos su korpucija strategija (1999), LR Nacionalinė kovos su korpucija programa (2002), Čekijos Respublikos Vyriausybės kovos su korpucija programa (1999), Slovakijos nacionalinė kovos su korpucija programa (2000). Nagrinėjant vėliau patvirtintas antikorpucines strategijas, pastebima tendencija vengti „korpucijos“ ir „kovos“ sąvokų gretinimo, pavyzdžiui, Estijos Vyriausybės antikorpucinė strategija patvirtinta tik 2004 – aisiais vadinosi „Sąžininga valstybė“. Šie dokumentai, anot Meurso, buvo apibūdinami kaip pakankamai bendro pobūdžio ir silpnai atspindintys šalių specifika: „kokia bebūtų korpucija – politinė ar administracinė, smulkioji ar didžioji, ji buvo atskiriama nuo platesnio šalies konteksto apimančio komunizmo palikimą, pereinamojo laikotarpio sunkumus, silpna valstybę ir beteisius piliečius“ (Meurs 2004; 262). Jau 2000 – aisiais korpucijos tyrėjai ir ekspertai pastebėjo, kad „egzistuoja antikorpucinių strategijų ir agentūrų kūrimo vėjus, neatsižvelgiama į efektyvumo ir nenumatyto poveikio kriterijus (Hellman, Jones and Kaufman 2000). Ir galiausiai radikali pozicija buvo išsakyta Meurso: „nacionalinės antikorpucinės strategijos ir institucijos sudarė tik vieną specifinį korpucijos „liūno“ aspektą“ (Meurs 2004; 262). Galima daryti prielaidą, kad eurointegracijos laikotarpio antikorpucinės strategijos ir programos buvo greičiau gestas nei problemos sprendimas. Kaip buvo pastebėta pirmoje disertacijos dalyje, „gestai visada efektyviai veikia slopinant nepasitenkinimą ir legitimizuojant režimą“ (Edelman 2002; 32). Įtakingiausių Lietuvos politinių partijų antikorpucinių iniciatyvų analizė parodė, kad korpucijos problemą bandoma apibrėžti *teisės, nacionalinio saugumo, valstybės valdymo* kontekste. Be to, „nepaisant antikorpucinės retorikos Lietuvos politinių partijų rinkiminėse programose, vis dėlto galima konstatuoti, kad

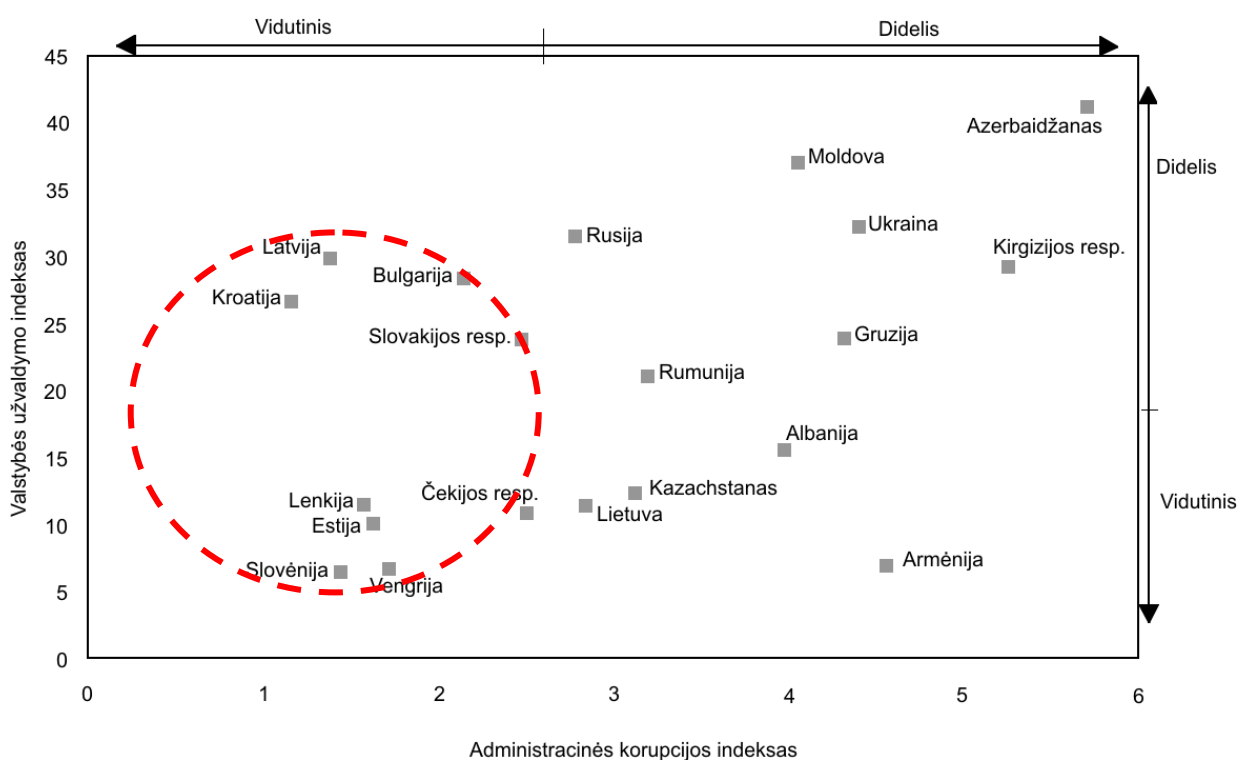


antikorupciniai mokymai - pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse (žr. 9 lentelė priede) taip pat susilaukė kritikos dėl „lokalizacijos“ stokos. Pažymėtina, kad dažniausiai antikorupcinių mokymų turinys buvo skirtas korupcijos reiškinių valstybiniame sektoriuje bei *gero valdymo* aptarimui ir *viešojo administravimo bei etikos problemų* sprendimui (Michael 2004c). Pavyzdžiui, vieno pirmųjų antikorupcinių mokymų Lietuvoje, kurį inicijavo Lietuvos viešojo administravimo institutas, tema buvo „Teisingo ir skaidraus valdymo stiprinimas bei kova su korupcija Lietuvoje“. Šią programą rengti buvo pakviestas užsienio ekspertas iš Suomijos (žr. 11 lentelė priede).

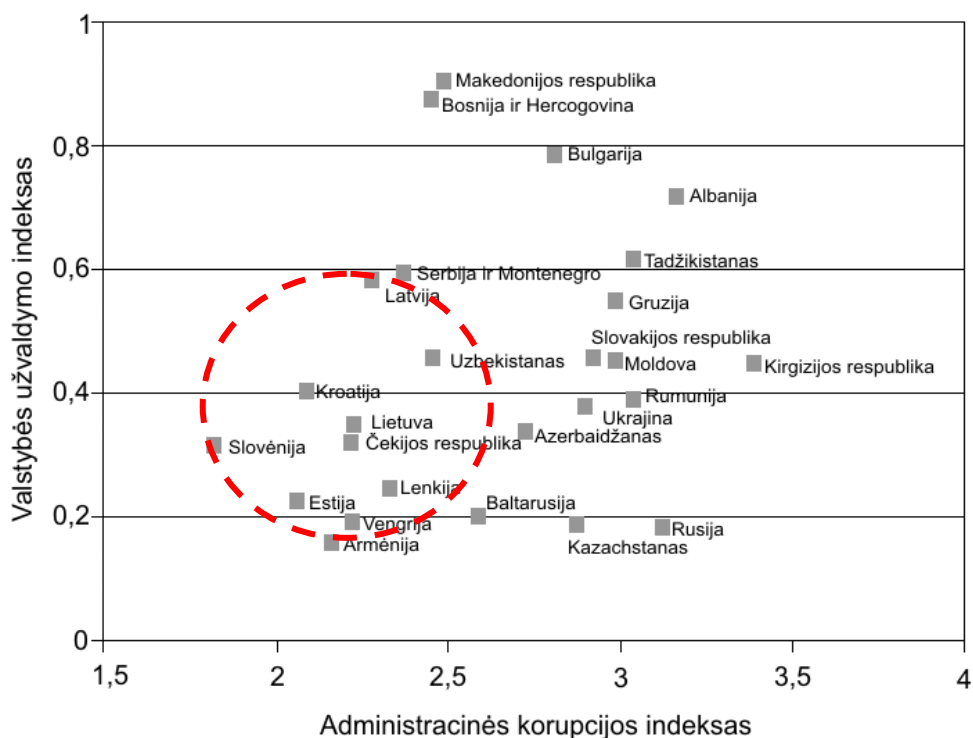
Kaip pažymėjo Michaelis, šalių integracija į ES teigiamai koreliuoja su antikorupcinių mokymu. Europos Sąjungos poveikis šioje srityje buvo labai didelis, kadangi šalys turėjo atitikti *acquis communautaire* reikalavimus. Tačiau antikorupcinių mokymų Vidurio ir Rytų Europos šalyse programų analizė, kurią atliko Michaelis, parodė, kad egzistavo atotrūkis tarp vykdomų antikorupcinių veiklų kiekybės ir kokybės. „Šalys, pranešusios kaip daugiausiai nuveikusios šioje srityje, gali neturėti geriausių korupcijos kontrolės rodiklių“ (Michael 2004c; 10). Kaip viena svarbiausių problemų pažymimas menkas tokių programų pritaikomumas šalyse ir regione. Anot Michaelio, daugelis korupcijos problemų Rytų Europoje yra panašios, tačiau daugelis jų ir skiriasi, ypač kalbant apie korupciją privatizacijos procese, įmonių restruktūrizacijoje bei korporaciniame valdyme. „Vietoje to, kad mokymai būtų pritaikyti vietos problemų sprendimui ar prisidėtų prie antikorupcinės teisinės bazės įgyvendinimo, antikorupciniai mokymai dažniau buvo *ad hoc* ir priklausė nuo tarptautinių organizacijų pagalbos“ (Michael 2004c; 11).

Kaip jau buvo pažymėta antroje disertacijos dalyje, eurointegracijos laikotarpis, kurį sąlyginai galima vadinti pirmosios antikorupcijos bangos etapu, pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse gali būti apibūdinamas „teisės aktų“, „kontrolės“ ir „ekonominės žalos“ sąvokomis. Išnagrinėjus korupcijos problemos eksternalizacijos aspektą, galima išskirti „viešojo administravimo reformos“, „gero valdymo“, „etikos“ sąvokas, papildančias korupcijos diskurso retoriką eurointegracijos laikotarpiu Vidurio ir Rytų Europos šalyse. Kaip teigia, Dobryninas, „Baltijos valstybės parodė stiprią valią gerindamos situaciją tokiose problematinėse srityse kaip viešasis administravimas, teismai, viešieji pirkimai, priėjimas prie informacijos, visuomeninės kontrolės sektorius ir kt.“ (Dobryninas 2002; 103).

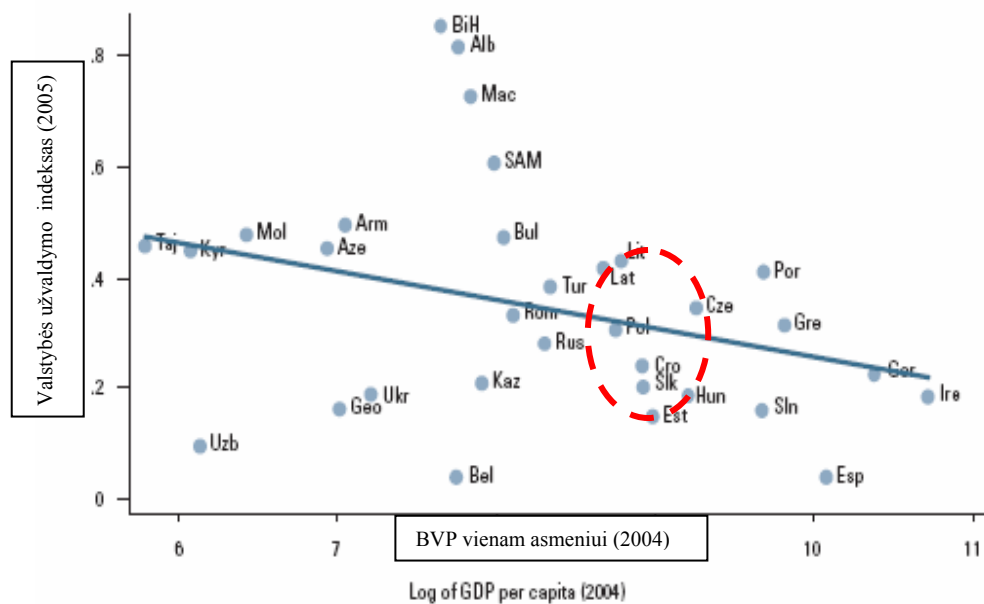
Kaip „vieno dydžio” antikorporcinių standartų taikymo pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse iliustracija, galima pateikti Pasaulio banko vykdomo *Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimo* rezultatus, kurie grafiškai vaizduoja šalių išsidėstymą valstybės užvaldymo, administracinės korupcijos (1999, 2002) ir BVP (2005) žemėlapyje (žr. 12-14 pav.). Lyginant 1999, 2002, 2005 – ūjų tyrimų rezultatus išryškėja, kad jei šiame darbe analizuojamų pokomunistinių ES - 8 šalių grupė 1999 – aisiais buvo pakankamai išsisklaidžiusi tyrimo duomenų žemėlapyje, tai 2002 – aisiais šios šalys yra ženkliai arčiau viena kitos, ypač kalbant apie Lietuvą, Čekiją, Lenkiją, Vengriją, Estiją (World Bank 2000, 2004). 2005 – ūjų paveikslas, nors ir nevisiškai atitinka 1999 – ūjų ir 2002 – ūjų schemą, tačiau pakankamai akivaizdžiai iliustruoja jau išsakytą tendenciją, kad ES-8 šalys vis arčiau „glaudžiasi” viena šalia kitos korupcijos situacijos atžvilgiu.



**12 pav.** *Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas (1999)*  
Pasaulio bankas ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas



**13 pav.** Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas (2002)  
Pasaulio bankas ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas



**14 pav.** Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas (2005); Pasaulio raidos indikatoriai. Pasaulio bankas ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas

Verta atkreipti dėmesį į Steveso ir Rousso atliktą antikorpūcinės veiklos mąsto tyrimą pokomunistinėse pereinamojo laikotarpiu šalyse (Steves and Rousso 2003). Įdomu pastebėti, kad ES-8 šalių grupėje labai ryškiai išsiskyrė Slovakija, Lietuva ir Latvija kaip turinčios aukščiausius antikorpūcijos indeksus, t.y., šiose šalyse antikorpūcinė veikla buvo intensyviausia (žr. 10 lentelę priede). Pastebėtina, kad šios šalys buvo aktyvios kuriant nacionalines antikorpūcines strategijas, rengiant antikorpūcinių veiksmų įgyvendinimo planus, įkūriant nacionalines antikorpūcines komisijas, ombudsmeno ar jai panašias įstaigas. Šių šalių omnibuso indeksai taip pat yra aukščiausi tarp ES - 8 šalių. Be to, Slovakija, Latvija ir Lietuva buvo tarp pirmųjų, pradėjusių įvairias antikorpūcines veiklas. Kaip rodo Lietuvos ir Latvijos pastarųjų metų nacionalinių korpūcijos tyrimų rezultatai, korpūcijos situacija, remiantis gyventojų patirtimi, šiose šalyse kol kas negerėja. Pavyzdžiui, Lietuvoje 2004 – aisiais 21% respondentų prisipažino per paskutinius 12 mėnesių davę kyšį, o 2005 – aisiais šis rodiklis buvo 26%. Gyventojų kyšių davimo indeksai<sup>15</sup> padidėjo kelių policijoje ir vietinėse ligoninėse, nežymiai, tačiau padidėjo poliklinikose ir automobilių techninės apžiūros centruose. Remiantis verslo atstovų nuomone ir patirtimi, korpūcijos situacija nežymiai, bet gerėja: 2005 – aisiais lyginant su 2004 – aisiais sumažėjo įmonių vadovų, teigiančių, kad per pastaruosius 12 mėn. jų įmonės darbuotojai yra davę kyšį, kad užtikrintų sėkmingą įmonės veiklą (nuo 29% - 2004 – aisiais iki 20% - 2005 – aisiais) (Ališauskienė, Dobryninas, Žilinskienė 2005; LR Specialių tyrimų tarnyba 2005). Naujas gyventojų korpūcijos problemų tyrimas Latvijoje atskleidė, kad lyginant 1999 – ūjų ir 2005 – ūjų metų tyrimų rezultatus, gyventojų korpūcinė patirtis nesumažėjo; korpūcijos lygis, kaip teigia tyrėjai, taip pat nesumažėjo (Providus 2005).

Pabaigai verta pastebėti, kad praėjus dešimčiai metų nuo aktyvios antikorpūcinės veiklos pradžios pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse, tarptautinės organizacijos tęsia savo antikorpūcines pastangas šiose šalyse. Vieni tarptautiniai „žaidėjai“, vykdančios antikorpūcines veiklas, jau tikisi teigiamų rezultatų. Apie tai kalba Pasaulio bankas naujausioje ataskaitoje pavadinimu „Antikorpūcija pereinamuoju laikotarpiu 3. *Kurioms šalims sekasi ... ir kodėl?*“ (Anderson and Gray 2006). Kiti tarptautiniai „žaidėjai“, pereinamuoju laikotarpiu veikę opozicijoje, kelia klausimą, *kodėl korpūcija iki šiol yra kliūtis* (Transparency International). Galbūt dešimties metų antikorpūcinės veiklos rezultatų laukimas - nauja korpūcijos fenomeno konstravimo sąlyga?

---

<sup>15</sup> Kyšių davimo indeksas atskleidžia, respondentų, teigiančių, kiek iš jų buvo davę kyšį ir respondentų, teigiančių, kad jie tvarkė reikalus toje įstaigoje, santykį (Ališauskienė, Dobryninas, Žilinskienė 2005; 25).

## APIBENDRINIMAI IR DARBO IŠVADOS

Darbe aptarta socialinio konstrukcionizmo tradicija, kurios kontekste visuomenės ir atskirų individų suvokiama tikrovė yra jų bei grupių socialinės sąveikos reiškinys, praplečia socialinių problemų nagrinėjimo ir aiškinimo galimybes. Šios tradicijos rėmuose ypatingas dėmesys yra skiriamas grupėms ar institucijoms, turinčioms galią visuomenėje, t.y., tiems, kurie gali įtakoti žmonių nuomonę ir socialinių problemų koncepcijas. Pritaikius kritinės kriminologijos, kurią šiame darbe atstovauja Quinney, ir žinojimo sociologijos atstovų Bergerio ir Luckmanno pasiūlytus tyrimo teorinius instrumentus yra praplečiamos korupcijos fenomeno analizės ir aiškinimo galimybės. Bergerio ir Luckmanno naudojamas teorinis instrumentas, t.y., internalizacijos etapas, apibūdinantis korupcijos sąvokos kilmę bei korupcijos problemos iškilimą, objektyvacijos etapas, kurio metu korupcijos problema yra „objektyvuojama“ ir tampa apibrėžčių ir diagnostikos instrumentų išraiška, ir eksternalizacijos etapas, kai „kriminalinė“ tikrovė yra perimama ir tampa praktikos (antikorupcinėmis strategijomis, programomis, mokymais) dalimi, pasiūlo naujovišką korupcijos fenomeno analizės būdą. Tokia teorinė perspektyva, papildyta Quinney nusikaltimų socialinės tikrovės konstravimo modeliu, suformuoja korupcijos fenomeno konstravimo sąlygų tyrimo instrumentą, akcentuojantį institucinę galią bei interesus, ir pagrindžia šio darbo teiginį, kad *socialinio konstrukcionizmo rėmuose taikomi kritinės kriminologijos ir žinojimo sociologijos instrumentai praplečia korupcijos problemų nagrinėjimo ir aiškinimo galimybes ir pasiūlo korupcijos konstravimo prielaidų analizės įrankį, nagrinėjantį institucinę galią ir interesus bei korupcijos fenomeno subjektyvųjų ir objektyvųjų komponentus.*

Šis instrumentas atskleidžia kritinį požiūrį į korupcijos reiškinį ir iki šiol mažai nagrinėtą korupcijos aiškinimo aspektą, kurį Quinney apibrėžia kaip, nusikaltimų koncepcijas, primetamas galingųjų visuomenės segmentų.

Remiantis kritinės kriminologijos rėmuose taikomomis Quinney socialinės nusikaltimų tikrovės teorijos prielaidomis ir nusikaltimų socialinės tikrovės konstravimo instrumentu, akcentuojančiu institucinę galią ir interesus, atlikta tarptautinių organizacijų, teikiančių finansinę paramą ir veikiančių antikorupcijos srityje, antikorupcinės veiklos Vidurio ir Rytų Europos šalyse analizė atskleidžia reikšmingą tarptautinių organizacijų vaidmenį formuojant ir įgyvendinant

antikorupcines iniciatyvas pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse eurointegracijos laikotarpiu ir praplečia korupcijos fenomeno pokomunistinėse visuomenėse atsiradimo aiškinimą ir supratimą. Korupcijos problematikos iškilimas buvo daug ženklesnis pokomunistinėje Rytų ir Vidurio Europoje nei kituose pasaulio regionuose. Europos Sąjunga, lyginant su kitomis tarptautinėmis organizacijomis, tokiomis, kaip Pasaulio bankas ir Transparency International, daugiausia prisidėjo prie korupcijos temos iškėlimo Rytų ir Vidurio Europos šalyse iki 2004 – ūjų. Europos Sąjungos vykdomos antikorupcinės veiklos ir korupcijos mažinimo pastangos buvo labiausiai matomos pasaulinėje žiniasklaidoje, nepaisant to, kad Europos Sąjunga buvo viena mažiausiai patyrusių šioje srityje tarp antikorupcinės „pramonės“ dalyvių, veikiančių pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse.

Atlikta Europos Sąjungos, Pasaulio banko ir Transparency International antikorupcinių tikslų ir korupcijos prevencijos bei mažinimo priemonių analizė atskleidė antikorupcinių kampanijų, vykusių Vidurio ir Rytų Europos šalyse, kryptis ir turinį. Europos Sąjungos antikorupcijos praktikoje daugiausia dėmesio buvo skiriama baudžiamųjų antikorupcinių įstatymų kūrimui ir įgyvendinimui, Europos Komisijos rekomendacijos šalims kandidatėms dažniausiai buvo nukreiptos į kontrolės paradigmą. ES pirmenybę teikė taip vadinamiems „indėlio“ rodikliams, t.y., antikorupcinėms taisyklėms ir procedūroms. Kadangi didžiausias dėmesys buvo skiriamas kyšininkavimui, galima teigti, kad Europos Sąjunga pirmosios antikorupcinės bangos laikotarpiu taikė pakankamai siaurą korupcijos apibrėžtį bei korupcijos problemą dažniausiai akcentavo valstybiniame sektoriuje.

Pasaulio banko vaidmuo ir indėlis antikorupcinėje „pramonėje“ Rytų ir Vidurio Europos šalyse iki 2002 – ūjų taip pat buvo ženklus. Pasaulio banko korupcijos diagnostikos instrumentas - Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimas, besiremiantis verslo atstovų nuomone ir patirtimi, bei jo pagrindu rengiamos ataskaitos „Antikorupcija pereinamojo laikotarpio šalyse“ (2000, 2004; 2006) yra vienas dažniausiai cituojamų korupcijos tyrimų pokomunistinių šalių nacionalinėse antikorupcinėse strategijose ir programose, akademinėje literatūroje bei žiniasklaidoje. Šio tarptautinio donoro skiriamas bruožas – korupcijos problemos depolitizacija ir jos pristatymas socialiniame ir ekonominiame kontekste. Pasaulio banko naudojama korupcijos apibrėžties ašis - *viešojo tarnyba*. Požiūrį į korupcijos prevenciją ir mažinimą galima įvardinti kaip institucinį, o interesą, kuriuo siekiama korupcijos prevencijos pirmiausia banko finansuojamuose projektuose ir programose, kaip ekonominį.

Nevyriausybinių pasaulinių antikorupecinė organizacija Transparency International nuo 2000 – ujų naudoja ideologine prasme bene plačiausią korupcijos apibrėžimą: *piktnaudžiavimas visuomenės patikėta galia siekiant asmeninės naudos*. Šis apibrėžimas apima korupciją tiek valstybiniame, tiek privačiame sektoriuose. Sustiprėjęs šios organizacijos antikorupecinės praktikos vaidmuo pasaulyje nuo 2002 – ujų ženkliai įtakos ES – 8 antikorupecinei politikai eurointegracijos laikotarpiu negalėjo turėti.

Kitų antikorupecijos srityje veikiančių tarptautinių organizacijų, tokių, kaip Jungtinės tautos ir jos šakinės organizacijos - Jungtinių Tautų vystymo programa bei Jungtinių Tautų narkotikų ir nusikaltimų biuras, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Jungtinių Valstijų tarptautinės plėtros agentūra, Jungtinės Karalystės tarptautinio vystymo departamentas ir Azijos plėtros bankas pagrindinių antikorupecinės veiklos dokumentų analizė atskleidė, kad šių tarptautinių organizacijų siekiai korupcijos prevencijos ir mažinimo atžvilgiu buvo pakankamai skirtingi, tačiau deklaruojamos priemonės analizuojamu pokomunistinių šalių eurointegracijos laikotarpiu buvo panašios ir pastebimai abstraktaus pobūdžio.

Pateikti tarptautinių organizacijų antikorupecinės praktikos apibendrinimai leidžia teigti, kad tarptautinių organizacijų antikorupecinė veikla iki 2004 – ujų gali būti apibūdinta *visuotinės bei į valstybę orientuotos antikorupecinės praktikos mokyklų rėmuose*. Tai nulėmė bendro pobūdžio daugiakrypčių ir daugiašakių korupcijos prevencijos ir mažinimo priemonių atsiradimą, skirtų tiesioginei „kovei su korupcija“, vengiant specifinių atskiroms šalims skirtų rekomendacijų ir priemonių pateikimo. Be to, ES dominavimas antikorupecijos „pramonėje“ įtakojė *teisinio požiūrio* į korupciją vyravimą pokomunistinėse šalyse eurointegracijos laikotarpiu. Viena vertus, Pasaulio banko *apolitiška* laikysena korupcijos reiškinio atžvilgiu sąlygojo sparčias viešojo administravimo sektoriaus reformas pokomunistinėse šalyse, kita vertus, „kriminalizavo“ viešąją tarnybą, kaip korupcinio pobūdžio veiklų koncentracijos vietą.

Pažymėtina, kad darbe atlikta tarptautinių organizacijų antikorupecinės veiklos analizė pagrindžia teiginį, kad *kritinės kriminologijos rėmuose taikomas korupcijos konstravimo prielaidų analizės instrumentas, akcentuojantis institucinę galią ir interesus, leidžia pabrėžti reikšmingą tarptautinių organizacijų vaidmenį formuojant ir įgyvendinant antikorupecines politikas pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse eurointegracijos laikotarpiu bei*

*atskleisti teisinį - procedūrinį požiūrį į korupciją ir jos prevenciją, kuri rėmė Europos Sąjunga, ir ekonominį, kurį skelbė Pasaulio bankas.*

Darbe analizuojamas pereinamasis laikotarpis pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse išsiskiria „triguba“ transformacija (politikos, ekonomikos ir identiteto sferose) ir radikaliais pokyčiais teisės ir švietimo sistemose, ideologijos ir tarptautinio bendradarbiavimo (tiek ekonomikos, tiek saugumo sferose) struktūrose bei socialinės stratifikacijos atžvilgiu. Tokio perėjimo kontekste kyla diskusijos dėl korupcijos reiškinio interpretacijos pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse. Viena vertus, tyrimų rezultatai, apibendrinantys korupcijos situaciją visame Vidurio ir Rytų Europos regione, akcentuoja korupcijos „sezoniškumą“, kuris suprantamas kaip nesuvaldoma korupcija, atsirandanti kaip pereinamojo laikotarpio sukulto chaoso rezultatas. Kita vertus, galima teigti, kad atskirose šalyse, pavyzdžiui, Lietuvoje, Slovakijoje ir Vengrijoje, korupcijos situacijos suvokimas ir aiškinimas yra labiau panašūs į korupcijos „klimatą“ ir yra ilgalaikių istorinių ir kultūrinių tradicijų padarinys. Atskleidžiamas korupcinių santykių monetarizavimas yra nuoroda į pokomunistinės korupcijos aiškinimą. *Blata* pakeitęs *kyšis* devalvuoja komunistinį socialinį kapitalą. Šiuo pagrindu socialiniai santykiai perauga į ekonominius santykius ir pakeičia korupcinių santykių trajektoriją.

Korupcijos objektyvacijos elementų, t.y., fenomeno apibrėžčių, diagnostikos instrumentų, tyrimų ataskaitų, taikytų pereinamuoju pokomunistiniu laikotarpiu Vidurio ir Rytų Europos šalyse, analizė atskleidžia, kad ataskaitose, pristatančiose korupcijos situaciją pokomunistinėse šalyse, vietoj siauresnių „kyšio“ ar „neoficialaus mokėjimo“ terminų dažniau buvo naudojama pati plačiausia „korupcijos“ sąvoka. Korupcijos tyrimų koncepcijose (*Korupcijos suvokimo indeksas, Pasaulinis korupcijos barometras*) beveik kiekvienais metais buvo daromi pakeitimai apibrėžiant korupciją ir išskiriant jos formas, todėl egzistuoja lyginamosios analizės tarp šalių trūkumas. Pažymėtina, kad pokomunistinės šalys nepasižymėjo korupcijos tyrimų gausa, netgi priešingai, jose nebuvo ir iki šiol nėra nusistovėjusios ir patikrintos korupcijos fenomeno tyrimų metodologijos, išskyrus Lietuvos, Latvijos, Slovakijos, Rusijos ir Bulgarijos atvejus. Tyrimų, apimančių kelias pokomunistines šalis, rezultatai buvo dažnai apibendrintai naudojami korupcijos situacijai pokomunistinių šalių regione apibūdinti, neakcentuojant pakankamai akivaizdžių korupcijos suvokimo skirtumų tarp šalių. Pereinamojo pokomunistinio laikotarpio antikorupcinės veiklos „produktų“, tokių, kaip šalių rangavimas pagal demokratijos praktiką (pavyzdžiui,

Freedom House ataskaita *Nations in Transit*), atsiradimas išryškino pokomunistinio Vidurio ir Rytų Europos regiono problematiką ir įgalino tarptautines organizacijas veikti šiame regione.

Ankstyvosios nacionalinės kovos su korupcija strategijos ir programos vertinamos kaip dažniau atspindinčios eurointegracijos ir globalizacijos siekius nei šalių korupcijos problematiką ir specifiką. Antikorupcinės programos buvo taikomos neatsižvelgiant į pokomunistinių šalių specifiką. Pažymimas atotrūkis tarp vykdytų antikorupcinių veiklų kiekybės ir kokybės. Antikorupciniai mokymai dažniau buvo *ad hoc* ir dažniausiai priklausė nuo tarptautinių organizacijų pagalbos. Galima daryti išvadą, kad korupcijos reiškinio „sezoniškumo” ar „klimato” aspektai arba, kitaip tariant, atskirų šalių specifika atskleidžiant ir sprendžiant korupcijos problemą tarptautinių organizacijų antikorupciniuose veiksmuose atsispindėjo nežymiai arba visai nepasireiškė.

Pereinamasis pokomunistinis laikotarpis gali būti apibūdinamas kaip antikorupcinių kampanijų vėjus, kurių metu prioritetas teikiamas „valdymo” ir „administravimo” retorikai bei „gero valdymo” antikorupcinei praktikai, susijusiai su tarptautinių organizacijų *ekonominiais interesais*, vyravusiai Vidurio ir Rytų Europos šalyse. Šio darbo kontekste eurointegracijos laikotarpis, kurį sąlyginai galima vadinti pirmosios antikorupcinės bangos etapu pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse, gali būti apibūdinamas „teisės aktų”, „kontrolės”, „ekonominės žalos”, „viešojo administravimo reformos”, „gero valdymo” bei „etikos” sąvokomis.

Galima pagrįstai teigti, kad *korupcijos fenomeno konstravimas pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse pasireiškia tuo, kad korupcijos problemos iškėlimas siejamas su pereinamojo laikotarpio specifiška ir korupcinių santykių monetarizavimu, korupcijos diskurse prioritetas teikiamas valdymo ir administravimo retorikai, o antikorupcinė praktika orientuojama į normatyvinį „gero valdymo” kontekstą, sietiną su eurointegracijos ir globalizacijos problematika.*

Pažymėtina, kad korupcijos problemos eksternalizacija pokomunistinėse Vidurio ir Rytų Europos šalyse dažnai vyko neatsižvelgiant į korupcijos problemos internalizacijos ir objektyvacijos ypatumus bei specifiką atskirose šalyse. Korupcijos problemos internalizacijos, objektyvacijos ir eksternalizacijos fazes pereinamuoju pokomunistiniu laikotarpiu Vidurio ir Rytų

Europos šalyse galima apibūdinti kaip pakankamai izoliuotas ir tik nežymiai susijusias tarpusavyje.

Po įstojimo į Europos Sąjungą buvusiose pokomunistinėse šalyse pastebimos naujos antikorupcinės veiklos tendencijos: korupcijos apibrėžties išplėtimas, įskaitant korupciją privačiame sektoriuje, politinių korupcijos pažabojimo priemonių aktualizavimas, pareiškėjų apsaugos akcentavimas bei vietos (šalių) indėlio sureikšminimas, įgyvendinant antikorupcinę politiką nacionaliniame lygmenyje.

Tolesni korupcijos fenomeno tyrinėjimai pasitelkiant konstrukcionistinę tradiciją galėtų būti nukreipti į *korupcijos konstravimo proceso ir jo specifikos analizę*, t.y., plačiau nagrinėjant korupcijos apibrėžties genealogiją, antikorupcinės veiklos ekspertų atranką bei atskirų šalių patirtį, kuomet, pasak Quinney, galingųjų siūloma korupcijos ideologija tampa antikorupcinės praktikos dalimi.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

Afanasyev, V. and Gilinskij, Y. 1998. „Alarming cumulation of social problems” Kn. Moskalewich, J., Tigerstedt, C. (sud.), *Public Opinion on Social Problems: A Survey Around the Baltic Sea*. Helsinki: NAD Publication, No. 36.

Aguilar, M., A., Gill, J. B. S., Pino, L. 2000. *Preventing Fraud and Corruption in the World Bank Projects – A Guide for Staff* (addressing component nr. 4 of the strategy). World Bank.

Ališauskienė, R., Dobryninas, A., Žilinskienė, L. 2005. *Lietuvos korupcijos žemėlapis 2001-2004*. Vilnius: Eugrimas.

Alvazzi del Frate, A. 2006. „International Crime Data to Built Knowledge: the Data for Africa Initiative”. Pranešimas konferencijoje „The Stockholm Criminology Symposium“, Stockholm, June 15-17, 2006.

Andersson, S. 2002. *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå University, Department of Political Science.

Anderson, J., H. and Gray, Ch., W. 2006. *Anticorruption in Transition 3. Who Is Succeeding and Why?* The World Bank.

Anechiarico, F. and Jacobs, J. 1996. B. *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago and New York: The University of Chicago Press.

Atviros visuomenės institutas. 2002. *Stojimo į ES stebėsenos procesas: korupcija ir antikorupcinė politika*. Budapeštas: Atviros visuomenės institutas.

Bailey, B. 2003. Donor agency lessons learned in fighting corruption. <[http://www.1iacc.org/iacc/html/confer\\_3\\_s5.html#a6](http://www.1iacc.org/iacc/html/confer_3_s5.html#a6)> [Žiūrėta 2006 05 18].

Bauman, Z. 2002. *Globalizacija: pasekmės žmogui*. Vilnius: Strofa.

Balcerowicz, L. 1998. *Socializmas, kapitalizmas, transformacija*. Vilnius: Algarvė.

Becker, H., S. 2006. „Labeling Theory” in Adler, Patriacia and Adler, Peter *Constructions of Deviance. Social Power, Context, and Interaction*. 5th edition. Canada: Thomson Wadsworth.

Ben-Dor, G. 1974. „Corruption, Institutionalization, and Political Development”, *Comparative Political Studies*, 7 (1). P. 63-83.

Berger, P., Luckmann, T. 1999. *Socialinės tikrovės konstravimas*. Žinojimo sociologijos traktatas. Vilnius. Pradai.

- Best, J. 2006. „Deviance: The Constructionist Stance.” Kn. Adler, Patricia ir Adler, Peter (sud.), *Constructions of Deviance. Social Power, Context, and Interaction*. 5th edition. Canada: Thomson Wadsworth.
- Bourdieu, P. 1986. „The Forms of Capital.” Kn. Richardson, J. (sud.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press. p. 241-258.
- Bourdieu, P. ir Wacquant, L., J.D. 2003. *Įvadas į refleksyviają sociologiją*. Vilnius: Baltos lankos.
- Bumiller, K. 1987. Victims in the shadow of the law: a critique of the model of legal protection, *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol12.
- Buivydas, S. 2001. „Pokomunistinės transformacijos tyrimų problemos”. *Politologija* (22).
- Carothers, T. 2002. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*. Vol 13, no 1.
- Carrabine, E., Iganski, P., Lee, M., Plummer, K., South, N. 2004. *Criminology. A Sociological introduction*. Routledge. Taylor & Francis Group.
- Center for the Study of Democracy. 2006. On the Eve of the EU Accession: Anti-corruption Reforms in Bulgaria.
- Cheryl, G., Hellman, J., Ryterman, R. 2004. *Anticorruption in transition 2 : corruption in enterprise-state interactions in Europe and Central Asia, 1999-2002*. Washington, D.C. : World Bank.
- Cohen, S. 1980. *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of Mods and Rockers*. 2nd ed. New York: St. Martin's Press.
- Commission of European Communities. 2002. „Toward the Enlarged Union. Strategy Paper.” Report of the European Commission on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries. <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_en.pdf)> [Žiūrėta 2006 03 18].
- Commission of European Communities. 2006. „Green Paper”. European Transparency Initiative (presented by Commission).
- Commission of European Communities. 2006b. „Communication from the Commission. Monitoring Report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania.”
- Commission of the European Union 1998. „Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries.” <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_98/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/)> [Žiūrėta 2006 03 18].
- Commission of the European Union 1999. „Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries.” <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/pdf/en/composite\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf)> [Žiūrėta 2006 03 18].

Commission of the European Union 2000. „Enlargement Strategy Paper: Report on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries.”

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/strat\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf)> [Žiūrėta 2006 03 18].

Commission of the European Union 2001. „Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries.”

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf)> [Žiūrėta 2006 03 18].

Council of Europe Committee of Ministers Resolution 24. 1997. „On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption.”

<[http://www.greco.coe.int/docs/ResCM\(1997\)24E.htm](http://www.greco.coe.int/docs/ResCM(1997)24E.htm)> [Žiūrėta 2006 03 18].

Dahrendorf, R. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Della Porta, D., ir Yves M. 1997. „Introduction: democracy and corruption.” Kn. Donatella Della Porta ir Yves Meny (sud.), *Democracy and Corruption in Europe*, London, Pinter, pp. 1-6.

DIFD. 1999. „Anti-corruption Strategy for DFID.” London, DFID.

<<http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=8>> [Žiūrėta 2006 04 11].

Dobryninas, A. et al. 2000. *Socialiniai pokyčiai: Lietuva, 1990-1998*. Vilnius: Garnelis.

Dobryninas, A. ir Žilinskienė, L. 2001. „Ar Lietuva nori politinio skaidrumo? ” Įtakingiausių Lietuvos politinių partijų antikorupcinių rinkiminių programinių nuostatų ir Lietuvos gyventojų nuomonės apie korupciją apžvalga. Vilnius: „Transparency International“ Lietuvos skyrius

Dobryninas, A. 2002. „Corruption and Transparency in the Baltic States.” Kn. Holger Moroff (sud.), *European Soft Security Policies: The Northern Dimension*. Ulkopoliittnen instituutti & Institut fur Europaische Politik.

Dobryninas, A.. 2005. „Lithuania’s Anti-corruption policy: Between the „West” and the „East”?” *European Journal on Criminal Policy and Research*. Vol. 11.

Doig, A. ir Theobald, R., 1999. *Corruption and Democratisation*. London, Portland: Frank Cass.

Doig, A. ir Marquette, H. 2004. *Corruption and democratisation: the litmus test of international donor agency intentions?* Futures 37. <[www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)> [Žiūrėta 2006 05 17].

Dorhoi. M. 2005. “Anti-Corruption Strategies and Fighting Corruption in Central and Eastern Europe.” Doctoral dissertation. Michigan State University. Department of Political Science.

Dryzek, J., J. ir Holmes, L., T., 2002. *Post-Communist Democratization. Political discourses across thirteen countries*. Cambridge University Press.

Edelman, M. 2002. *Politinio spektaklio konstravimas*. Vilnius. Eugrimas.

Eigen, P. 2003. „Keynote speech at the Gala Dinner in the Guildhall.” Pranešimas Londone. <[http://www.fese.be/efmc/2003/report/efmc\\_eigen.htm](http://www.fese.be/efmc/2003/report/efmc_eigen.htm)> [Žiūrėta 2006 04 28].

EU News, Policy Positions and EU Actors online. 2003. <<http://www.euractiv.com/en/governance/good-governance-corruption/article-117459>> [Žiūrėta 2006 04 28].

European Commission 2003. „Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia.” <[http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/summary\\_paper2003\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2003/pdf/summary_paper2003_full_en.pdf)> [Žiūrėta 2006 02 02].

European Commission 2003b. „Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - On a comprehensive EU policy against corruption.“ <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33301.htm>. žiūrėta 2006 05 18> [Žiūrėta 2006 02 02].

European Commission 2004. „Attitudes Related to Defrauding the European Union and Its Budget.” Public Opinion in the Member States.

European Council 1993. „Conclusions of the Presidency.” European Council in Copenhagen 21-22 June.

European Foundation Centre and Grantmakers East Group 2005. „Ten years of the European Foundation Centre Grantmakers East Group”.

Europos komisija 2003. „Siekiant Europos Sąjungos plėtros 2002 m. Europos Komisijos strategijos dokumentas ir ataskaita apie šalių kandidačių pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje 2002 m. Lietuva 2003.”

Europos Komisija. 2006. „Tarybos sprendimas dėl Jungtinių Tautų Konvencijos prieš korupciją sudarymo Europos bendrijos vardu.” Briuselis. <[http://europa.eu.int/eulex/lex/LexUriServ/site/lt/com/2006/com2006\\_0082lt01.pdf](http://europa.eu.int/eulex/lex/LexUriServ/site/lt/com/2006/com2006_0082lt01.pdf)> [Žiūrėta 2006 02 02].

Europos Komisija. 2006b. „Kaip funkcionuoja Europos Sąjunga. ES institucijų vadovas.” Liuksemburgas: Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras.

Foucault, M. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and other writings*. London: Harvester.

Foucault, M. 1999. *Seksualumo istorija*. I, II, III knygos. Vilnius: Vaga.

Friedrich, C., J. 2002. „Corruption Concepts in Historical Perspective.” Kn. Arnold Heidenheimer, Michael Johnston (sud.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Fuszara, M. 1999. „Presentation of corruption in printed media in Central Europe.” <<http://www.osi.hu/eumap/corr1.htm>> [Žiūrėta 2005 03 05].

Galtung, F. 2005. „Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices.” Kn. Sampford, Charles, Shacklock, Arthur, Connors, Carmel and Galtung, Fredrik (sud.), *Measuring Corruption*. Ashgate (UK).

Gardiner, J., A. 2002. „Defining Corruption.” Kn. Arnold Heidenheimer, Michael Johnston (sud.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Giddens, A. 2005. *Sociologija*. Versta iš leidinio SOCIOLOGY, 4th edition by Anthony Giddens with the assistance of Karen Birdsall. Kaunas: Poligrafija ir informatika.

Goode, E., Ben-Yehuda, N. 1994. *Moral Panics. The Social Construction of Deviance*. Oxford, IK, Cambridge: Blackwell.

Government of Latvia. 2001. Corruption Prevention Program.

Gray, Ch., Hellman, J., Ryterman, R. 2004. *Anticorruption in Transition 2. Corruption in Enterprise-State Interaction in Europe and Central Asia 1999-2002*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Grigorescu, A. 2006. „The Corruption Eruption in East-Central Europe: The Increased Salience of Corruption and the Role of Intergovernmental Organizations”. *East European Politics and Societies*, Vol. 20. No. 3.

Heidenheimer, A., Johnston, M. 2002. „Terms, Concepts, and Definitions.” Kn. Arnold Heidenheimer, Michael Johnston (sud.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Heidenheimer, A. 2002. „Perspectives on the Perception of Corruption.” Kn. Arnold Heidenheimer, Michael Johnston (sud.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Hellman, J., S., Jones, G., Kaufmann, D., and Schankermann, M. 2000. „Measuring Governance, Corruption, and State Capture.” Washington, DC: The World Bank.  
<[http://www.worldbank.org/wbi/governance/working\\_papers.htm](http://www.worldbank.org/wbi/governance/working_papers.htm)> [Žiūrėta 2005 05 10].

Holmes, L. 1993. *The End of Communist Power*, Melbourne University Press.

Holmes, L. 1997. „Corruption and the Crisis of the Post-Communist State”. *Crime, Law & Change* 27: 275-297.

Holmes, L. 2001. „Crime, Corruption and Politics: International and Transnational Factors.” Kn. J. Zielonka and A. Pravda (sud.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors, Vol.2*. Oxford: Oxford University Press.

Holmes, L. 2003. „Corruption and Democratization: Problems of Legitimation in Russia and Other Post-Communist States.” Pranešimas Australazijos politinių mokslų konferencijoje.

Holmes, L. 2006. *Rotten States?: Corruption, Postcommunism, And Neoliberalism*. Duke University Press (rankraštis).

Holmes, St. & Cass, R., S.1999. *The Cost of Corruption*. London & New York: W. W. Northon & Company.

Hutchinson, F. 2005. „A Review of Donor Agency Approaches to Anticorruption. Asia Pacific School of Economics and Government. ” The Australian National University. <<http://apseg.anu.edu.au>> [Žiūrėta 2006 04 02].

Jacobs, K., Kemeny, J., Manzi, T. 2004. *Social Constructionism in Housing Research*. Aldershot. Ashgate.

Johnston, M.. 2000. The New Corruption Rankings: Implication for Analysis and Reform, International Political Science Association.

Jungtinės Tautos. 2005. „Įstatymo projekto gairės, siekiant paskatinti Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją įgyvendinimą.” <[http://www.transparency.lt/new/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7&Itemid=8](http://www.transparency.lt/new/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=8)> [Žiūrėta 2006 03 11].

Kallas, S. 2005. „Europoje atgaivintas tikėjimas skaidrumu. Europos komisijos pirmininko kalba skaityta Europos politikos studijų centre, skirta Europos politikos institucijų tinklui.” <<http://www.transparency.lt/new/images/siim%20kallas%20kalba%20apie%20skairumo%20iniciatyva.pdf>> [Žiūrėta 2006 05 20].

Kalnins, V. 2005. „Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures.” Pranešimas seminare „The Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting”, Istanbul, Turkey.

Kaplan, M. A. 1957. *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley and Sons.

Karklins, R. 2005. *The System Made me Do it. Corruption in Post-Communist Societies*. New York: M.E. Sharpe.

Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P. 1999. Aggregating Governance Indicators. World Bank Policy Research Paper no 2195.

Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R., Parris, Lindsey, H. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington, DC: World Bank Institute, Institute for Contemporary Studies.

Kolankiewicz, G. 1993. „Elites in Search of Political Formula”. Sisyphus. Vol. 3.

Kotkin, St. 2002. „Liberalism, Geopolitics, Social Justice.” Kn. Kotkin, Stephen and Sajo, Andras (sud.), *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. Budapest New York: CEU Press.

Krastev, I. 2000. „The Strange (Re) Discovery of Corruption” in Lord Darendorf et al, eds. *The Paradoxes of Unintended Consequences*. Budapest: CEU Press.

Krastev, I. 2001. „When „Should” Does Not Imply „Can”. The Making of the Washington Consensus on Corruption.” <<http://www.colbud.hu/honesty-trust/krastev/pub01.PDF>> [Žiūrēta 2006 02 04].

Krastev, I. 2002. *The Inflexibility Trap. Frustrated Societies, Weak States and Democracy. Report on the State of Democracy in the Balkans*. Bulgaria, Sofia.

Krastev, I. 2002b. „A Moral Economy of Anti-Corruption Sentiments in Eastern Europe.” Kn. Elkana, Yehuda, Ivan Krastev, Elisio Macamo, and Shalini Randeria, (sud), *Unraveling Ties: From Social Cohesion to New Practices of Connectedness*. Distributed for Campus Verlag.

Krastev, I. 2004. *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Central European University Press.

Krueger, A. 1974. „The political economy of the rent seeking. society”, *American Economic Review* 64: 291-303.

Kurer, O. 2005. „Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement”, *Political Studies*, Vol. 53.

Lambsdorff, J. Graff. 2005. *The Methodology of the 2005 Corruption Perception Index*. Transparency International and University of Passau.

Ledeneva, A., V. 1998. *Russia's Economy of Favors: Blat, Networking and Informal Exchanges*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Leff, N. 1964. „Economic Development through Bureaucratic Corruption”, *American Behavioral Scientist*, 8 (3): 8-14.

Lemert, E. M. 1951. *Social pathology: Systematic approaches to the study of sociopathic behavior*. New York: McGraw-Hill.

Leon-Guerrero, A. 2005. *Social Problems. Community, Policy and Social Action*. Pine Forge Press.

Lilly, R., J., Cullen, F., T., Ball, R., A. 1995. *Criminological Theory. Context and Consequences* (Second edition). Sage Publications. Thousand Oaks, London, New Delhi.

Linden, R. 2002. *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Boulder, CO: Rowman & Littlefield.

- Linz, J., Stepan, A. (sud.). 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Loseke, D. and Best, J. 2003. *Social problems: Constructionist readings*. New York: Aldine de Gruyter.
- Marquette, H. 2004. „Donors seek the right approach to corruption”, *Local Governance Brief*. Policy Journal of the Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Marshall, G. 1998. *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Mauro, P. 2002. „The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure.” Kn. Arnold Heidenheimer and Michael Johnston (sud.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Mertz, E. 1994. „A new social constructionism for sociolegal studies”, *Law & Society Review*, Vol. 28, No. 5.
- Meurs, W. 2004. „The Risks for Corruption and Anti-Corruption Strategies.” Kn. *The Informal Economy in The EU Accesstion Countries: Size, Scope, Trends and Challenges in the Process of EU Enlargement*.  
<<http://www.csd.bg/publications/infeconseeaccession/content.htm>> [Žiūrėta 2006 05 11].
- Michael, B. 2003. „The Rise and Fall of the Anti-Corruption Industry: Toward Second Generation Anti-Corruption Reforms in Central and Eastern Europe?” *Local Governance Brief*. Policy Journal of the Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Michael, B. 2004. „The Rapid Rise of the Anticorruption Industry”, *Local Governance Brief*. Policy Journal of the Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Michael, B. 2004b. „Explaining Organisational Change in International Development: The Role of Complexity in Anti-Corruption Work”. *Journal of International Development*. Vol. 18, No. 8.
- Michael, B. 2004c. „Overview of Anti-Corruption Training in Central and Eastern Europe.” Kn. Michael., B. (sud.), *Anti-corruption Training Programmes in Central and Eastern Europe*. Council of Europe Octopus Programme.
- Mikhalev, V. 2000. *Inequality and Transformation of Social Structures in Transitional Economies*. World Institute for Development Economics Research.
- Miller, W., Grodeland, A., Koshechkina, T. 2001. *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe*. Budapest: Central European University Press.
- Myrdal, Gr. 1968. „Corruption-Its Causes and Effects”, *Asiam Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*, Vol. II. New York: Twentieth Century.
- Nesavas, A. 1984. „Fenomenologinė žinojimo sociologija”, *Problemos 31. Socialiniai pažinimo aspektai*. Vilnius. Mintis.

Nesavas, A. 1987. „A. Šiuco fenomenologinė sociologija”, *Problemos 37. Socialiniai pažinimo aspektai*. Vilnius. Mintis.

Nesavas, A. 1987. „A. Šiučas. Sveikas protas ir žmogaus veiklos mokslinė interpretacija” (vertimas į lietuvių k.), *Problemos 37. Socialiniai pažinimo aspektai*. Vilnius. Mintis.

Nye, J. 1967. „Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, *American Political Science Review*, Vol.61, No.2.

OECD. 1997. „OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.”

<[http://www.oecd.org/document/20/0,2340,en\\_2649\\_34859\\_2017813\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,2340,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html)>

[Žiūrėta 2006 03 20].

OECD. 2000. „The fight against bribery and corruption.” Policy Brief. Paris. <<http://www.oecd.org/dataoecd/3/6/1918235.pdf>> [Žiūrėta 2006 03 20].

OECD. 2005. Final Report of the OECD Development Assistance Committee Development Partnership Forum on Improving Donor Effectiveness in Combating Corruption, 9-10 December 2004.

Offe, C. 1991. „Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe”, *Social Research*. Vol. 58, No. 4.

Open Society Institute 2001. EU Accession Monitoring Program, Corruption Methodology (projektas).

Palidauskaitė, J. 2005. „Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje”, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 13. Kaunas: Technologija.

Peters, G. J. and Welch, S. 1978. „Gradients of Corruption in Perceptions of American Public Life.” Kn. Arnold Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine (sud.), 1999. *Political Corruption*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Philp, M. 2002. „Conceptualizing Political Corruption.” Kn. Arnold Heidenheimer and Michael Johnston (sud.), 2002. *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Philp, M. 2002b. „Political Corruption, Democratization, and Reform.” Kn. Kotkin, Stephen and Sajo, Andras (sud.) *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. Budapest New York: CEU Press.

Polzer, T. 2001. *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*. London: Development Studies Institute.

<<http://www.lse.ac.uk/collections/DESTIN/pdf/WP18.pdf>> [Žiūrėta 2006 04 18].

Pope, J. 2000. *TI Source Book. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Germany: Transparency International.

Providus 2005. „Corruption °C. Report of Corruption and Anticorruption Policy in Latvia.” Kalnins, V. (sud.), <[www.politika.lv/index.php?f=269](http://www.politika.lv/index.php?f=269)> [Žiūrēta 2006 08 25].

Quinney, R. 2004. *The Social Reality of Crime* (Second edition). New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction Publishers.

Quinney, R. 2006. „Conflict Theory of Crime.” Kn. Adler, Patricia and Adler, Peter (sud.), *Constructions of Deviance. Social Power, Context, and Interaction*. 5th edition. Canada: Thomson Wadsworth.

Reinikka, R. and Smith, N. 2004. Public Expenditure Tracking Survey in Education. UNESCO: International Institute for Education Planning.

Rose-Ackerman, S. 1999. *Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma*. Vilnius: Vaga.

Sajo, A. 2002. „Clientalism and Extortion: Corruption in Transition.” Kn. Kotkin, Stephen and Sajo, Andras (sud.), *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. Budapest New York: CEU Press.

Schutz, A. 1962. *Collected Papers. Vol. I. The Problem of Social Reality*. The Hague. M. Nijhoff.

Scott, J. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Shleifer, A., and R. Vishny. 1993. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics* 108(3).

Specialiųjų Tyrimų Tarnyba 2005. Lietuvos korupcijos žemėlapis 2005. Atliko TNS Gallup. [http://www.transparency.lt/new/images/tns\\_gallup\\_kz2005\\_prezentacija\\_galutinis.ppt](http://www.transparency.lt/new/images/tns_gallup_kz2005_prezentacija_galutinis.ppt) [Žiūrėta 2006 03 06].

Steves, Fr., Rousso, A. 2003. „Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002”, *European Bank for Reconstruction and Development*. Working Paper No. 85.

Swaaningen, R. 1997. *Critical Criminology: Vision from Europe*. London: Sage Publications.

Šiucas, A. 1987. „Sveikas protas ir žmogaus veiklos mokslinė interpretacija”, *Problemos* 37, socialiniai pažinimo aspektai. Vilnius. Mintis.

Tanzi, V. 1998. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Staff Papers. Vol. 45. no. 4.

Tierney, J. 1996. *Criminology: Theory and context*. London: Prentice Hall.

Trang, D., V. (sud.). 1994. *Corruption & Democracy. Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East – Central Europe and in the former Soviet Union*. Budapest, Hungary: Institute for Constitutional and Legislative Policy.

Transition report 2005: Business in transition. EBRD.

Transparency International 2003. The Seoul Findings.  
<<http://www.tiacc.org/download/finish/Provisional%20Seoul%20Final.30.5.03.doc>> [Žiūrėta 2006 05 07].

Transparency International 2004. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2004. <[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2004\\_1](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2004_1)> [Žiūrėta 2006 05 07].

Transparency International. 2004a. Transparency International Strategic Framework.

Transparency International. 2004b. Transparency International Strategic Plan.

Transparency International 2005. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005. <[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)> [Žiūrėta 2006 05 07].

Transparency International. 2005b. „Pasitarimas dėl Europos Sąjungos plėtros ateities. Laiškas Europos Komisijos Europos plėtros ir humanitarinės pagalbos komisarui”.

Transparency International 2006. TI background paper "Corruption and the EU Accession Process".

<[http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/eu\\_accession#recommendations](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/eu_accession#recommendations)> [Žiūrėta 2006 05 07].

Trevino, A. J. 2004. „Introduction to the Transaction Edition.” Kn. Quinney, Richard *The Social Reality of Crime* (Second edition). New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction Publishers.

UNDP. 2004. „Anti-corruption: Practice Note. New York.”  
<<http://www.undp.org/governance/docsaccount/Anti%20Corruption%20Note%20FINAL%20OVERSION%20031704.pdf>> [Žiūrėta 2006 04 02].

UNODC. 2001. „United Nations Manual – Anti-Corruption Policy” (projektas). Vienna.  
<<http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf>> [Žiūrėta 2006 04 02].

UNODC. 2004. „Global Programme Against Corruption. UN Anti-Corruption Toolkit”. Vienna.  
<[http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf)> [Žiūrėta 2006 04 02].

Valantiejus, A. 2003. „Postmodernizmas ir epistemologinio reliatyvizmo sąpaštai”, *Sociologija. Mintis ir Veiksmas* 2 : 5-49.

Werlin, H., H. 1972. „The Roots of Corruption – The Ghanaian Enquiry”, *The Journal of Modern African Studies*, 10: 247-266.

Whitehead, A., N. 1916. „The Organization of Thought”, *Science*, Volume 44, Issue 1134.

Williams, R., J. 2000. „The Problem of Corruption: A Conceptual and Comparative Analysis”. Kn. *Explaining Corruption*, (sud.), R. Williams. Cheltenham and Northampton: An Elgar Reference Collection.

Wolfensohn, J. 1996. „1996 Annual Meetings Speech” Address to the Board of Governonrs, World Bank/IMF, Washington DC, 1 October.

Woolgar, S., and Pawluch, D. 1985. Ontological gerrymandering: the anatomy of social problems explanation. *Social Problems*, no. 32.

World Bank. 1998. „Corruption and Development. Prem Notes.” Washington DC, World Bank. <<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote4.pdf>> [Žiūrėta 2006 03 17].

World Bank. 1997. *Helping Countries Combat Corruption: the Role of the World Bank*, Washington DC: World Bank.

World Bank. 2000. *Anticorruption in Transition. A contribution to the policy debate*. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2000b. *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997*, Washington DC: World Bank.

Zoido, P., Chavis, L., 2004. „Corruption Research. Introduction.” Kn. *Global Corruption Report 2004*. Berlin: Transparency International.

## AUTORĖS PASKELBTI STRAIPSNIAI DISERTACIJOS TEMA:

Piliponytė, Jolanta. Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti // *Sociologija. Mintis ir veiksmai*. 2004, nr. 2, p. 83-95. ISSN 1392-3358.

Piliponytė, Jolanta. Korupcijos diagnostikos būdai ir iššūkiai pasaulyje ir Lietuvoje // *Sociologija. Mintis ir veiksmai*. 2006, nr. 1, p. 99-112. ISSN 1392-3358.

Piliponytė, Jolanta. Korupcijos fenomenas. *Korupcija aukštosiose mokyklose. Požiūriai, problemos, sprendimo galimybės* (sud. Daiva Penkauskienė). Vilnius: Garnelis. 2005. p. 7-27. ISBN 9955-428-60-0.

Piliponytė, Jolanta. Kodėl tiek triukšmo dėl politinės korupcijos? *Skaidrumas ir korupcija Lietuvoje* (sud. Rytis Juozapavičius). Vilnius: Pasviręs pasaulis. 2005. p. 34-42. ISBN 9955-435-58-5.

Piliponytė, Jolanta. Diagnosis of Corruption: A Review of Existing Instruments and A Case of Lithuania. *Australasian Political Studies Association Conference, Dunedin, New Zealand, 28-30 September 2005*.

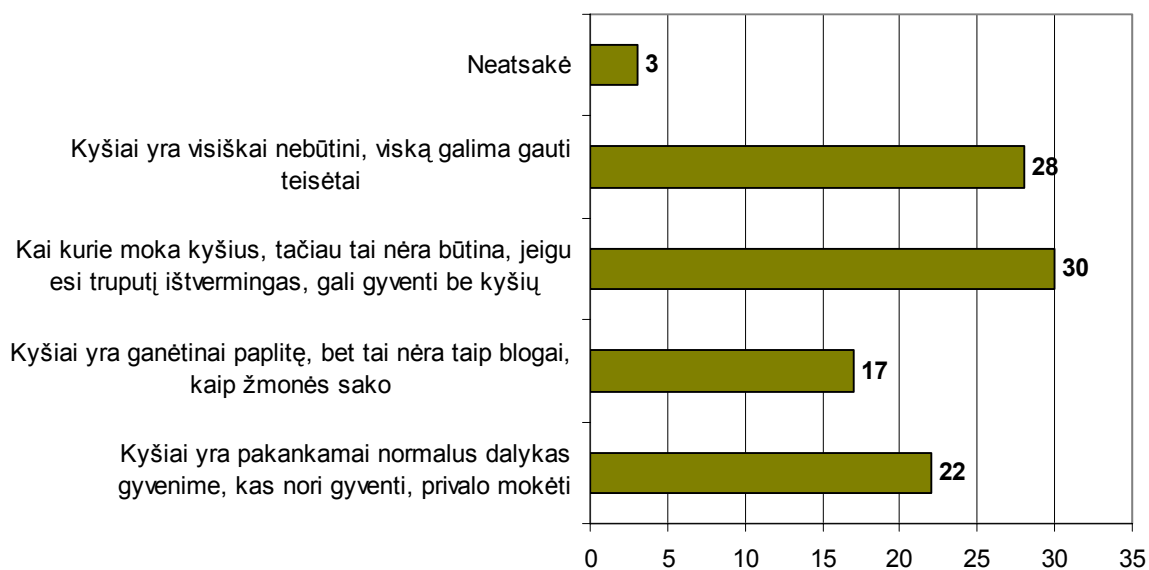
<http://auspsa.anu.edu.au/proceedings/APSA%20Papers%202005%20Int%20Pol%20Economy.html>  
(recenzuotas).

Piliponytė, Jolanta. Corruption in Lithuania. *Lithuanian Papers*, 2006. Vol.20/2006, pp.17-22.

# **PRIEDAI**

### Kokia Jūsų nuomonė apie žmonių kyšininkavimą kasdieniniame gyvenime Jūsų visuomenėje? Jūsų nuomone.. (%)

Gyventojų tyrimas, N = 12454, 2001 m.

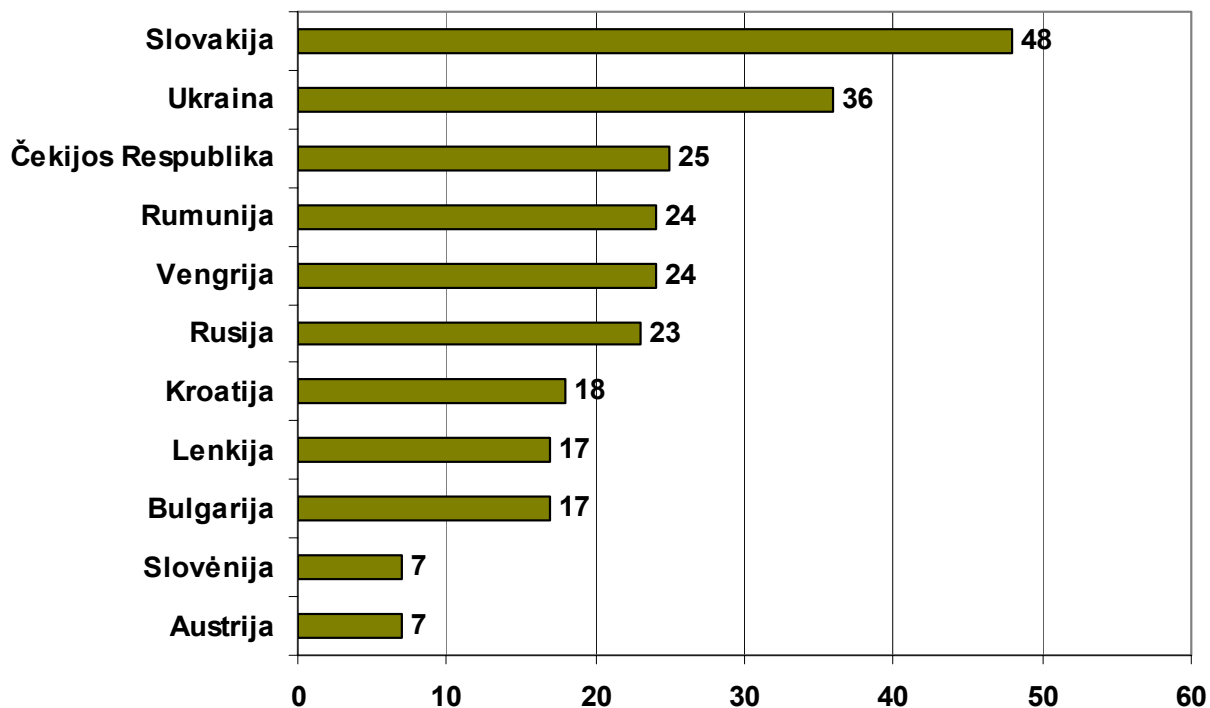


#### 5 pav. Gyventojų nuomonė apie kyšininkavimą kasdieniniame gyvenime.

Šaltinis: GfK Praha. Tyrime dalyvavo vienuolika Vidurio ir Rytų Europos šalių: Austrija, Bulgarija, Kroatija, Čekija, Vengrija, Lenkija, Rumunija, Rusija, Slovakija, Slovėnija ir Ukraina.

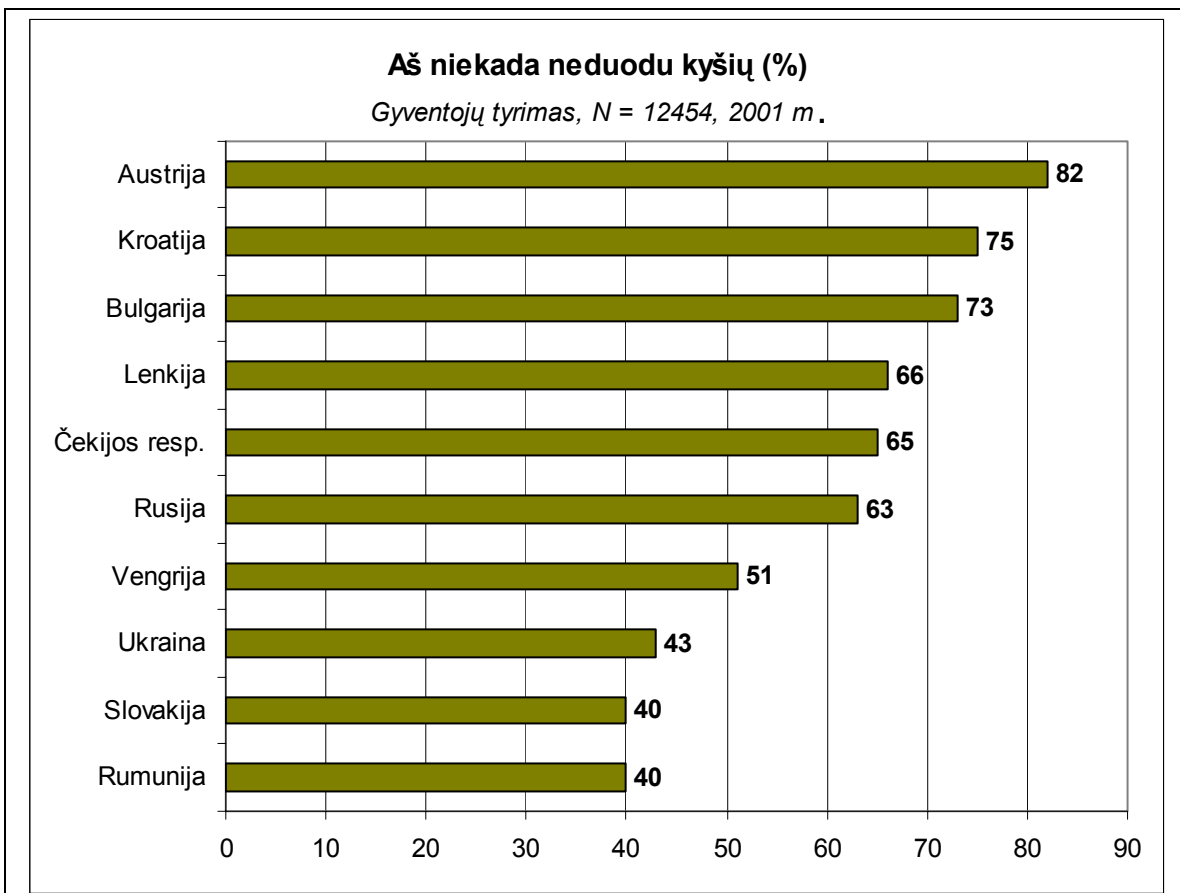
**Kyšiai yra pakankamai normali gyvenimo dalis, kas nori gyventi, privalo mokėti (%)**

*Gyventojų tyrimas, N = 12454, 2001 m.*



**6 pav. Gyventojų nuomonė apie kyšininkavimą.**

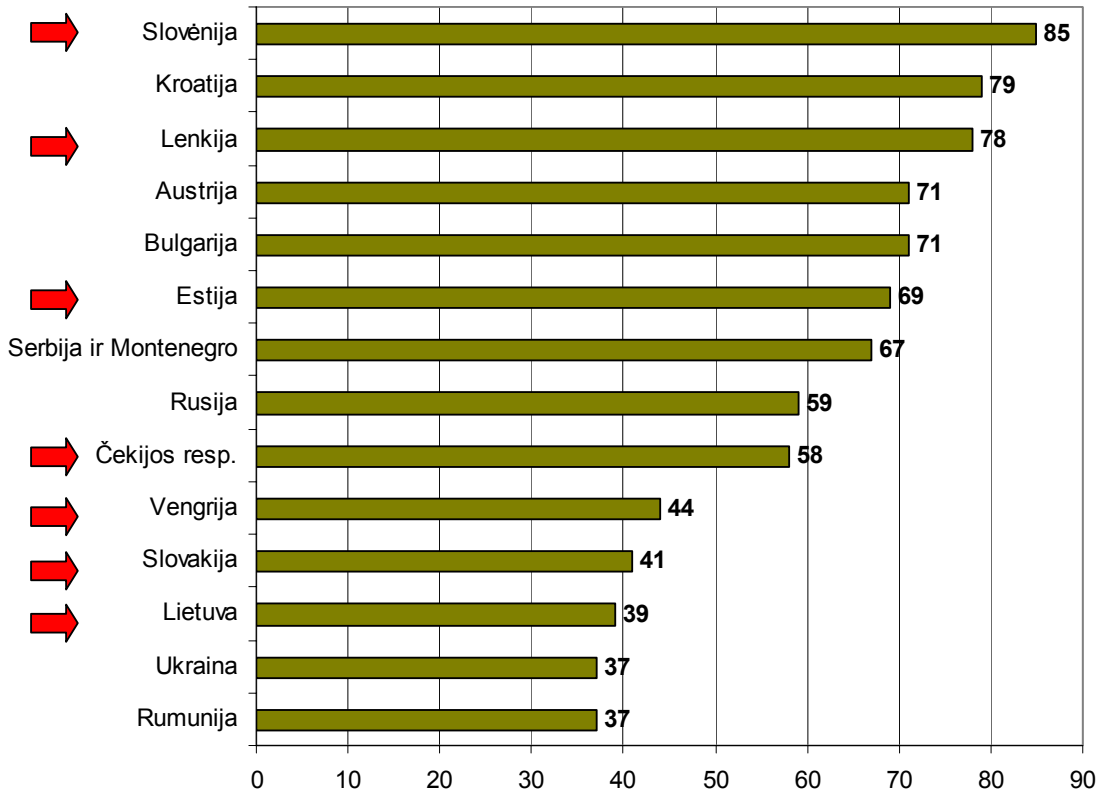
Šaltinis: GfK Praha. Tyrime dalyvavo vienuolika Vidurio ir Rytų Europos šalių: Austrija, Bulgarija, Kroatija, Čekija, Vengrija, Lenkija, Rumunija, Rusija, Slovakija, Slovėnija ir Ukraina.



**7 pav. Gyventojų nuomonė apie kyšininkavimą.**

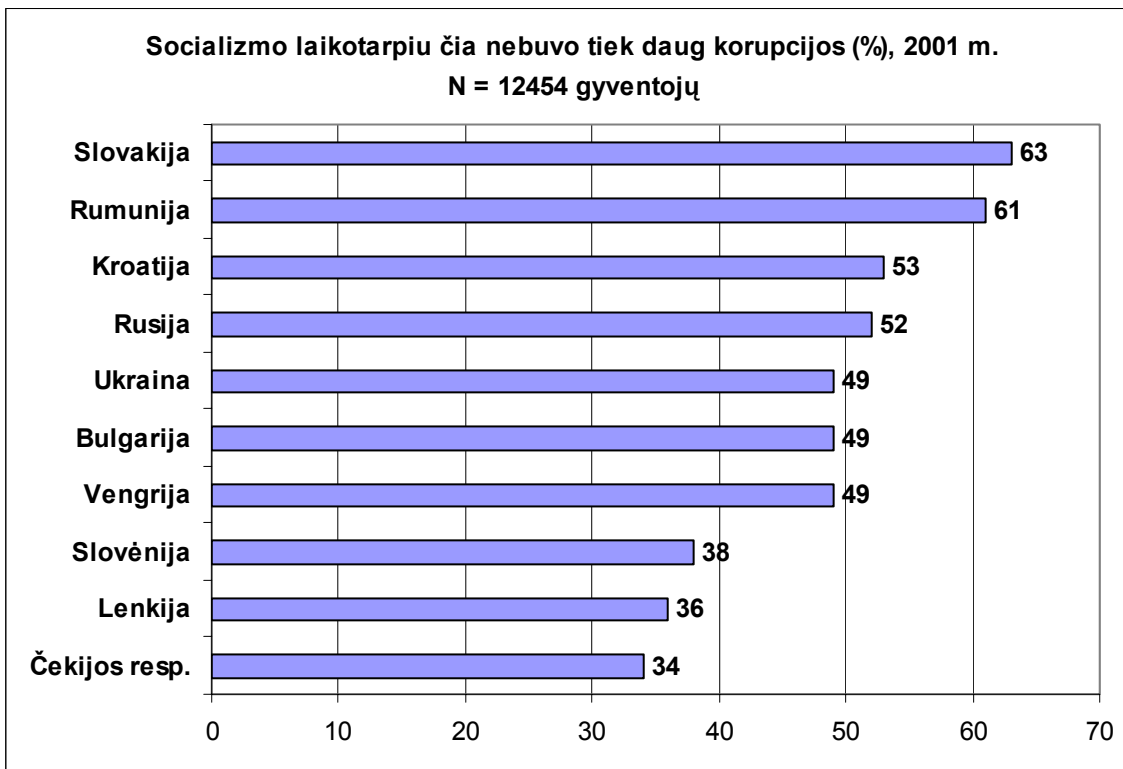
Šaltinis: GfK Praha. Tyrime dalyvavo vienuolika Vidurio ir Rytų Europos šalių: Austrija, Bulgarija, Kroatija, Čekija, Vengrija, Lenkija, Rumunija, Rusija, Slovakija, Slovėnija ir Ukraina.

**Aš niekada neduodu kyšių (%), 2003-2004 m.  
N = 14000 gyventojų**



**8 pav. Gyventojų nuomonė apie kyšininkavimą.**

Šaltinis: GfK Praha. Tyrime dalyvavo keturiolika Vidurio ir Rytų Europos šalių: Austrija, Bulgarija, Estija, Kroatija, Čekija, Vengrija, Lietuva, Lenkija, Rumunija, Rusija, Serbija ir Montenegro, Slovakija, Slovėnija ir Ukraina.



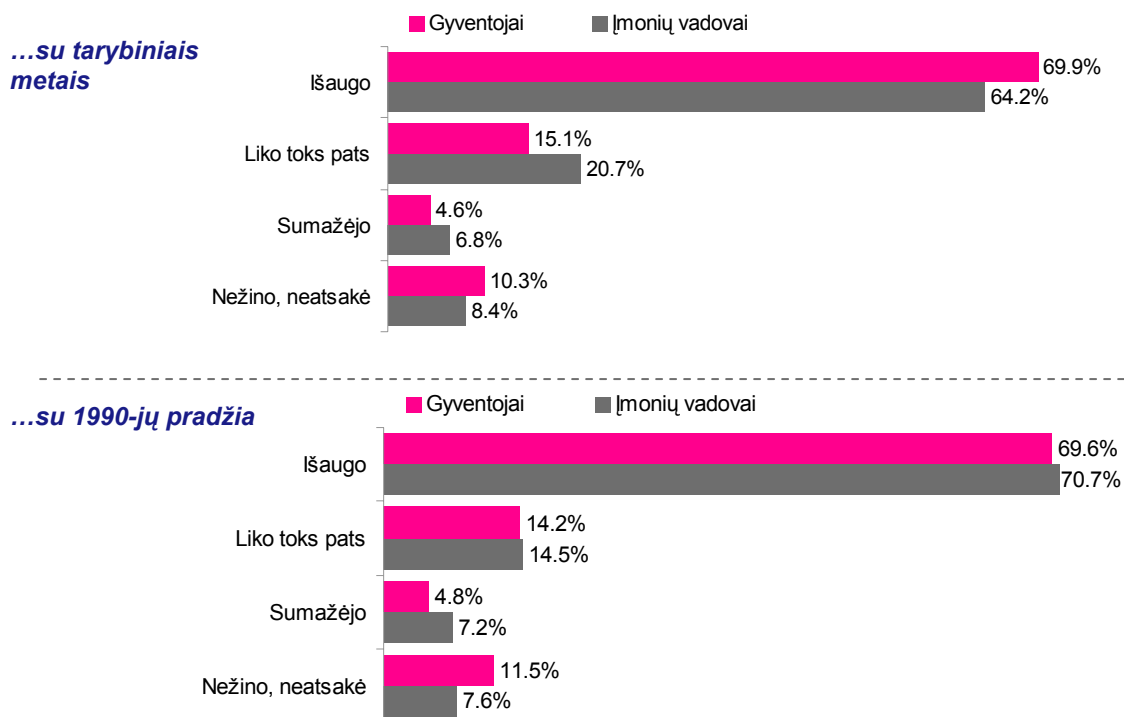
**9 pav. Gyventojų nuomonė apie korupciją socializmo laikotarpiu.**

Šaltinis: GfK Praha. Tyrime dalyvavo vienuolika Vidurio ir Rytų Europos šalių: Austrija, Bulgarija, Kroatija, Čekija, Vengrija, Lenkija, Rumunija, Rusija, Slovakija, Slovėnija ir Ukraina.

## Korupcijos Lietuvoje masto pokyčio palyginimas...

Gyventojų N=1009,

Įmonių vadovų N= 519

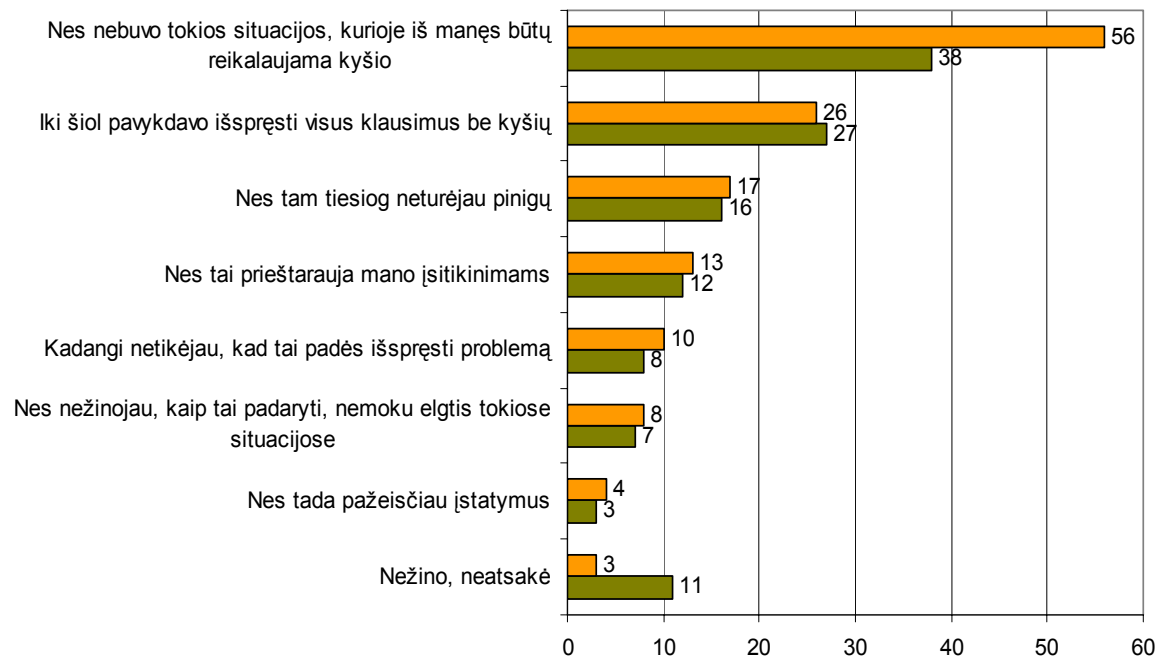


**10 pav. Korupcijos Lietuvoje masto pokyčio palyginimas su tarybiniais metais ir 1990 –  
ųjų pradžia.**

Šaltinis: Lietuvos korupcijos žemėlapis 2005. LR Specialiųjų tyrimų tarnyba / TNS Gallup

### Kodėl nedavė kyšio? (%)

Lietuvojos gyventojai, N=1009, 2005 m.



### 11 pav. Lietuvos gyventojų nuomonė dėl kyšio nedavimo.

Šaltinis: Lietuvos korupcijos žemėlapis 2005. LR Specialiųjų tyrimų tarnyba / TNS Gallup

| <b>1 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 1998 m.</b> |  |
|--|--|
| Šaltinis: Transparency International                   |  |
| <b>Šalys</b>   | <b>Korupcijos suvokimo indeksas / šalies vieta</b> |
| <b>Bulgarija</b>                                       | 2,9 (66)   |
| <b>Čekija</b>  | 4,8 (37)   |
| <b>Estija</b>  | 5,7 (26)   |
| <b>Vengrija</b>  | 5,0 (33)   |
| <b>Latvija</b>   | 2,7 (71)   |
| <b>Lietuva</b>   | -  |
| <b>Lenkija</b>   | 4,6 (39)   |
| <b>Rumunija</b>  | 3,0 (61)   |
| <b>Slovakija</b>                                       | 3,9 (47)   |
| <b>Slovėnija</b>                                       | -  |
| <b>Viso šalių</b>                                      | 85   |

| <b>2 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 1999 m.</b> |  |
|--|--|
| Šaltinis: Transparency International                   |  |
| <b>Šalys</b>   | <b>Korupcijos suvokimo indeksas / šalies vieta</b> |
| <b>Bulgarija</b>                                       | 3,3 (63)   |
| <b>Čekija</b>  | 4,6 (39)   |
| <b>Estija</b>  | 5,7 (27)   |
| <b>Vengrija</b>  | 5,2 (31)   |
| <b>Latvija</b>   | 3,4 (58)   |
| <b>Lietuva</b>   | 3,8 (50)   |
| <b>Lenkija</b>   | 4,2 (44)   |
| <b>Rumunija</b>  | 3,3 (63)   |
| <b>Slovakija</b>                                       | 3,7 (53)   |
| <b>Slovėnija</b>                                       | 6,0 (25)   |
| <b>Viso šalių</b>                                      | 99   |

| <b>3 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 2000 m.</b> |  |
|--|--|
| Šaltinis: Transparency International                   |  |

| Šalys      | Korupcijos suvokimo indeksas / šalies vieta |
|------------|---|
| Bulgarija  | 3,5 (52)                                    |
| Čekija     | 4,3 (42)                                    |
| Estija     | 5,7 (27)                                    |
| Vengrija   | 5,2 (32)                                    |
| Latvija    | 3,4 (57)                                    |
| Lietuva    | 4,1 (43)                                    |
| Lenkija    | 4,1 (43)                                    |
| Rumunija   | 2,9 (68)                                    |
| Slovakija  | 3,5 (52)                                    |
| Slovėnija  | 5,5 (28)                                    |
| Viso šalių | 90  |

| 4 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 2001 m.<br>Šaltinis: Transparency International |   |
|---|---|
| Šalys   | Korupcijos suvokimo indeksas / šalies vieta |
| Bulgarija   | 3,9 (47)                                    |
| Čekija  | 3,9 (47)                                    |
| Estija  | 5,6 (28)                                    |
| Vengrija  | 5,3 (31)                                    |
| Latvija   | 3,4 (59)                                    |
| Lietuva   | 4,8 (38)                                    |
| Lenkija   | 4,1 (44)                                    |
| Rumunija  | 2,8 (69)                                    |
| Slovakija   | 3,7 (51)                                    |
| Slovėnija   | 5,2 (34)                                    |
| Viso šalių  | 91  |

| <b>5 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 2002 m.</b> |  |
|--|--|
| Šaltinis: Transparency International                   |  |
| <b>Šalys</b>   | <b>Korupcijos suvokimo indeksas / šalies vieta</b> |
| <b>Bulgarija</b>                                       | 4,0 (45)   |
| <b>Čekija</b>  | 3,7 (52)   |
| <b>Estija</b>  | 5,6 (29)   |
| <b>Vengrija</b>  | 4,9 (33)   |
| <b>Latvija</b>   | 3,7 (52)   |
| <b>Lietuva</b>   | 4,8 (36)   |
| <b>Lenkija</b>   | 4,0 (45)   |
| <b>Rumunija</b>  | 2,6 (77)   |
| <b>Slovakija</b>                                       | 3,7 (52)   |
| <b>Slovėnija</b>                                       | 6,0 (27)   |
| <b>Viso šalių</b>                                      | 102  |

| <b>6 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 2003 m.</b> |  |
|--|--|
| Šaltinis: Transparency International                   |  |
| <b>Šalys</b>   | <b>Korupcijos suvokimo indeksas / šalies vieta</b> |
| <b>Bulgarija</b>                                       | 3,9 (54)   |
| <b>Čekija</b>  | 3,9 (54)   |
| <b>Estija</b>  | 5,5 (33)   |
| <b>Vengrija</b>  | 4,8 (40)   |
| <b>Latvija</b>   | 3,8 (57)   |
| <b>Lietuva</b>   | 4,7 (41)   |
| <b>Lenkija</b>   | 3,6 (64)   |
| <b>Rumunija</b>  | 2,8 (83)   |
| <b>Slovakija</b>                                       | 3,7 (59)   |
| <b>Slovėnija</b>                                       | 5,9 (29)   |
| <b>Viso šalių</b>                                      | 133  |

| <b>7 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 2004 m.</b> |  |
|--|--|
| Šaltinis: Transparency International                   |  |

| Šalys      | Korupcijos suvokimo indeksas / šalies vieta |
|------------|---|
| Bulgarija  | 4,1 (54)                                    |
| Čekija     | 4,2 (51)                                    |
| Estija     | 6,0 (31)                                    |
| Vengrija   | 4,8 (42)                                    |
| Latvija    | 4,0 (57)                                    |
| Lietuva    | 4,6 (44)                                    |
| Lenkija    | 3,5 (67)                                    |
| Rumunija   | 2,9 (87)                                    |
| Slovakija  | 4,0 (57)                                    |
| Slovėnija  | 6,0 (31)                                    |
| Viso šalių | 145   |

| <b>8 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 2005 m.</b> |   |
|--|---|
| Šaltinis: Transparency International                   |   |
| Šalys  | Korupcijos suvokimo indeksas / šalies vieta |
| Bulgarija  | 4,0 (55)                                    |
| Čekija   | 4,3 (47)                                    |
| Estija   | 6,4 (27)                                    |
| Vengrija   | 5,0 (40)                                    |
| Latvija  | 4,2 (51)                                    |
| Lietuva  | 4,8 (44)                                    |
| Lenkija  | 3,4 (70)                                    |
| Rumunija   | 3,0 (85)                                    |
| Slovakija  | 4,3 (47)                                    |
| Slovėnija  | 6,1 (31)                                    |
| Viso šalių   | 158   |

**9 lentelė. Antikorupcinės veiklos skirtingose šalyse**

Šaltinis: Michael 2004. Autorius pažymi, kad surinko šiuos duomenis atlikdamas atvejų analizę, todėl antikorupcinės veiklos šalyse gali būti nepilnai atspindėtos.

|   | Šalys   |
|---|---|
| <b>Istatymai</b>                              |   |
| Korupcinių nusikaltimų kriminalizacija        | Visos   |
| Pirkimų įstatymas                             | Čekija, Kosovo, Latvija, Lietuva, Lenkija, Serbija          |
| Laisvės gauti informaciją įstatymas           | Latvija, Lenkija (kitos nepateikė informacijos)             |
| <b>Institucinė struktūra</b>                  |   |
| Korupcijos prevencijos taryba/grupė           | Kosovo, Latvija, Lietuva, Lenkija, Rusija, Serbija, Ukraina |
| Viešojo administravimo institucija            | Čekija, Latvija, Lietuva, Lenkija, Rusija, Ukraina          |
| <b>Antikorupcinės veiklos</b>                 |   |
| Nacionalinės antikorupcijos programos         | Visos   |
| Administravimo mokymai (valstybės tarnautojų) | Čekija, Kosovo, Latvija, Lietuva, Lenkija, Ukraina          |
| Savivaldybių tarnautojų mokymai               | Čekija, Kosovo, Latvija, Lietuva, Lenkija, Rusija, Ukraina  |
| Politikų mokymai                              | Čekija, Lietuva   |
| Muitinių darbuotojų mokymai                   | Čekija, Latvija, Lietuva                                    |
| Policijos darbuotojų mokymai                  | Čekija, Latvija, Ukraina                                    |
| Teisėjų mokymai                               | Čekija, Kosovo, Latvija, Lietuva, Lenkija, Ukraina          |
| Tiriamosios žurnalistikos mokymai             | Latvija, Lietuva, Rusija, Ukraina                           |
| Įstatymų leidybos mokymai                     | Čekija, Latvija, Lietuva                                    |
| Pilietinės visuomenės mokymai                 | Visos   |
| Tarptautinis bendradarbiavimas                | Visos   |
| <b>Metodai</b>                                |   |
| Etikos mokymai                                | Čekija, Latvija, Lietuva, Lenkija, Rusija                   |
| Vadovėliai, vadovai                           | Čekija, Latvija, Lietuva, Rusija                            |
| Nuotolinis mokymas / programinė įranga        | Čekija  |
| Žaidimai / modeliavimas                       | Rusija  |

**10 lentelė. Antikorupcinės veiklos indeksai 1999 – 2002 – aisiais.**

Šaltinis: Steves, Franklin and Rousso, Alan 2003. Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999 – 2002.

|                  | <b>Antikorupcijos intensyvumo indeksas</b> | <b>Omnibuso indeksas</b> | <b>Teisinės bazės indeksas</b> | <b>Konvencijų indeksas</b> | <b>Standartinis nuokrypis</b> |
|------------------|--|--------------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| <b>Čekija</b>    | 0,602                                      | 0,417                    | 0,667                          | 0,722                      | 0,163                         |
| <b>Estija</b>    | 0,578                                      | 0,000                    | 1,000                          | 0,733                      | 0,518                         |
| <b>Vengrija</b>  | 0,630                                      | 0,333                    | 0,833                          | 0,722                      | 0,263                         |
| <b>Latvija</b>   | <b>0,700</b>                               | <b>0,667</b>             | 0,833                          | 0,600                      | 0,120                         |
| <b>Lietuva</b>   | <b>0,900</b>                               | <b>0,967</b>             | 1,000                          | 0,733                      | 0,145                         |
| <b>Lenkija</b>   | 0,593                                      | 0,000                    | 1,000                          | 0,778                      | 0,525                         |
| <b>Slovakija</b> | <b>0,907</b>                               | <b>1,000</b>             | 1,000                          | 0,722                      | 0,160                         |
| <b>Slovėnija</b> | 0,641                                      | 0,200                    | 1000                           | 0,722                      | 0,406                         |

**Antikorupcijos intensyvumo indeksas** matuoja antikorupcinių veiklų mastą pereinamojo laikotarpio šalyse. Šis indeksas skaičiuojamas naudojant omnibuso, teisinės bazės ir konvencijų indeksus.

**Omnibuso indekso skaičiavimas** apima nacionalinės antikorupcinės strategijos projektavimą ir paskelbimą, antikorupcinių veiksmų įgyvendinimo plano parengimą, nacionalinės antikorupcinės komisijos, ombudsmeno ar jai panašios įstaigos įkūrimą. Kai 1 – reiškia, kad antikorupcinės priemonės buvo įgyvendintos, o 0 – nebuvo.

**Teisinės bazės indekso** skaičiavimui buvo naudojama informacija apie šešių įstatymų (Valstybės tarnybos, Finansų atskleidimo, Viešųjų pirkimų, Teisės gauti informaciją, Politinių partijų finansavimo, Pinigų plovimo prevencijos) įgyvendinimą ar pataisas.

**Konvencijų indekso** skaičiavimui buvo naudojama informacija apie tarptautinių konvencijų pasirašymą ir ratifikavimą.

**11 lentelė. Antikorupcinių mokymų Lietuvoje planas. 2001 m.**

Šaltinis: Lietuvos viešojo administravimo institutas

| <b>MOKYMO PROGRAMOS PLANAS:</b>  |  |
|--|--|
| <b>Seminaras „Teisingo ir skaidraus valdymo stiprinimas bei kova su korupcija Lietuvoje”</b> |  |
| 2001 m. liepa  |  |
| <b>Tikslinė grupė</b>  | Vyresnieji valstybės tarnautojai, atsakingi už administravimo vystymą ir valdymo kokybę. Personalo skyrių vadovai ir darbuotojai, auditoriai   |
| <b>Tikslai ir uždaviniai</b>   | Teisingo ir skaidraus valdymo stiprinimas bei kova su korupcija yra svarbūs Lietuvos vyriausybės tikslai. Vyresnieji valstybės tarnautojai, personalo skyrių darbuotojai bei auditoriai užima vadovaujamą poziciją valstybės politikos vykdyme. Šio seminaro tikslai yra: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suprasti sudėtinius elementus, sudarančius teisingą ir neteisingą valdymą</li> <li>2. Suvokti korupciją</li> <li>3. Susipažinti su Vyriausybės antikorupcine strategija ir ją paremti</li> </ol> |
| <b>Temų sąrašas</b>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teisingo ir skaidraus valdymo ypatybės</li> <li>2. Įstatymo viršenybės principu grindžiama valdžia</li> <li>3. Skaidrumas ir atvirumas, informacijos laisvė, žiniasklaidos vaidmuo, atskaitomybė</li> <li>4. Korupcija: bylų aptarimas</li> <li>5. Korupcijos prevencija sistemos lygmenyje</li> <li>6. Tarptautinė kova su korupcija, „Tarptautinis skaidrumas” (Transparency International)</li> <li>7. Lietuvos antikorupcinė strategija</li> </ol>                     |
| <b>Trukmė</b>  | 2 dienos, 14 valandų, 20 – 25 dalyviai   |
| <b>Mokymo metodai</b>  | Pranešimai, bylų aptarimas poromis, bendras aptarimas, klausimai ir atsakymai, individualios užduotys  |