

Jolanta Aleknevičienė*

Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija

Lietuvos „kova“ su korupcija: kodėl nepastebime pažangos?

Straipsnio tikslas – aptarti ir išanalizuoti pastangas mažinti korupciją Lietuvoje socialinio konstrukcionizmo tradicijos rėmuose. Straipsnyje nagrinėjami Europos Sąjungos antikorupciniai interesai, aptiriamas korupcijos problemos iškilimas Lietuvoje, korupcijos objektyvacijos elementai ir antikorupcinės praktikos Lietuvoje. Teigiama, kad Lietuvos pastangos mažinti korupciją jau įgavo antikorupcinės „pramonės“ pavidalą. Straipsnio pabaigoje konstatuojama, kad antikorupcinės pramonės apraiškos padidina korupcijos matomumą Lietuvos visuomenėje; tarptautiniai korupcijos tyrimai Lietuvoje yra nepelnytai sureikšminami ir jų pagrindu apibūdinama „tikrovė“ ir kuriamos antikorupcinės iniciatyvos neatsižvelgiant į nacionalinius ypatumus; antikorupcinių iniciatyvų veiksmingumo įvertinimas reikalauja daugiau laiko; negatyvi informacija apie pastangas mažinti korupciją stipriai užgožia pozityvią. Visi paminėti veiksniai sąlygoja tai, kad pažanga korupcijos mažinimo srityje dažnai lieka nepastebėta Lietuvoje.

Įvadas

Pasaulyje aktyviai su korupcija „kvojama“¹ jau beveik tris dešimtmečius, Lietuvoje kiek trumpiau, tačiau rezultatai, ypač kurie yra pabrėžiami viešojoje erdvėje, panašūs – korupcijos problema nemažėja ir kelia vis naujas tarptautines ir nacionalines grėsmes. Šioje „kovoje“ dalyvauja skirtingus interesus turintys veikėjai su vis naujomis priemonėmis: šalių vyriausybės griežtina bausmes ir įpareigoja antikorupcines agentūras aktyviau „kovoti“ su šiuo reiškiniu, Europos Sąjunga (ES) griežtina „kovos“ su korupcija pastangų stebėjimą, Pasaulio bankas ketina pasitelkti naujausias technologijas, tarptautinė

* *Dr. Jolanta Aleknevičienė* – Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos Strateginių tyrimų centro vyresnioji mokslo darbuotoja. Adresas korespondencijai: Šilo 5a., LT-10322 Vilnius, tel. (8 5) 2103571, el. p. jolanta.aleknevičienė@gmail.com

¹ Žodis „kova“ korupcijos problematikos kontekste ar žodžių junginys „kova su korupcija“ pakankamai dažnai vartojamas įvairiose Lietuvos, neretai ir ES, teisiniuose, dokumentuose, programose ir t. t. Straipsnio autorės manymu, žodžio „kova“ naudojimas korupcijos kontekste, tik pabrėžia griežtą toną, bet nenusako veiklos turinio, todėl „kova su korupcija“ ar tiesiog „kova“ straipsnyje rašoma kabutėse ir suprantama kaip metafora antikorupcinei veiklai apibūdinti. Kadangi konstrukcionizmo tradicijos rėmuose apibrėžčių formulavimas ir taikymas yra svarbus analizės aspektas, straipsnyje žodis „kova“ ar žodžio junginys „kova su korupcija“ išlieka.

skaidrumo organizacija *Transparency International* – kiekvieną visuomenės narį, Tarptautinė antikorupcijos akademija – mokslą.

2012 m. Lietuvos 15-osios Vyriausybės vadovas dalyvaudamas Tarptautinės antikorupcijos dienos minėjime teigė, kad „kovą su korupcija turėtume pradėti nuo šeimos ir mokyklos“². Tais pačiais metais Lietuvos moksleivių sąjunga kartu su LR Specialiųjų tyrimų tarnyba (STT) kvietė moksleivius dalyvauti eilėraščių konkurse „Lietuva be korupcijos“. Taigi, tiek tarptautinis, tiek nacionalinis viešasis diskursas byloja, kad šioje „kovoje“ dalyvauja kone visi įvairiausiomis priemonėmis. Tačiau kodėl korupcijos grėsmė nemažėja ir mes nepastebime korupcijos mažėjimo Lietuvoje?

Šių klausimų analizei yra reikalingas kritinis požiūris į korupcijos reiškinių. Prieš pradėdant apie jį kalbėti plačiau, verta paminėti, kad tradiciniai korupcijos fenomeno interpretacijos ir analizės požiūriai (moralės, funkcionalistinis ir politinės ekonomijos) ir jų pagrindu kuriami ir taikomi šios problemos sprendimo būdai yra nepakankami. Šiame straipsnyje bus pasitelkiamas kritinis požiūris į korupciją. Jo kontekste taikoma socialinio konstrukcionizmo tradicija³ atskleidžia rečiau akcentuojamus ar net naujus šio reiškinių aspektus. Pažymėtina, kad fragmentiškai kritinį požiūrį korupcijos fenomeno studijose taikė Frankas Anechiarico, Peteris Bratsis, Alanas Doigas, Aleksandras Dobryninas, Angelos Giannakopoulos, Markas Granovetteris, Jamesas B. Jacobsas, Christopheris Kayes, Stenhenas Kotkinas, Ivanas Krastevas, Konstadinosas Marasas, Heather Marquette, Bryanas Michaelis, Quentinas Reedas, Andras Sajo, Dirkas Tanzleris ir kt.

Socialinio konstrukcionizmo tradicija, kurios kontekste visuomenės ir atskirų individų suvokiama tikrovė yra jų ir grupių socialinės sąveikos reiškinys, praplečia socialinių problemų, tarp jų ir korupcijos, nagrinėjimo ir aiškinimo galimybes. Šios tradicijos rėmuose ypatingas dėmesys yra skiriamas grupėms ar institucijoms, turinčioms galią visuomenėje, t. y. tiems, kurie gali daryti įtaką žmonių nuomonei ir socialinių problemų koncepcijoms. Straipsnyje naudojamas teorinis modelis apima žinojimo sociologijos ir kritinės kriminologijos teorines perspektyvas⁴. Pritaikius kritinio kriminologo Richardo Quin-

2 LR Vyriausybė, *Premjeras: kovą su korupcija turėtume pradėti nuo šeimos ir mokyklos*, <http://www.lrv.lt/lt/naujienos/aktualijos/?nid=11498>, 2012 11 21.

3 Pažymėtina, kad kai kurie autoriai pabrėžia socialinio konstrukcionizmo ir socialinio konstruktyvizmo perskyrą. Straipsnio autorė pritaria George Hruby, kuris prašo nepainioti šių sąvokų ir teigia, kad socialinis konstrukcionizmas siejamas su sociologiniu žinojimo aprašymu, o socialinis konstruktyvizmas - su psichologiniu. Hruby G., „Sociological, postmodern, and new realism perspectives in social constructionism: Implications for literacy research“, *Reading Research Quarterly*, 36, 2001, p. 48–62.

⁴ Šis teorinis modelis plačiai aprašytas ir pristatytas straipsnio autorės daktaro disertacijoje Piliponytė J., „Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika“, Vilnius, 2006.

ney ir žinojimo sociologijos atstovų Peterio L. Bergerio ir Thomo Luckmanno pasiūlytus tyrimo teorinius instrumentus yra praplečiamos korupcijos fenomeno analizės ir aiškinimo galimybės.

Bergeris ir Luckmannas išplėtojo fenomenologinės sociologijos principą – tikrovė yra socialiai konstruojama. Socialinio tikrovės konstravimo pagrindas yra institucionalizacija. Bergeris ir Luckmannas kalba apie tikrovę ne materialiaja objektyviaja prasme, bet kaip apie tam tikrų žinių apie socialinį pasaulį visumą. Patys autoriai iškelia klausimą: „koku būdu subjektyvios prasmės tampa objektyviu faktiškumu“?⁵ Atsakymo ieškome analizuodami visuomenę kaip objektyvią ir subjektyvią tikrovę ir dialektinius jos procesus. Visuomenė, anot autorių, yra suprantama kaip dialektinis procesas, kurį sudaro trys etapai: eksternalizacijos, objektyvacijos ir internalizacijos.

Quinney socialinės nusikaltimų tikrovės teorija⁶ 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 galią turinčių visuomenės segmentų, siekiant patenkinti savo interesus. Individai tampa nusikaltėliais, kai kiti jų elgesį apibrėžia kaip nusikalstamą.

Taigi, korupcijos problemos 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 – antikorporcinėmis strategijomis, programomis, mokymais) aspektais ir Quinney nusikaltimų socialinės tikrovės konstravimo modelio, akcentuojančio institucinę galią ir interesus, taikymas įgalina išnagrinėti ir Lietuvos atvejį.

Pirmoje straipsnio dalyje nagrinėjami antikorporciniai ES interesai. Anroje dalyje analizuojamas korupcijos problemos iškėlimas ir aiškinimas Lietuvoje. Trečioje – aptariama korupcijos objektyvacija: apibrėžtys ir diagnostikos instrumentai, o ketvirtoje – korupcijos eksternalizacija: antikorporcinės praktikos Lietuvoje. Pabaigoje pateikiamos esminės išvalgos.

⁵ Berger P., Luckmann T., *Socialinės tikrovės konstravimas*. Žinojimo sociologijos traktatas, Vilnius: Pradai, 1999, p. 31.

⁶ Quinney R., *The Social Reality of Crime* (Second edition), New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction Publishers, 2004.

1. Lietuva antikorpucinių Europos Sąjungos interesų kontekste

Lietuva kaip ir kitos Vidurio ir Rytų Europos pokomunistinės šalys po komunizmo žlugimo siekė įsilieti į pasaulines ekonomines ir saugumo organizacijas, tokias kaip ES ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacija ir vykdė integracijos sąlygas ir reikalavimus. Antikorpucinis kriterijus buvo vienas svarbiausių stojant į ES. „Tarpautinės organizacijos suprato, kad gali susidurti su didelėmis problemomis įsileidusios šalis, kuriose silpna įstatymo viršenybė ir plačiai paplitusi korupcija“⁷. Tarpautinių tarpvalstybinių ir tarpautinių nevyriausybinių organizacijų vaidmuo buvo pagrindinis iškeliant korupcijos problemą į viešumą Vidurio ir Rytų Europos pokomunistinės šalyse, tarp jų ir Lietuvoje. ES palyginti su kitomis tarpautinėmis organizacijomis, tokiomis kaip, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Pasaulio banku, Tarpautiniu valiutos fondu ir Europos Taryba, daugiausia prisidėjo prie korupcijos temos iškelimo Rytų ir Vidurio Europos pokomunistinėse šalyse⁸. Todėl didžiausias dėmesys ir bus skiriamas Europos Sąjungos institucijų antikorpucinėms praktikoms analizuoti.

Pastangos kriminalizuoti korupciją, suteikti jai baudžiamosios justicijos referentus, leidžia pažvelgti į korupcijos fenomeną Quinney siūlomą konstrukcionistiniu požiūriu⁹. Todėl analizei atlikti bus taikoma Quinney nusikalitimų socialinės tikrovės konstravimo modelio struktūra. Pagrindinis dėmesys bus skiriamas korupcijos fenomeno apibrėžčių formulavimui ir taikymui bei institucijų galios ir interesų nagrinėjimui.

ES pakankamai vėlai pradėjo antikorpucines kampanijas palyginti su kitomis tarpautinėmis organizacijomis. Tačiau korupcija, kaip vienas didžiausių ES rūpesčių šalyse kandidatėse, tarp jų ir Lietuvoje, buvo minima visuose Europos Komisijos (toliau – EK) Reguliariuose pranešimuose nuo 1997-ųjų. 2001-ųjų pranešime buvo pabrėžiama, kad korupcija tebelieka rimta problema (jei ne potencialiu barjeru) stojimo į ES atžvilgiu¹⁰.

⁷ Holmes L., „Corruption and the Crisis of the Post-Communist State”, *Crime, Law & Change* 27, 1997, p. 287.

⁸ Grigorescu A., „The Corruption Eruption in East-Central Europe: The Increased Saliency of Corruption and the Role of Intergovernmental Organizations”, *East European Politics and Societies*, Vol. 20., No. 3., 2006, p. 516–549.

⁹ Dobrynino A., Žilinskienės L. pranešimas „Socialinis korupcijos konstravimas: viešojo diskurso atvejais“ skaitytas Nacionalinėje Lietuvos sociologų konferencijoje „Ar gali sociologija pakeisti Lietuvos visuomenę“, 2010 11 26.

¹⁰ European Commission, *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://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/strategy_en.pdf, 2012 11 20.

ES susirūpinimas korupcijos klausimais buvo žymus, nes korupcija buvo plačiai pripažinta didele problema pokomunistinėse šalyse¹¹. Be to, dauguma politologų buvo vieningi, kad korupcija silpnina demokratiją ir turint galvoje, kad korupcija iškreipia rinkas, o ES svarbiausias siekis yra sukurti bendrą rinką, korupcijos klausimas tapo stojimo proceso į ES būtina sąlyga¹². Taip pat pabrėžiama, kad korupcijos mastai daugelyje šalių gali trukdyti *acquis communautaire* įgyvendinimui ir pakenkti demokratinių institucijų kokybei.

Atviros visuomenės instituto ataskaitoje teigiama, kad EK susirūpinimas dėl korupcijos Lietuvoje buvo labai svarbus plėtojant Lietuvos antikorupcinę politiką. EK suteikė didelę pagalbą kuriant antikorupcinę politiką, o ypač kuriant Nacionalinę antikorupcinę strategiją¹³. Taigi, Lietuva figūravo ES antikorupcinių interesų lauke. Todėl yra svarbu aptarti ES antikorupcinę praktiką, siekiant suprasti ir paaiškinti Lietuvos korupcijos problemos ir antikorupcinių veikslių įtakas.

Prieš beveik 20 metų atsirado pirmieji ES antikorupciniai instrumentai¹⁴: 1) Konvencija dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos (1995 m.). 2) Konvencijos dėl Europos Bendrijos finansinių interesų apsaugos pirmasis protokolas (1996 m.). 3) Konvencija dėl Kovos su korupcija, susijusia su Europos Bendrijų pareigūnais ar Europos Sąjungos valstybių narių pareigūnais (1997 m.). 4) Konvencijos dėl Europos Bendrijos finansinių interesų apsaugos antrasis protokolas (1997 m.), kuriame pirmą sykį paminėtos aktyvios ir pasyvios korupcijos sąvokos. 5) Jungtinė Europos Tarybos ir ES programa „OCTOPUS I“ ir „OCTOPUS II“ patarinėjo šalims kandidatėms, kokiomis priemonėmis kovoti su organizuotais nusikaltimais ir korupcija. 6) 1999 m. buvo įsteigta Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (vadinama OLAF trumpiniu), kurios misija - apsaugoti ES interesus, kovoti su sukčiavimu, korupcija ir kita neteisėta veika, įskaitant Europos institucijų neteisėtus veiksmus. 7) Pasiektas bendras susitarimas: Europos Taryba, Europos Komisija, Europos Parlamentas, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas parengė bendradarbiavimo pranešimą dėl ES politikos kovojant su korupcija (2003).

Akivaizdu, kad ankstyvieji ES antikorupciniai veiksmai buvo susiję su

¹¹ World Bank, *Anticorruption in Transition. A contribution to the policy debate*, Washington DC: World Bank, 2000, xv-xviii.

¹² Atviros visuomenės institutas, *Stojimo į ES stebėsenos procesas: korupcija ir antikorupcinė politika*, Budapeštas: Atviros visuomenės institutas, 2002 p. 16.

¹³ *Ibidem*, p. 78.

¹⁴ Europos Komisija formuodama antikorupcinę politiką rėmėsi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos konvencija dėl Kovos su užsienio šalių pareigūnų papirkinėjimu tarptautiniuose verslo sandoriuose, Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją, bendradarbiavo su Europos Tarybos sukurta kovojančių su korupcija šalių grupe (GRECO).

finansinių ir politinių interesų užtikrinimu šalyse kandidatėse. Daugiausia dėmesio buvo skiriama baudžiamųjų antikorupcinių įstatymų kūrimui ir įgyvendinimui. EK rekomendacijos šalims kandidatėms dažniausiai buvo nukreiptos į kontrolės sistemą. Antikorupcinėje praktikoje ES pirmenybę teikė antikorupcinėms taisyklėms ir procedūroms kurti. Didžiausias dėmesys buvo skiriamas kyšininkavimui, o tai nurodo į sąlyginai siaurą korupcijos problemų lauką ir apibrėžtį ankstyvuojų laikotarpį. Taip pat pastebėtina, kad korupcijos problema dažniausiai buvo priskiriama tik valstybės sektoriui.

Vėliau (nuo 2004 m.) ES antikorupcinė praktika kiek pakito – korupcija buvo suvokiama platesniame kontekste, įvesta politinės korupcijos sąvoka, akcentuojama korupcija privačiame sektoriuje, ypatingas dėmesys skiriamas ES lėšų ir paramos skaidrumui, be to, skaidrumas pradėtas akcentuoti kaip bendroji vertybė.

Naujausiame ES antikorupciniame etape, praėjus daugiau nei 10 metų nuo pradėtų antikorupcinių iniciatyvų, EK pažymi, kad korupcija yra vienas iš rimčiausių nusikaltimų tarpvalstybinėje plotmėje ir susijusi su kitais rimtais nusikaltimais, tokiais kaip prekyba narkotikais ir žmonėmis. Todėl 2009 m. Europos Vadovų Taryba, priimdama Stokholmo programą,¹⁵ suteikė EK politinį įgaliojimą išmatuoti kovos su korupcija veiksmingumą ir, bendradarbiaujant su GRECO, suformuoti išsamią ES antikorupcinę politiką. Stokholmo programoje korupcija suprantama ekonominių nusikaltimų kontekste. Akcentuojama korupcijos problema privačiame sektoriuje ir „kova“ su korupcija *acquis* srityse – viešųjų pirkimų, finansinės kontrolės ir kt.

Stokholmo programos ir kitų susijusių kovos su korupcija dokumentų¹⁶ išvadoje, 2011 m. EK paskelbė dokumentą apie kovą su korupcija ES¹⁷. Tokio dokumento poreikis grindžiamas korupcijos žala visoms ES valstybėms narėms. Kaip prioritetinis akcentuojamas ekonominis interesas: „dėl korupcijos yra patiriama finansinių nuostolių: mažiau investuojama, sutrinka vidaus rinkos veikimas ir mažėja valstybės finansų“¹⁸. Pabrėžiama, kad dabartiniai kovos su korupcija stebėjimo ir vertinimo mechanizmai yra nepakankami ir

¹⁵ European Council, *The Stockholm programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens*, Official journal of the European Union, 2010/C.

¹⁶ *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, 2010. *Written Declaration No 2/2010 of the European Parliament on the Union's efforts in combating corruption*, 2010. *European Council Resolution 6902/05 on a comprehensive EU policy against corruption*, 2005. *The European Parliament Resolution on the Commission Communication on a comprehensive EU policy against Corruption*, 2003.

¹⁷ European Commission, *Fighting Corruption in the EU*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110606/308/1_en_act_part1_v121.pdf, 2012 11 02.

¹⁸ *Ibidem*, p. 3

kad kovos su korupcija teisinė sistema ES valstybėse narėse taikoma nevienodai ir apskritai nepatenkinamai. Todėl ES antikorporcinėmis ataskaitomis bus siekiama¹⁹ suteikti valstybėms narėms papildomą akstiną veiksmingai kovoti su korupcija, visų pirma, priimti ir taikyti tarptautiniu mastu sutartus kovos su korupcija standartus <...>²⁰. Komisija ragina ES valstybes nares užtikrinti, kad visos susijusios teisinės priemonės būtų perkeltos į jų teisę ir, svarbiausia, veiksmingai toliau stebimos ir įgyvendinamos <...>. Galiausiai EK pažymi, kad būtina imtis ES masto veiksmų ir visose ES valstybėse narėse stiprinti politinį ryžtą kovoti su korupcija²¹.

Taigi, Lietuvos antikorporcinė politika didžia dalimi yra sąlygota ES antikorporcinės praktikos ir atskirų jos antikorporcinių veiksmų. ES antikorporcinė praktika nėra sisteminė, nuosekli ir lyginamoji (lyginimas įmanoma tik tarp šalių kandidačių tam tikru laikotarpiu). ES kompetencija antikorporcijos srityje daugiausia yra sukoncentruota į ES finansinių interesų apsaugą, o šalys narės (ypač senosios) nėra suinteresuotos, kad EK antikorporcijos srityje įgytų daugiau kompetencijos²². Konstrukcionistiniu požiūriu, tai kad pastaruoju metu ES siekia „kovos“ su korupcija pastangų įvertinimo visose, ne tik naujose, ES šalyse, iš esmės gali keisti diskusijas apie korupciją tiek Lietuvoje, tiek visoje ES. Šias diskusijas papildytų ir ES primygtinai siūlomų tarptautiniu mastu sutartų kovos su korupcija standartų priėmimas ir taikymas visose ES šalyse.

2. Korupcijos problemos iškilimas

Lietuvoje „kova“ su korupcija prasidėjo beveik prieš du dešimtmečius: 1993 m. buvo įsteigtas Kovos su organizuotu nusikalstamumu skyrius, kurio pavadinimas po mėnesio buvo pakeistas į Organizuotų nusikaltimų ir korupcijos tyrimo skyrių, 1996 m. LR Vyriausybė pritarė antikorporcinių priemonių planui²³. 1997 m. buvo įsteigta STT prie LR Vidaus reikalų ministerijos, kurios tikslas buvo sumažinti korupcijos įtaką valstybės gyvenimui. 2000 m.

¹⁹ European Commission, *Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment* (“EU Anti-corruption Report”), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf, 2012 11 02.

²⁰ Lietuva dar yra neratifikavusi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos kovos su papirkimu konvencijos. EK primygtinai prašo, kad šios konvencijos neratifikavusios valstybės narės nedelsdamos jas ratifikuotų.

²¹ European Commission, (note 14).

²² LR Ministro Pirmininko taryba, *Korupcijos prevencijos įstatymo poveikio vertinimo galutinė ataskaita*, 2011, p. 17.

²³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 356 „Dėl priemonių nusikaltimų, susijusių su korupcija, kontrolei ir prevencijai gerinti“. Žin., 1996, Nr. 27–660.

STT tapo nepriklausoma institucija ir buvo išplėstos jos funkcijos. STT buvo pavesta rengti ir įgyvendinti korupcijos prevencijos priemonės. 2000 m. buvo įkurtas tarptautinės nevyriausybines skaidrumo organizacijos Transparency International skyrius Lietuvoje.

Dar prieš 15 m. apie korupcijos problemas Lietuvoje buvo kalbama pakankamai negarsiai. Strateginiuose dokumentuose korupcija buvo minima ekonominių nusikaltimų ir organizuoto nusikalstamumo kontekste²⁴. Nė viena iš tuometinių įtakingiausių partijų „kovai“ su korupcija neskyrė kokio nors ypatingo dėmesio, t. y. „kova“ su korupcija nelaikoma prioritetiniu uždaviniu atėjus į valdžią²⁵. Anot korupciją tyrinėjančio profesoriaus Dobryni- no, politinėms partijoms trūko sisteminio požiūrio į korupciją ir konkrečios antikorupcinės strategijos²⁶. Galima sakyti, kad iki 2000 m. korupcija nebuvo ypatingas klausimas, įtrauktas į Lietuvos politinę darbotvarkę. Tačiau Lietuvos siekiai tapti Europos Sąjungos, NATO nare ir kitų tarptautinių organizacijų, tokių kaip Pasaulio bankas, ekonominiai interesai šią situaciją pakeitė.

Spartėjant deryboms su ES, daugėjo iniciatyvų ir priemonių skirtų „kovi“ su korupcija. Stojimo į ES proceso poveikis antikorupcinių instrumentų ir priemonių atsiradimui ir aktyviam kalbėjimui apie korupciją Lietuvoje buvo akivaizdus. Korupcija kaip įsipareigojimas buvo minimas 1999, 2000 ir 2001 m. Stojimo į ES partnerystėse. Pavyzdžiui 2001 m. ES komisija įpareigojo Lietuvą priimti ir įgyvendinti antikorupcinę strategiją, Korupcijos prevencijos įstatymą ir Valstybės tarnautojų etikos kodeksą, ratifikuoti atitinkamas tarptautines konvencijas. EK taip pat suteikė paramą formuojant Lietuvos antikorupcijos politiką, prisidėjo prie Nacionalinės kovos su korupcija programos ir jos sudedamųjų dalių – strategijos ir įgyvendinimo plano, sukūrimo 2002 m. Lietuvai finansinę ir žmogiškųjų išteklių pagalbą antikorupcinių veiklų įgyvendinimui suteikė Europos Taryba, Europos Komisija, Tarptautinė Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Pasaulio bankas ir kitos tarptautinės institucijos.

Aukščiau paminėti veiksniai didžiąją dalimi lėmė, kad korupcijos tema buvo aktualizuota politinėje Lietuvos darbotvarkėje. Pavyzdžiui, 2001 m. Ministras pirmininkas išleido instrukciją, kad kiekvieną ekonominius santykius

²⁴ LR Vyriausybė, „Organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programa“, <http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=6812F764-BCD3-4113-A7CA-03D742ACB6E0>, 2012 11 23.

²⁵ „Transparency International“ Lietuvos skyrius, *Ar Lietuva nori politinio skaidrumo? Įtakingiausių Lietuvos politinių partijų antikorupcinių rinkiminių programinių nuostatų ir Lietuvos gyventojų nuomonės apie korupciją apžvalga*, Vilnius. 2001, p. 14.

²⁶ BNS, *Korupcijai skiriama per mažai dėmesio*, 2001 m. sausio 22 d. <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/korupcijai-skiriama-per-mazai-demesio.d?id=174441#ixzz2HHiwrD13>, 2012 11 19.

reguliuojantį teisės normų projektą vyriausybė svarstytų tik po to, kai į jį bus įtraukti patarėjo korupcijos ir muitų klausimais komentarai ir rekomendacijos²⁷.

Korupcijos problemos aktualizavimo apraiškų galime rasti skirtinguose nacionaliniuose dokumentuose – įstatymuose, nutarimuose, strategijose, Vyriausybės programose²⁸, taip pat ir tyrimuose. Svarbu pastebėti, kad korupcijos kaip problemos ir grėsmės aktualizavimas nesibaigė, jis vyksta nuolat, skirtinguose lygmenyse ir skirtingomis formomis. Korupcija ir jos kontrolė Lietuvos politinėje darbotvarkėje užima vieną svarbiausių vietų tarp kitų socialinių problemų iki šiol.

3. Korupcijos objektyvacija

Vienas iš pagrindinių korupcijos reiškinio objektyvacijos elementų yra korupcijos *apibrėžtis*. Anot Quinney, nusikaltimo apibrėžtis ir platesnė jo koncepcija yra labai svarbūs elementai nusikaltimo konstravimo procese. Korupcijos apibrėžtys atitinka esmines antikorpucinės politikos kryptis, o taip pat ir veikėjų, dalyvaujančių atsirandant apibrėžčiai, interesus.

Lotynų kalboje žodis *corruptio* reiškia gadinimą, supuvimą, papirkimą. Lietuvoje ilgai nebuvo susitarta dėl korupcijos apibrėžimo. Galima rasti tik pavienius bandymus apibūdinti korupciją. 1997 m. LR specialiųjų tyrimų tarnybos²⁹ įstatyme korupcija suprantama kaip valstybės tarnyboje vykstantys korupcinio pobūdžio pažeidimai. Pilnas korupcijos apibūdinimas yra pakankamai platus, ilgas ir be papildomo aiškinamojo rašto sunkiai suprantamas. 1999 m. Organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos programoje pažymima, kad korupcija susijusi su pareiginiiais nusikaltimais ir organizuotu nusikalstamumu. Programoje yra akivaizdus organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos gretinimas, nurodantis apie šių nusikaltimų (problemų) tarpusavio ryšį³⁰. Skirtinguose Lietuvos teisiniuose dokumentuose³¹ buvo apibrėžiamos tik atskiros korupcijos pobūdžio nusikalstamos veiklos. Korupcijos apibrėžties nebuvimo

²⁷ Atviros visuomenės institutas, (note 7) p. 91.

²⁸ Pavyzdžiui, LR Vyriausybės 2006–2008 metų programoje korupcijos kontrolė įvardijama kaip veiklos prioritetas.

²⁹ LR Seimas, *Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas*, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=302323&p_query=&p_tr2=, 2012 12 01.

³⁰ LR Vyriausybė, (note 22).

³¹ LR Seimas, *Korupcijos prevencijos įstatymas*, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=436086, 2013 01 02.

problema Lietuvoje buvo ne kartą akcentuota³². 2002 m. Nacionalinėje kovos su korupcija programoje korupcijos samprata nebuvo pateikta, tačiau siūloma parengti tikslų teisinį korupcijos apibrėžimą, apimančių ir privatų sektorių. Šį siūlymą vėliau aktyviai rėmė nevyriausybinių skaidrumo organizacija „Transparency International“ Lietuvos skyrius ir ragino jį atlikti Europos Taryba, tačiau iki šiol jis nėra įgyvendintas. Nors bandymų būta: LR Vyriausybės 2006–2008 metų programoje pažymima, kad yra labai svarbu „užkirsti kelią korupcijai valdžios institucijose, nesąžiningai konkurencijai versle, tobulinti viešųjų pirkimų praktiką, sugriežtinti bausmes korumpuotiems pareigūnams ir sustiprinti finansinių nusikaltimų prevenciją“³³. Korupcija šiame dokumente suprantama platesniame kontekste – ir valstybės, ir verslo sektoriuose. Penkioliktoji Vyriausybė savo programoje išskyrė korupciją kaip prioritetinę sritį. Korupcijos problema programoje naudojama gero valstybės valdymo ir ekonominės raidos kontekste.

Naujausioje LR Nacionalinės kovos su korupcija 2011–2014 m. programoje korupcijos samprata ir toliau koncentruojasi į valstybės tarnybą, joje dirbantys asmenys, patenkantys į korupcijos apibrėžtį, yra smulkiai aprašomi.

Nacionalinėse saugumo strategijose (2002, 2005 ir 2012 m.) korupcija suprantama kaip grėsmė, pavojus ir iššūkis. Pirmosiose strategijose pažymima, kad korupcijos kontrolė ir mažinimas yra svarbūs dėl valstybės politinių ir ekonominių interesų, o paskutiniojoje – ir dėl pilietinių interesų.

Lietuvos Prezidentės metiniuose pranešimuose (2010–2012 m.) korupcija vadinama trikdžiu, negalia ir siautuliu. Minimasi tik atskiros korupcijos formos: kyšis, piktnaudžiavimas tarnyba, korupcinė veikla (2011 m.).

Viešojoje erdvėje aktyviai veikiančios nevyriausybines organizacijos „Transparency International“ Lietuvos skyrius nuo savo įsikūrimo 2000 m. naudojo bene patį plačiausią Lietuvoje korupcijos apibrėžimą: piktnaudžiavimas viešąja galia siekiant asmeninės naudos. Tokio apibrėžimo ašis – viešasis interesas. Šis korupcijos reiškinio apibrėžimas leidžia kalbėti apie korupciją visuose sektoriuose: valstybės, verslo ir nevyriausybiniame.

STT šiuo metu nurodo tokius savo veiklos prioritetus, korupcinių veikų, susijusių su viešaisiais pirkimais, vykdomais iš valstybės, savivaldybių biudžetų ir ES lėšų, užkardymas ir prevencija; korupcinių veikų, susijusių su administracinės priežiūros ir kontrolės vykdymu, užkardymas ir prevencija, ypač statybos, aplinkosaugos srityse. Šie prioritetai yra svarbūs, siekiant suvokti Lietuvos pastangų mažinti korupciją kryptis.

³² LR užsienio reikalų ministerija, LR valstybės saugumo departamentas, *Korupcinės situacijos Lietuvoje preliminarinis įvertinimas bei kovos su korupcija strategijos metmenų parengimas*, Vilnius, 1999, p. 4.

³³ Keturioliktosios LR Vyriausybės 2006–2008 metų programa, <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/14-vyr-dok/14-programa.pdf>, 2012 11 14.

Taigi, pirmosios antikorupcinės priemonės Lietuvoje buvo kuriamos ir įgyvendinamos net neturint aiškaus korupcijos apibrėžimo. Iki šiol Lietuvos teisiniuose dokumentuose korupcija buvo ir yra apibrėžiama siaurame teisiniame kontekste. Korupcijos problema siejama su valstybės sektoriumi ir asmenimis, dirbančiais valstybės tarnyboje. Korupcija versle iki šiol neturi tinkamo apibrėžimo, kuris leistų kriminalizuoti korupciją Lietuvos privačiame sektoriuje. Problemos, anot ekspertų, glūdi ne visiškai aiškioje valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens sampratoje³⁴. Tačiau reikia pastebėti, kad jau pastaraisiais metais procedūrinis korupcijos problemos suvokimo kontekstas tapo platesnis. Korupcija vis dažniau minima ekonominiame ir socialiniame kontekstuose, o korupcijos kaip grėsmės leitmotyvas naudojamas ne tik saugumo politikoje, bet ir platesniame kontekste.

Nagrinėjant kitą korupcijos objektyvacijos elementą – korupcijosdiagnoztiką, pastebėtina, kad korupcijos situacijai Lietuvoje pristatyti buvo ir yra naudojami tarptautinių organizacijų Transparency International, Pasaulio Banko, Europos Komisijos Eurobarometro tyrimai, Freedom House ataskaitos ir nacionaliniai korupcijos tyrimai, kurių daugumą atliko „Transparency International“ Lietuvos skyrius ir Specialiųjų tyrimų tarnyba. Kadangi korupcija buvo sukonstruota kaip pamatuojamas fenomenas, korupcijos tyrimų instrumentai ir rezultatai tapo tam tikrais šio reiškinio 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 statistiką³⁵. Lietuvoje dažniausiai yra atliekami korupcijos suvokimo ir asmeninės patirties tyrimai, kai į apklausas įtraukiamos skirtingos visuomenės grupės: valstybės tarnautojai, verslo atstovai, visuomenė plačiąją prasme ir atskirų sektorių (medicinos, farmacijos, miškų, žiniasklaidos, ES paramos ir kt.) atstovai.

Aptariant nacionalinius korupcijos tyrimus, reikia paminėti vieną pirmųjų reprezentatyvią gyventojų apklausą apie kyšininkavimą. Ji buvo atlikta 1999 m.³⁶ Tai, kad dažnai duoda kyšį valstybės pareigūnui prisipažino 4 proc. Lietuvos gyventojų, 73 proc. teigė, kad niekada nedavė kyšio. Buvo tiriamas tik kyšininkavimas valstybės tarnybos kontekste. Jau po 2–3 m. šie rodikliai žymiai padidėjo ir tai turi būti vertinama ne tik blogėjančios situacijos, bet ir

³⁴ Zaksaitė S., „Korupcijos privačiame sektoriuje kriminalizavimo problemos“, *Verslo ir teisės aktualijos*, 2012, 7 (2), p. 333–350.

³⁵ Holmes L., *Rotten States?: Corruption, Postcommunism, And Neoliberalism*. Duke University Press, 2006, p. 1–16.

³⁶ Apklausą atliko visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „Vilmorus“.

įsibėgėjančios antikorupcijos pramonės³⁷ kontekstuose. Per pastaruosius dvylika metų Lietuvoje buvo atlikta daugiau nei 30 korupcijos suvokimo ir patirties tyrimų, kurių pagrindas reprezentatyvios Lietuvos gyventojų ar atskirų profesinių ar socialinių grupių apklausa³⁸.

Vienas didžiausių ir žinomiausių nacionalinių korupcijos tyrimų „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ (LKŽ) yra atliekamas nuo 2001 m.³⁹ Iš viso yra atlikti septyni korupcijos žemėlapio tyrimai 2001–2011 m. laikotarpiu. „Korupcijos žemėlapio“ pamatas – nacionalinės sociologinės apklausos ir eksperimentiniai vertinimai. Šiuo tyrimu yra siekiama nustatyti įvairių socialinių grupių požiūrį į institucinį ir geografinį korupcijos paplitimą Lietuvoje, jų patirtį susiduriant su korupcijos atvejais, o taip pat įvertinti Lietuvos visuomenės antikorporcinį potencialą. Nuo 2008 m. sociologinėse apklausose dalyvauja ne tik Lietuvos gyventojai ir įmonių vadovai, bet ir valstybės ir savivaldybių tarnautojai. Pirmųjų šešių minėtų tyrimų rezultatų analizė atskleidė, kad Lietuvos korupcijos žemėlapis keičiasi nežymiai. Nors antikorporcinis potencialas pamažu stiprėja, žmonių nuostatos ir patirtis liudija apie išliekantį pakantumą korupcijai⁴⁰. Tačiau septintajame LKŽ (2011 m.) išryškėjo daugiau teigiamų tendencijų nei ankstesniais metais:

- palyginti su 2001 m. ir vėliau atliktų tyrimų rezultatais, 2011 m. buvo daugiausiai teigiančių, kad korupcijos mastai sumažėjo.
- Nuosekliai mažėjo (nors neženkliai) Lietuvos gyventojų ir verslininkų, davusių kyšį, dalis.
- Praktiškai visose valstybinėse institucijose, su kuriomis dažniau susiduria Lietuvos gyventojai (ne mažiau 100 respondentų), kyšių prievartavimo ir kyšių davimo indeksai konkrečiose institucijose, palyginti su 2008 m., sumažėjo.

³⁷ Antikorupcijos pramonę charakterizuoja korupcijos problemos sureikšminimas politinėje darbotvarkėje: gausios tarptautinės iniciatyvos, skiriamas didelis dėmesys korupcijos problemai šalių vyriausybės programose, stiprus pilietinės visuomenės įsitraukimas į problemos sprendimą ir šioms iniciatyvoms pritraukiami dideli resursai. Šios pramonės institucionalizacija politinėje arenoje vyksta per antikorporcinių organizacijų veiklą, konferencijas, konvencijas, o taip pat naudojant akademinį diskursą, diagnostikos įrankius, progreso ataskaitas ir t. t. Dėl to pagaminami standartizuoti produktai: žinios, matavimo įrankiai, įvairios veiklos.

³⁸ Dauguma korupcijos tyrimų atliko „Transparency International“ Lietuvos skyrius. Juos galima rasti organizacijos svetainėje: http://www.transparency.lt/new/index.php?option=com_content&task=blogsecti&id=2&Itemid=9 ir STT - <http://www.stt.lt/lt/menu/sociologiniai-tyrimai/>

³⁹ Šio kompleksinio sociologinio korupcijos tyrimo metodologiją sukūrė Vilniaus universiteto mokslininkai: prof. Aleksandras Dobryninas, dr. Laimutė Žilinskienė ir dr. Rasa Ališauskienė. Autoriai ją aprašė knygoje *Lietuvos korupcijos žemėlapis 2001–2004, 2005*, Vilnius: Eugrimas.

⁴⁰ Aleknevičienė J., „Kaip keičiasi Lietuvos korupcijos žemėlapis?“ žr. Muravjov S., sudar., *Korupcijos mįslės*, Vilnius: Eugrimas, 2009, p. 29.

- Nuo 2004 m. daugėjo gyventojų, kurie teigia, kad nedavė kyšio, nes tai prieštarauja mano įsitikinimams.
- Padidėjo verslininkų, norinčių dalyvauti antikorupecinėje veikloje, skaičius. Tarp Lietuvos gyventojų aktyviųjų skaičius praktiškai nesikeičia⁴¹.

2011 m. pagal „Transparency International“ metodologiją buvo atliktas ir Lietuvos nacionalinės atsparumo korupcijai sistemos tyrimas, kurio tikslas – įvertinti, kiek Lietuvos valstybinės institucijos, privatus ir nevyriausybinis sektorai yra atsparūs korupcijai. Tyrime buvo apžvelgtas 2009–2011 m. laikotarpis. Tyrimą atliko penkiolikos tyrėjų ir jų padėjėjų grupė, kuriai vadovavo Teisės institutas. Tyrimo išvada skelbė, kad Lietuvos atsparumo korupcijai sistema veikia ganėtinai gerai⁴².

Nepaisant nors ir nedidelių, bet teigiamų tendencijų, kurias fiksuoja vieni didžiausių korupcijos tyrimų Lietuvoje, viešojoje erdvėje buvo galima rasti priešingų situacijos vertinimų, pavyzdžiui, tuo pat metu Lietuvos Prezidentė teigė, jog korupcija Lietuvoje pradeda paralyžiuoti valstybės vystymąsi⁴³.

Vienas žinomiausių korupcijos suvokimo tyrimų pasaulyje yra „Transparency International“ Korupcijos suvokimo indeksas (toliau – KSI), nustatomas remiantis verslo atstovų apklausomis ir kitais ekspertiniais tyrimais. Šio ir kitų tyrimų rezultatai yra suprantami kaip iliustracija, dėl kurios korupcijos reiškinys yra objektyvuojamas tam tikroje šalyje. KSI yra labai populiarus Lietuvoje, gausiai ir garsiai aptariamas, įtraukiamas kaip rodiklis į valstybės įstaigų veiklos planus ir nacionalines programas. Lietuvos KSI skaičiuojamas nuo 1999 m. Šio tyrimo centre yra viešasis sektorius ir valstybės tarnautojai ir politikai. Iki 2011 m. KSI vertindavo šalis pagal dešimties balų skalę, o 2012 m. esama padėtis pradėta vertinti pagal šimto balų skalę, kurioje 0 reiškia absoliučiai korumpuotą šalį, o 100 – labai skaidrią valstybę. Korupcijos padėties vertinimus atlieka tiek vertinamose šalyse, tiek svetur gyvenantys ekspertai ir verslo lyderiai. 2012 metų KSI yra skaičiuojamas pagal atnaujintą metodologiją, kurioje naudojami tik vienerių metų duomenys kiekvienam šalies KSI šaltiniui. Nepaisant to, kad šis vienas žinomiausių korupcijos suvokimo tyrimų pasaulyje nuolat patirdavo ideologinius virsmus ir tuo sąlygavo meto-

⁴¹ LR Specialiųjų tyrimų tarnyba, *Lietuvos korupcijos žemėlapis 2011*, http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcijos_zemelapis.pdf, 2012 11 08.

⁴² „Transparency International“ Lietuvos skyrius, *Lietuvos nacionalinės atsparumo korupcijai sistemos tyrimas*, http://www.transparency.lt/new/images/lietuvos_nacionalines_atsparumo_korupcijai_sistemos_tyrimas.pdf, 2012 12 01.

⁴³ Veidas, D. *Grybauskaitė: „nereikėtų savęs apgaudinėti, kad tuoj turėsime atominę elektrinę“*, <http://www.veidas.lt/d-grybauskaite-nereiketu-saves-apgaudineti-kad-tuoj-turesime-atomine-elektrine>, 2012 11 16.

dologines abejonės, visgi nacionaliniu mastu buvo kaip pamatinis ir sureikšminamas⁴⁴. Reikia pastebėti, kad nuo 2009–2010 m. Lietuvos KSI didėjo, t. y. Lietuva buvo vertinama kaip skaidresnė valstybė, 2011 m. krito ir pasiekė 2005–2007 m. rodiklį, o 2012 m. Lietuva per metus pakilo dviem padalom Korupcijos suvokime indekse. Tačiau Lietuvos KSI komentarai viešojoje erdvėje dažniausiai buvo susiję su neigiamu Lietuvos vertinimu, pavyzdžiui, 2012 m. „Transparency International“ Lietuvos skyriaus vadovas teigė, kad „pastaruosius kelerius metus bandau išvelgti ką nors teigiamo Lietuvos KSI tyrimo rezultatuose, tačiau, prisipažinsiu, tai sunku padaryti“⁴⁵.

Nacionaliniuose tyrimuose fiksuojami teigiami korupcijos kontrolės ir mažinimo ženklai, neatsispindi ir Freedom House ataskaitoje „Nations in Transit“, kur šalys grupuojamos pagal demokratijos praktiką. Kasmetinis vertinimas atliekamas nuo 1997 m. dvidešimt aštuoniose Vidurio, Rytų ir Pietinės Europos šalyse. Šalys vertinamos 7 balų skalėje, kai 1 reiškia aukščiausią demokratijos išsivystymą, o 7 – žemiausią. Tai, kad korupcija yra vienas iš septynių Freedom House vertinimo kriterijų rodo, kad jau nuo 1999 m. šio reiškinio buvo pradėta ieškoti visose tiriamose pereinamojo laikotarpio šalyse, tarp jų ir Lietuvoje. Lietuva korupcijos situacijos požiūriu patenka tarp blogiausiai įvertintų šalių (vertinimas nesumažėjo mažiau nei 3.5 balo, o 2006–2009 m. buvo dar prastesnis). 2012 m. vertinimas, kuris apėmė 2011 m. laikotarpį, buvo 3.5 balai. Verta atkreipti dėmesį, kad 2012 m. Lietuvos korupcijos situacijos atskaitą rengė vienas ekspertas iš Lietuvos. Dauguma ataskaitoje naudojamų šaltinių buvo žiniasklaida. Nors Freedom House ataskaitos susilaukė kritikos⁴⁶, visgi tarptautinėje erdvėje buvo ir ji yra vienas iš įrankių „Lietuvos tikrovei“ konstruoti.

2012 m. paskelbto Eurobarometro tyrimo⁴⁷ duomenimis bent aštuoni iš dešimties Lietuvos gyventojų manė, kad korupcija yra viena iš didžiausių šalies problemų. Palyginti su kitomis šalimis pagal šį rodiklį Lietuva yra devinta. Lietuva kartu su Slovakija ir Rumunija šio tyrimo kontekste taip pat pirmąją ir tarp šalių, kurių respondentai tvirtino, kad iš jų buvo prašyta ar tikėtasi kyšio.

⁴⁴ Delfi, *Korupcijos suvokimo indeksas Lietuvoje nesumažėjo, bet G. Kirkilas atsistatydinti nežada*, <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/korupcijos-suvokimo-indeksas-lietuvoje-nesumazejo-bet-gkirkilas-atsistatydinti-nezada.d>, 2012 11 08.

⁴⁵ „Transparency International“ Lietuvos skyrius, *Lietuva per metus pakilo dviem vietomis „Transparency International“ Korupcijos suvokimo indekse*, http://www.transparency.lt/new/index.php?option=com_content&task=view&id=11277&Itemid=25, 2012 12 05.

⁴⁶ Bernardinai.lt, K. Girnius. Lietuvos demokratijos įvertinimas priklauso nuo vertintojų, <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2007-09-27-k-girnius-lietuvos-demokratijos-ivertinimas-priklauso-nuo-vertintoju/27468>, 2012 11 08. Aleknevičienė J., „Kalbėjimo apie korupciją žala“, 2007.

⁴⁷ European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf, 2012 12 05.

Reaguodama į Eurobarometro duomenis EK narė teigė, kad „praktiniai kovos su korupcija rezultatai visoje Europoje tebėra nepatenkinami. Kiek kartų sakėme, kad būtina imtis veiksmų? Europiečiai tikisi, kad nacionalinės vyriausybės imsins ryžtingų veiksmų. Atėjo laikas tą padaryti“⁴⁸.

Apibendrinant pažymėtina, kad Lietuvos korupcijos žemėlapis keičiasi lėtai, reikia laiko nuostatų ir vertybių pokyčiams užfiksuoti. Pagrindinio kompleksinio Lietuvos korupcijos tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ koncepcija kito, tačiau metodologinis pagrindas išliko stabilus ir leidžia gauti patikimus palyginamuosius rezultatus. Tačiau verta paklausti, kiek šis tyrimas naudojamas antikorporcinėms praktikoms Lietuvoje kurti ir Lietuvos pastangų mažinti korupciją sklaidai tarptautinėje erdvėje? Nors nacionaliniai korupcijos tyrimų rezultatai skelbia apie atsirandančias teigiamas tendencijas Lietuvoje, tarptautinių standartizuotų korupcijos tyrimų rezultatai Lietuvai yra nepalankūs. Tuo remiantis tarptautiniai ir nacionaliniai veikėjai naudoja nekontroliuojamos, neįveikiamos ir visa žlugdančios korupcijos retoriką ir kviečia dar aktyviau „kovoti“ su korupcija. Svorio tarptautiniams tyrimams suteikia ir įtakingų Lietuvos politinių veikėjų vieši nekritiški komentarai: 2006 m. ministras pirmininkas Gediminas Kirkilas Žinių radijo laidoje žadėjo atsistatydinti, jei Lietuvos korupcijos indeksas nesikeis į teigiamą pusę, 2008 m. vienos įtakingiausių partijų lyderis Andrius Kubilius teigė, kad partija pasižada siekti, kad po ketverių metų, įgyvendinus naujosios viešosios vadybos principus, kad pagal „Transparency International“ korupcijos indeksą Lietuva atsidurtų pirmajame dvidešimtuose, tarp mažiausiai korumpuotų valstybių.“⁴⁹ Nekritiškas požiūris į standartizuotus antikorporcinius instrumentus įgalina tarptautinius „žaidėjus“ veikti ir toliau konstruoti „kovos“ su korupcija, instrumentus ir efektyvumo standartus, orientuotus į bendruosius tarpkultūrinius, o ne nacionalinius ypatumus, bei įgyvendinti savo interesus.

4. Korupcijos eksternalizacija

Galima išskirti keletą svarbiausių korupcijos problemos eksternalizacijos elementų: antikorporcinės strategijos, programos, antikorporciniai projektai, mokymai ir kt. Apžvelgsime pagrindinius, dalyvaujančius korupcijos fenomeno konstravimo procese.

⁴⁸ EurActiv.lt, Eurobarometras. Korupcija didėja?, <http://www.euractiv.lt/lt/straipsnis/4799/eurobarometras-korupcija-dideja>, 2012 11 10.

⁴⁹ Veidas, *Seimas mojuoja nauju popieriniu antikorporcijos kardu*, <http://www.veidas.lt/seimas-mojuoja-naju-popieriniu-antikorporcijos-kardu> 2012 11 08.

2002 m. LR Seimas, vadovaudamasis Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymu, patvirtino Nacionalinę kovos su korupcija programą ir jos priemonių planą. Programos tikslas buvo sumažinti korupciją Lietuvoje, siekti, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, siekti socialinės gerovės ir stiprinti nacionalinį saugumą. Viena vertus, ši programa buvo pripažįstama kaip geros praktikos pavyzdys⁵⁰, kita vertus, sulaukė kritikos dėl „Vakarų“ ir „Rytų“ antikorpucinių praktikų sankirtos⁵¹. Programoje buvo naudojami tiek nacionaliniai, tiek tarptautiniai korupcijos situacijos tyrimų duomenys ir rodikliai, akcentuojamas tarptautinių organizacijų indėlis ir nacionalinės antikorpucinės teisinės bazės dermės su tarptautiniais dokumentais, ypač ES, siekis. Programoje atsispindėjo Pasaulio banko „politinės“ ir „administracinės“ korupcijos sampratų išskyrimas. Ypatingas dėmesys buvo skiriamas administracinei korupcijai ir jos prevencijai. Pažymėtinas kovinės retorikos naudojimas visose nacionalinėse korupcijos mažinimo programose.

Vėlesnė ir iki šiol galiojanti, 2011 m. Nacionalinė kovos su korupcija programa siekia užtikrinti veiksmingą ir kryptingą korupcijos prevencijos sistemą Lietuvoje ir stiprinti nacionalinį saugumą. Programoje bendrajai aplinkos analizei atlikti buvo naudojama kriminalinė statistika ir tarptautiniai tyrimai, kurie, kaip jau buvo minėta, nepelnytai sureikšminami Lietuvoje, o atskiroms sritims – derinami tarptautiniai rodikliai su nacionaliniais. Pastaroji programa, kaip ir iki šiol buvusios, daugiausia orientuojasi į valstybės tarnybą ir asmenis dirbančius joje. Privačiam sektoriui dėmesio skiriama nedaug. Į programos laukiamų rezultatų vertinimą įtraukiamos skirtingų socialinių grupių (valstybės tarnautojų, verslininkų, gyventojų) nuomonė. Analizuojant 2011–2014 m. programos struktūrą, pastebėtina, kad joje visų pirma, antikorpuciniu požiūriu yra įvertinami politiniai ir teisiniai veiksniai, kuriuos būtų galima sąlyginai pavadinti politiniais interesais, antras prioritetas yra skiriamas ekonominiams interesams ir tolesni – socialiniams ir technologiniams⁵².

Korupcijos problema taip pat minima ir visose Nacionalinėse saugumo strategijose. 2002 m. strategijoje korupcija buvo paminėta tarp dvylikos iššūkių, pavojų ir grėsmių. Kova su organizuotu nusikalstamumu ir korupcija

⁵⁰ Steves Fr., Rousso A., „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*, 2003.

⁵¹ Dobryninas A., „Lithuania’s Anti-corruption policy: Between the „West” and the „East”?, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 11, 2005, p. 77–95.

⁵² LR Seimas, *Lietuvos respublikos Nacionalinė kovos su korupcija 2011-2014 metų programa*, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=402714, 2012 11 02.

pažymima kaip vienas didžiausių prioritetų užtikrinant Lietuvos nacionalinį saugumą. Strategijoje korupcijos problema atsispindi politiniame – t. y. Lietuvos siekio tapti ES nare kontekste. 2005 m. strategijoje korupcija taip pat minima kaip viena iš grėsmių nacionaliniam saugumui ir apibūdinama politinių ir ekonominių (ES paramos skaidrumo užtikrinimas, finansinių nusikaltimų prevencija ir kontrolė) interesų kontekste. 2012 m. strategijoje korupcija atsidūrė šalia kitų ypatingo dėmesio reikalaujančių socialinių ir ekonominių problemų – nenuoseklios socialinės ir ekonominės raidos ir didelės gyventojų emigracijos. Šioje strategijoje galima įžvelgti tiek politinius, tiek ekonominius, tiek pilietinius aspektus „kovoje“ su korupcija.

Lietuvos Prezidentė savo metiniuose pranešimuose kalba apie „siautėjančią korupciją“ ir „negailingą karą korupcijai“ naudodama aštrią kovinę retoriką. 2010 m. pranešime pabrėžiama Valstybės tarnautojo elgesio kodekso ir Lobistinės veiklos ir poveikio teisės reglamentavimo, visuomenės indėlio svarba ir teismų vaidmuo „kovoje“ su korupcija. 2011 m. pranešime teigiama, kad korupcija yra „giliausiai įsišaknijusi ir sunkiai gydoma mūsų negalia“, „kyšis, piktnaudžiavimas tarnyba, korupcinė veikla“ gali egzistuoti tol, kol mes – visuomenė – tą pakenčiame⁵³. Pastebėtinas trijų korupcijos reiškinių elementų išskyrimas, kuriuos reikia suprasti kaip esminius ar prioritetinius, tačiau nesuteikiančius tikslesnės ar konkretesnės informacijos. 2012 m. pranešime korupcija minima teismų ir sėkmingos kovos pradžios su korupcija ir korupcijos kaip trikdžio „kad korupcija nekištų pagalių į ratus“ kontekstuose. Akivaizdu, kad Prezidentės metiniuose pranešimuose korupcija atranda savo vietą, tačiau pasisakymuose yra daug neapibrėžtumo ir griežto tono, kuris liudija, kad korupcijos problema yra ypatinga ir aktuali nepaisant visų pastangų ir vykdomų priemonių.

Korupcijos problema itin aktualizuojama ir Vyriausybės programose⁵⁴. Analizuojant naujosios šešioliktosios Vyriausybės programą, pastebėtina, kad „kova“ su korupcija yra minima tarp neatidėliotinių veiklos prioritetų ekonominio intereso kontekste. Be to, „kovai“ su korupcija yra skirtas atskiras skyrius, kuriame akcentuojama visų galimų veikėjų – valdžios, visuomenės, žiniasklaidos, verslo, religinių ir kitų organizacijų sutelkimas įtraukant juos į korupcijos atvejų atskleidimą. „Psichologinio ir pilietinio viešosios sąmonės antikorpucinio lūžio ir nepakantumo korupcijai“ akcentavimas yra nuoroda į tikėtinus vertybių ir nuostatų pokyčius, kurių bus siekiama ne švietimo, o bau-

⁵³ LR Prezidentė, *LR Prezidentės Dalios Grybauskaitės metinis pranešimas 2011 m. birželio 7 d.*, http://www.president.lt/lt/prezidento_veikla/metinis_pranesimas/2011_m.html, 2012 11 08.

⁵⁴ Pavyzdžiui, 2012 m. Vyriausybė vienu svarbiausių siekių įvardijo kovą su korupcija valdžios sektoriuje (užtikrinti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų veiklos (priimamų sprendimų, viešųjų finansų naudojimo, išduodamų dokumentų, teikiamų paslaugų) viešumą (Žin., 2011, Nr. 126-5592).

džiamosiomis priemonėmis (siūloma kriminalizuoti pakantumą korupcijai). Pastebėtina, kad programoje stokojama sąsajų tarp antikorpucinių veikslių ir toje pačioje programoje deklaruojamų vertybių.

Taiigi, aukščiau paminėtos „kovos“ su korupcija programos ir strategijos buvo pagrindas kitoms antikorpucinėms programoms, kurias vykde ir vykdo valstybinės institucijos. Panašias kuria ir igyvendina verslo įmonės, mokslo įstaigos ir tarptautinės organizacijos. Anot ekspertų „rytų Europa buvo vertinga niša antikorpucijos „pramonei“⁵⁵, Lietuva šiuo požiūriu nebuvo išimtis. Reikia pastebėti, kad ypatingai pirmosios strategijos ir programos buvo labai deklaratyvios, su nepareigojančiais veikti ir abstrakčiais tikslais, be išplėto turinio. Pagrindiniu ir pirmuoju „kovos“ su korupcija strategijų, programų ir pranešimų taikiniu buvo valstybės tarnautojai, nors šių strategijų ir programų tikslai buvo nukreipti beveik į kiekvieną visuomenės narį. Kiek vėliau pradėtas pamažu akcentuoti ir verslo sektorius. Korupcijos ir kyšininkavimo prevencija ar mažinimas buvo pažymimos kaip atskiros problemos, nors kyšininkavimas yra viena iš korupcijos formų. Taiigi, „strategijos, planai, projektai, ataskaitos, komisijos, darbo grupės, pasitarimai, susitikimai...<...> kaip ir daugelis šalies problemų, taip ir ši ima skęsti popierizmo liūne“ dar 2006 m. teigė buvęs Valstybės saugumo departamento vadovas⁵⁶.

Pastebėtina ir kitokių antikorpucinių iniciatyvų apraiškų: pavyzdžiui, 2007 m. buvo įkurtas Kovos su korupcija frontas, žinomas kaip oponentas konkrečiai Atominės elektrinės steigimo temai. 2009 m. buvo įsteigtas Antikorpucijos švietimo centas, kuris vykdo projektingą veiklą be konkretios specializacijos. Pastarieji pavyzdžiai liudija ir apie „kovos“ su korupcija politizavimą ir ekonominę naudą.

Apibendrinant galima skirti tris „kovos“ su korupcija vajuos etapus Lietuvoje:

- *aktyvūs*, apimantis 1998–2004 m. Pagrindinė šio etapo varomoji jėga buvo Lietuvos integracija į ES.
- *Prislopintas* (2004–2008), kurį sąlyginai galima pavadinti „kovos“ su korupcija rezultatų laukimu. Matomi nevyriausybinų organizacijų bandymai kurti Pilietinį aljansą prieš korupciją ir kelti kritiškus klausimus „kiek dar reikia įstatymų korupcijai pažaboti?“⁵⁷. 2006 m. spalio mėn. buvo pasirašytas parlamentinių partijų frakcijų susitarimas dėl Kovos su

⁵⁵ Michael B., „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*, 2003, p. 1.

⁵⁶ Jurgis Jurgelis, *Kovos su korupcija fronte, Bernardinai.lt*, <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/-/29891>, 2012 11 08.

⁵⁷ Žmogaus teisių stebėjimo institutas, *Pilietinis aljansas prieš korupciją ieško būdų pažaboti korupciją Lietuvoje*, <http://www.hrmi.lt/naujiena/157/>, 2012 11 08.

korupcija stiprinimo. Jame pripažįstama, kad korupcijos mastas šalyje yra netoleruotinas, o esamų antikorupcinių priemonių nepakanka, taip pat pabrėžiama kovos su korupcija stiprinimo prioritetinė svarba.

- *Desperatiškasis* etapas nuo 2008 m. Tai situacija kai „niekas neveikia“, o korupcijos problemos aktualumas tik didėja. Prezidentūroje buvo surengta konferencija „Korupcijos pažabojimo vizijos 2008“. Penkioliktoji Vyriausybė kovą su korupcija savo programoje išskyrė kaip prioritetinę sritį. Ministras Pirmininkas 2009 m. balandžio mėn. sudarė darbo grupę, kuri teiktų jam pasiūlymus, kaip mažinti korupcijos atsiradimo prielaidas. 2010 m. Seimo rudens sesijoje „kova“ su korupcija buvo įvardyta prioritetu, o vienuolikos įstatymų projektai, prisidėsiantys prie korupcijos mažinimo, programoje buvo įrašyti pirmaisiais numeriais. 2011 m. Lietuvos Prezidentė teigė, kad „korupcija plinta kaip vėžys“⁵⁸ ir Lietuvos žmonės nepastebėjo kovos su korupcija⁵⁹. Taigi, antrame straipsnio skyriuje paminėti 2011 m. fiksuojami korupcijos situacijos gerėjimo ženklai galėjo tapti sėkmės etapo pradžia, tačiau taip neįvyko. „Kovos“ su korupcija matomumą ir poreikį didino ir antikorupcinės retorikos išsiplėtimas – šalia gero valdymo, viešojo administravimo ir etikos atsirado skaidrumo, integralumo, antikorupcijos, patikimumo, sąžiningumo ir kitos susijusios temos. Vis garsiau Lietuvoje buvo ir yra minima Tarptautinė antikorupcijos diena. Jos proga yra organizuojami renginiai Vyriausybėje⁶⁰, savivaldybėse, mokslo įstaigose. Universitetuose yra skaitomi antikorupcijos kursai, vedami seminarai ir mokymai. Lietuva siekia tapti Tarptautinės antikorupcijos akademijos⁶¹ nare, kuri yra įsteigta Vienoje kaip novatoriškas nepriklausomų antikorupcinių mokymų ir mokslinių tyrimų centras. Akivaizdu, kad inercinė ir desperatiška „kova“ su „nenugalima“ korupcija tęsiasi ir neketina sustoti.

Akivaizdu, kad pastangos mažinti korupciją Lietuvoje tapo prioritetinės, projektizuotos ir gerai finansuojamos. Tačiau akivaizdu ir tai, kad Rytų ir Vidurio Europos šalys, tarp jų ir Lietuva, įgyvendinančios didžiausią skaičių gero valdymo (administravimo) reformų ir antikorupcinių programų, iki šiol yra laikomos labiausiai korumpuotomis ES. Jau 2000 m. korupcijos tyrėjai ir ekspertai pastebėjo, kad „egzistuoja antikorupcinių strategijų ir agentūrų kū-

⁵⁸ Delfi, *D. Grybauskaitė: korupcija plinta kaip vėžys*, <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/dgrybauskaitė-korupcija-plinta-kaip-vezys.d?id=47479985>, 2012 11 08.

⁵⁹ „Žmonės nepastebi kovos su korupcija“, *Veidas*, <http://www.veidas.lt/zmones-nepastebi-kovos-su-korupcija>, 2012 11 08.

⁶⁰ LR Vyriausybė, *Vyriausybės rūmuose bus apdovanotos geriausios antikorupcinės iniciatyvos*, <http://www.lrv.lt/lt/naujienos/aktualijos/?nid=11490>, 2012 11 20.

⁶¹ The International Anti-Corruption Academy, <http://www.iaca-info.org/>, 2012 11 08.

rimo vajas, neatsižvelgiama į efektyvumo ir nenumatyto poveikio kriterijus⁶². Praėjus dešimtmečiui – šios tendencijos išlieka.

Išvados

Lietuva kaip ir kitos naujosios ES narės yra tarptautinių, visų pirma ES, antikorpucinių interesų lauke. ES vaidmuo įgyvendinant antikorpucines priemones Lietuvoje pastaraisiais metais nemažėja.

Konstrukcionistinė korpucijos fenomeno konstravimo prielaidų Lietuvoje analizė atskleidė, kad Lietuvos „kova“ su korpucija įgavo antikorpucinės pramonės pavidalą:

- Korpucija tapo universalia tema skirtingų interesų veikėjams: valstybės institucijoms, tarptautinėms organizacijoms, rinkos dalyviams ir pilietinė visuomenės atstovams. Korpucijos mažinimas ir kontrolė atsidūrė tarpvalstybinėse ir nacionalinėse politinėse darbotvarkėse.
- Globalūs standartizuoti antikorpuciniai produktai – antikorpuciniai paketai, apimantys žinias apie korpuciją, matavimo instrumentus ir veiklas, yra taikomi ir Lietuvoje. Pažymėtina, kad tarptautiniai korpucijos diagnostikos instrumentai yra abstraktūs, kompleksiniai ir neatsižvelgiantys į nacionalinius socio-kultūrinius ypatumus.
- Išaugo korpucijos problemos aktualizavimo laukas. Korpucija akcentuojama saugumo, nusikaltimų, socialinių problemų ir kt. kontekstuose. Siaura teisinė korpucijos apibrėžtis, kurios pagrindinė ašis buvo kyšininkavimas, išsiplėtė. Šalia pagrindinio korpucijos taikinio – valstybės sektoriaus, palaiptu akcentuojami ir verslo, ir nevyriausybinis sektorius. Korpucija tapo tarpsektorine problema – antikorpuciniu požiūriu yra vertinami įstatymų projektai, jų pataisos, nutarimai ir programos. Korpucijos mažinimui naudojama aštri kovinė retorika.
- Padaugėjo „kovos“ su korpucija institucionalizacijos elementų: antikorpucinių susitarimų, konferencijų, diskusijų, konvencijų, programų, diagnostikos instrumentų.
- Antikorpucinėse veiklose atsirado plačios kvalifikacijos specialistų – universalių projektų ir programų vadovų ir vykdytojų, galinčių dirbti tiek su korpucijos, tiek su kitomis socialinėmis problemomis. Pastariesiems problemos sprendimas rūpi mažiau nei asmeninė karjera. Šie specialistai savo darbo temą keičia priklausomai nuo laimėtų projektų temos.

⁶² Hellman J. S., Jones G., Kaufmann D., and Schankermann M.. *Measuring Governance, Corruption, and State Capture*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044602.pdf>, 2012 11 08.

- Pasikeitė ir išsiplėtė „kovos“ su korupcija retorika. Gero valdymo (viešojo administravimo) temas papildė socialinės atsakomybės, skaidrumo, integralumo, atskaitomybės, pasitikėjimo, atvirumo ir sąžiningumo klausimai. Šią retoriką naudoja ne tik valstybės, bet ir privatus, nevyriausybinis sektorius, mokslo institucijos.

Taigi, kodėl nepastebime pažangos korupcijos mažinimo srityje?

- *Pirma*, paminėtos globalios ir nacionalinės antikorupcijos „pramonės“ apraiškos padidina korupcijos matomumą Lietuvos visuomenėje.
- *Antra*, tarptautiniai korupcijos tyrimai Lietuvoje yra nepelnytai sureikšminami. Kai kurių tarptautinių institucijų atliekami korupcijos tyrimai neatlaiko rimtesnės kritikos, o korupcijos situacijos vertinimo ataskaitos, kaip, pavyzdžiui, *Freedom House* 2012, yra rengiamos vieno asmens, naudojant žiniasklaidą kaip pagrindinį šaltinį. Todėl Lietuvos tikslas visomis išgalėmis pagerinti Korupcijos suvokimo indeksą ar kitus tarptautinius sunkiai paaiškinamus antikorupcinius rodiklius ir tokiu būdu fiksuoti pažangą, gali likti nepasiektas ir iki Lietuvos pažangos strategijoje numatytų tikslų 2030 m.⁶³ Vietos situaciją ir pokyčius matuoti patartina ne iš toli, o vietoje sukurtais ir ištestuotais instrumentais. Viena iš galimybių – jau septynis kartus išbandytas Lietuvos korupcijos žemėlapis.
- *Trečia*, pokyčiai visuomenės vertybių, nuostatų ir gero valdymo sferose yra lėti. Todėl norint įvertinti antikorupcinių iniciatyvų veiksmingumą ir rezultatus reikia daugiau laiko. Korupcijos tyrimai dažnai rodo mažai kintančią situaciją.
- Ir *ketvirta*, kiek Lietuvoje yra ieškančių pažangos „kovoje“ su korupcija? Garsių sėkmės istorijų, kaip pavyzdžiui Valstybinės mokesčių inspekcijos, kuriai pavyko sumažinti kyšininkavimo indeksą, istorija 2006 metais, yra vienetai, o papasakotų nesėkmių istorijų – šimtai.

Vilnius, 2012 m. lapkritis – 2013 m. sausis

⁶³ Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“ keliami tikslai, kad Lietuva KSI tyrime užimtų ne žemesnę nei 10 vietą tarp ES šalių.