

## Valstybės užvaldymas Lietuvoje: priežastys ir formos

**Jolanta Palidaukaitė**

*Kauno technologijos universitetas  
K.Donelaičio g.20, 44239 Kaunas*

**Raimondas Ibenskas**

*Vidurio Europos universitetas  
Budapeštas, Vengrija*

*Straipsnyje analizuojama pereinamojo laikotarpio šalyse paplitusios ir politikos formavimą veikiančios specifinės korupcijos formos - valstybės užvaldymo - problema Lietuvoje. Pateikus problemos teorinį diskursą, parodoma valstybės užvaldymo paplitimas Lietuvoje ir jo formos pagal dvi skirtingas klasifikacijas. Akcentuojamos politinės ir ekonominės šios korupcijos formos priežastys, atskirai aptariamas pilietinės visuomenės vaidmuo kovoje su valstybės užvaldymu.*

**Raktažodžiai:** *korupcija, valstybės užvaldymas, valstybės užvaldymo formos, valstybės užvaldymo priežastys, pilietinė visuomenė.*

**Keywords:** *corruption, state capture, forms of state capture, reasons for state capture, civil society.*

### Įvadas

Korupcija yra demokratinės ir ekonominės pažangos stabdis, pakertanti teisinės valstybės pamatus ir demokratijos principus (piliečių lygumą prieš institucijas, sprendimų priėmimo atvirumą ir atskaitingumą), užkertanti kelią teisingai ir laisvai rinkiminei konkurencijai, atskaitingai ir atsakingai valdžiai [19, p. 7; 18, p. 29]. Korupcijos problema išlieka vienas iš svarbiausių politinės dienotvarkės klausimų pereinamojo laikotarpio šalyse nuo pat dvidešimto amžiaus 10-ojo dešimtmečio pabaigos. Po komunizmo žlugimo vienu metu pokomunistinėse šalyse vykdytos politinės, ekonominės ir socialinės reformos ne tik leido plisti įvairioms korupcijos formoms, bet nulėmė ir naujų korupcijos reiškinių aiškinančių mokslinių koncepcijų sukūrimą. Viena tokių koncepcijų, sukurta po 1999 m. Pasaulio banko (PB) ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko (ERPB) pereinamojo laikotarpio šalyse atlikto

Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimo (BEEPS), yra valstybės užvaldymas (*state capture*), kuris nusako ne tik nelegalią įtaką politikos formavimui, bet ir politikos bei verslo oligarchų elitinio kartelio vykdomą visos valstybės ar pavienių jos institucijų užvaldymą.

Panašūs 2002 m. ir 2005 m. tyrimai parodė, kad valstybės užvaldymas pereinamojo laikotarpio šalyse išlieka reikšminga problema [13, p.xiii; 7]. Plačiai paplitusią neteisėtą įtaką Lietuvos politikos formavimui akivaizdžiai parodė 2003 – 2004 m. prezidentinė krizė, 2004 m. vasaros Seimo narių korupcijos skandalas, 2006 m. pradėtas tyrimas dėl Darbo partijos veiklos ir kiti skandalai. Lietuvos politikai dažniau linkę „nematyti“ egzistuojančios korupcijos. Tai iliustruoja tuometinio Ministro Pirmininko A. Brazausko komentaras po 2005 m. Lietuvos Respublikos Prezidento V.Adamkaus metinio pranešimo, kuriame buvo išpėta apie kylančią oligarchinio valdymo grėsmę: „Prielaidų nematau, nežinau, ką turėjo galvoje Prezidentas. Bent Vyriausybės valdymo srityje aš tokių dalykų nepastebiu, kad oligarchinės kažkokios pajėgos imtųsi ar nesiimtų valstybės valdymo“<sup>1</sup>. Priešingai nuomonei atstovauja kai kurių nevyriausybinių organizacijų

*Jolanta Palidaukaitė* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

El. paštas: jolanta.palidauskaite@ktu.lt

*Raimondas Ibenskas* - Vidurio Europos universiteto Budapešte magistrantas.

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2007 m. liepos mėn.

<sup>1</sup> A.Brazauskas nemato prielaidų oligarchiniam valdymui. Delfi.lt. 2005 m. balandžio 12d.

atstovai. Pilietinės visuomenės instituto direktorius D. Kuolys, duodamas interviu žurnalui „Veidas“ teigė: „*Tenka sutikti su Vytautu Landsbergiu: korupcinis valstybės užvaldymas – didžiausia šiuo metu Lietuvai iškilusi grėsmė*“<sup>2</sup>.

Nepaisant problemos aktualumo, valstybės užvaldymo reiškinys Lietuvos akademiniame diskurse beveik nenagrinėtas (šiek tiek apie jį užsimena S. Vaitiekus). Iš užsienio mokslininkų plačiausiai valstybės užvaldymo reiškinį analizavo PB ir ERPB ekspertai (J. S. Hellman, D. Kaufmann ir kt.) savo 2000 – 2004 metais rašytuose darbuose. Korupciją pereinamojo laikotarpio šalyse tyrė R. Karklins, A. Sajo ir kiti autoriai.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti valstybės užvaldymo formas ir priežastis Lietuvoje. Autoriai, suvokdami išsikelto tikslo sudėtingumą, nepretenduoja į absoliučią tiesą, bet kartu tikisi išprovokuoti Lietuvos akademinę bendruomenę, besidominčią korupcijos tematika, diskusijai šia tema, tolimesniems tyrinėjimams. Straipsnyje naudoti tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, ekspertinis interviu su „Transparency International“ Lietuvos skyrius (TILS) ekspertais, teisės aktų analizė, empirinių tyrimų analizė ir atvejų studijos.

## 1. Bendrieji valstybės užvaldymo aspektai

Valstybės užvaldymo sąvokos užuomazgas galima sieti su visuomenės pasirinkimo teorija (*Public choice theory*)<sup>3</sup>, o tiksliau - dviem jų išskeltomis idėjomis. Pirma idėja - politikai ir tarnautojai savo veikloje vadovaujasi privačiais interesais. Ekonomistai kartu su politikos mokslų atstovais bandė kitu rakursu pažvelgti į valdžią, ją analizuodami per politikų ir biurokratų veiklą. W. A. Niskanen, A. Downs ir kiti šios teorijos atstovai bandydami paaikškinti politinių sprendimų sudėtingumą ir netobulumą demokratijoje pabrėžė, kad politikai, biurokratai ir kiti tarnautojai veikia skatinami ne tiek visuomeninio, bet privataus intereso, siekdami kuo didesnės asmeninės naudos. J. M. Buchanan ir G. Tullock knygoje „*The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*“ (1965), skirtingai nei daugelis politologų, kurie politinius sprendimus vertino per privačių/viešų interesų susidūrimo prizmę, teigė, kad viešas interesas yra sprendimo priėmėjų privačių interesų

<sup>2</sup> „Veidas“, 2006 m. kovo 23d.

<sup>3</sup> Žodžio „visuomenės“ vartojimas teorijos pavadinime yra alegorinis, nes daugelis jos atstovų akcentuoja, kad sprendimai priimami vadovaujantis ne viešais, bet privačiais interesais.

sankaupa. Privačių interesų siekis privačiame sektoriuje duoda gerų rezultatų, tuo tarpu viešame gyvenime sąlygoja patologijas, interesų konfliktus ir piktnaudžiavimą [4].

Antra idėja sietina su priemonėmis tikslui (privataus asmens gerovė) pasiekti. Čia prisimenama užvaldymo teorija (*capture theory*), kurios autorius yra Nobelio premijos laureatas ekonomistas G. J. Stigler. Norėdamas suvokti ne tik valstybės reguliavimo pasekmes (kaip daugelis buvo linkę manyti, sumažinti žalingus monopolijos efektus), bet ir priežastis tyrinėtojas teigė, kad valdžia, reguliuodama pramonę, neatsitiktinai sukuria monopoliją. G. J. Stigler nuomone, valdžia reguliuoja gamintojų naudai, kurie „užvaldo“ reguliuojančią instituciją, o reguliavimą naudoja kaip priemonę konkurencijai pašalinti.

Tikslas -privatus, o ne viešas interesas - ir priemonė tam pasiekti – užvaldymas vietoj žaidimo pagal teisiškai reglamentuotas ir demokratijoje priimtas taisykles bei procedūras – yra lyg raktazodžiai bandant suvokti valstybės užvaldymo reiškinį. Valstybės užvaldymo sąvoka buvo sukurta išskiriant dvi pagrindines korupcijos pereinamojo laikotarpio šalyse formas – administracinę korupciją ir valstybės užvaldymą pagal tai, kuriame politikos cikle (formuojant ar įgyvendinant politiką) vyksta korupciniai sandėriai. Administracinė korupcija apibrėžiama kaip kompanijų neoficialūs mokėjimai siekiant paveikti *oficialių taisyklių įgyvendinimą* [46, p. 56]. Valstybės užvaldymas apibrėžiamas kaip individų, firmų ar grupių veiksmai valstybiniame ir privačiame sektoriuose, siekiant savo naudai paveikti įstatymų, taisyklių, dekretų ir kitų *valdžios politikų formavimą*, neteisėtai už tai atsidėkojant valstybės pareigūnams [2, p. 15-16].

J. S. Hellman ir D. Kaufmann teigia, kad „vadinamieji oligarchai (verslo ir politikos – *autorių pastaba*) manipuliuoja politikos formavimu, nustatydami sau palankias taisykles, užtikrinančias jų pranašumą“. Jie blokuoja bet kokias reformas, galinčias pašalinti turimą pranašumą, ir taip „užvaldo ekonomiką, kuri patenka į užburto ratą, nes politinės ir institucinės reformos valdymui gerinti pakeramos įtakingų kompanijų ir valstybės pareigūnų, gaunančių privačią naudą iš silpnos valdžios, sąmokslu“ [15, p. 31-32].

R. Karklins valstybės užvaldymui<sup>4</sup> priskiria ir tokius veiksmus, kaip žiniasklaidos korupciją, slaptų korupcinių tinklų sukūrimą, „komproma-

<sup>4</sup> Tyrinėtoja šalia dar vartoja valstybės apvogimo terminą, siekdama užakcentuoti šio reiškinio pasekmes.

tų“ naudojimą, rinkimų laisvės suvaržymus dėl korupcijos [19, p. 31-37]. Tyrinėtoja valstybės užvaldymą apibrėžia kaip sistemine korupcija, sukuriančią slaptą politinį režimą, prieštaraujanti valstybinių institucijų tikslui [19, p. 30]. Užvaldymą lydi kiti korumpuoti veiksmai: teisėsaugos įstaigų nutarimą ar pradėti tyrimus dėl įtarimų, neteisėtas partijų finansavimas, žiniasklaidos pirkimas, įvairūs būdai politiniams oponentams neutralizuoti. Kadangi yra įtraukti daugelis įtakingų žmonių, tokią korupciją sunku įrodyti ir su ja kovoti.

Pateiktame apibrėžime galima išskirti tris pagrindinius aspektus, leidžiančius geriau suvokti valstybės užvaldymo sąvoką:

1. Viena iš korupciniame sandėryje dalyvaujančių jėgų yra įmonės, individualūs asmenys (tiek einantys valstybines pareigas, tiek ir jų neinantis) ar jų grupės;

2. Kita dalyvaujanti jėga yra institucijos ar pareigūnai, formuojantys valstybės politiką (parlamentas, vyriausybė, prezidentas, ministerijos ir kitos svarbios valstybės institucijos, teismai, regioninių ir vietos valdžių svarbiausios sprendimų priėmimo institucijos, politinės partijos; visų šių politinės sistemos veikėjų vadovai ar kiti svarbūs pareigūnai);

3. Abi korupciniame sandėryje dalyvaujančios jėgos gauna neteisėtą ir neskaidrią naudą. Tuo valstybės užvaldymas skiriasi nuo teisės aktų reglamentuojamo lobizmo.

Svarbi metodologinė problema yra valstybės užvaldymo ir politinės korupcijos koncepcijų santykis. Tarptautinė organizacija „Transparency International“ apibrėžia politinę korupciją kaip „politinių lyderių piktnaudžiavimą viešąja galia siekiant asmeninės naudos“, o Pasaulio bankas papildoma šį apibrėžimą, teigdamas, kad gali būti piktnaudžiuojama ir dėl atstovaujamos partijos ar kitos politinės institucijos [41, p. 87]. Politinės korupcijos sąvoka daugiau akcentuoja pavienių politikų neteisėtus veiksmus prieš, esant ar nustojus eiti pareigas kuomet buvo išipareigojimas tarnauti visuomenės interesams. Tuo tarpu valstybės užvaldymo terminu akcentuojama aukšto lygio valstybės tarnautojų, teismų, privačių asmenų įtaka politikos formavimui. Politinė korupcija daugiau atspindi pavienių politikų moralinės degradacijos lygį (pavieniai atvejai), tuo tarpu valstybės užvaldymas daugiau sietinas su sisteminiu reiškiniu, kai piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi beveik yra norma (institucionalizuota praktika) ir galima kalbėti apie institucijų užvaldymą ar slaptą institucijų privatizavimą. Korupcijos paplitimo mastai veikia politikos kokybę.

Mažesnę grėsmę kelia pavieniai kyšiai politikams ar pareigūnams nei institucionalizuota kyšininkavimo ir piktnaudžiavimo padėtimi, bandant privatizuoti viešas institucijas ar postus praktika (institucionalizuota korupcija), vedanti prie institucinių patologijų, korumpuotų tinklų susidarymo [19, p. 38].

Politinės korupcijos ir valstybės užvaldymo koncepcijos egzistuoja lygiagrečiai, nusakydamos kokybinę politinės veiklos savybę, todėl dalis tyrinėtojų laiko jas vienodomis arba bent jau labai panašiomis [49, p. 31]. Lietuvoje dauguma korupcijos tyrinėtojų, pripažindami PB ir ERPB tyrimų svarbą, vis dėlto kalba apie politinę korupciją, o ne valstybės užvaldymą.

Išskirtinos dvi pagrindinės *valstybės užvaldymo formų* klasifikacijos: 1) pagal subjektus, kurie veikia savo naudai politikos formavimą; 2) pagal užvaldomas valstybės institucijas [2, p. 3]. Politikos formavimui įtaką daro šie subjektai:

1. Verslo įmonės. Ši valstybės užvaldymo forma buvo tirta Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimuose ir plačiausiai analizuojama šiame straipsnyje.

2. Individualūs asmenys ir jų grupės. Asmenys, neužimantys jokių valstybinių postų, politikos formavimą dažniausiai veikia per turimas verslo įmones, o valstybės pareigūnai pasinaudoja savo tarnybine padėtimi, siekdami asmeninių tikslų.

3. Kiti subjektai. Neteisėtą įtaką valstybės politikos formavimui gali daryti profesinės sąjungos, politinės partijos, armija, specialiosios tarnybos, etninės bei kitos interesų grupės ar organizacijos.

Pagal užvaldomas institucijas galima skirti šias *valstybės užvaldymo formas*: 1) įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų užvaldymas (siekis diktuoti pagrindines žaidimo taisykles blokuojant nepageidautinus siūlymus), 2) vykdomosios valdžios institucijų užvaldymas (ypač patraukios ūkio ir finansų ministerijos kaip priemonė tvarkyti savo verslo reikalus), 3) teisminės valdžios institucijų užvaldymas (siekis kontroliuoti teisingumo vykdymą, priemonė susidoroti su politiniais oponentais), 4) reguliuojančiųjų valstybės institucijų užvaldymas (galimybė įtakoti privatizavimą, viešuosius pirkimus, auditą ir kt.) ir 5) politinių partijų užvaldymas (tramplinas į politinį olimpą, tariamai visuomeninės paramos užsitikrinimas).

Galima išskirti įvairias *valstybės užvaldymo priežastis*. Pagal bendrą modelį valstybės užvaldymo paplitimas priklauso nuo to, kiek šalys yra įgyvendinusios politines ir ekonomines reformas. Pagal šių reformų įgyvendinimo laipsnį šalys

sąlygiškai skirstomos į tris grupes. Šalių, kuriose privatus sektorius nėra labai išvystytas, ekonomikoje pastebimas komandinis vadovavimas, o politinės sistemos yra autoritarinės, verslo įtaka politikai gali būti minimali [16, p. 9]. Tačiau šioje šalyse galimos kitos valstybės užvaldymo formos, pavyzdžiui, tam tikrų individų ir jų tinklų neteisėta didelė įtaka valstybės valdymui [13, p. 27]. Antrąją grupę sudaro iš dalies persitvarkiusios šalys, padariusios nemažą ekonomikos liberalizavimo ir privatizavimo pažangą, tačiau neįgyvendinusios šias reformas papildančių institucinių reformų. Jų politinėse sistemose vis dar pastebima didelė galios koncentracija, ribojama politinė konkurencija [15, p. 3]. Pasinaudamos tokia padėtimi, kai kurios verslo įmonės sugebėjo užvaldyti valstybės institucijas ir siekia išlaikyti tokią padėtį, kadangi tai joms labai pelninga. Nenorėdamos prarasti privilegijuotos padėties, jos blokuoja tolimesnes reformas, kurios sumažintų valstybės užvaldymą [19, p. 88-89]. Trečiąją grupę priskiriamos šalys yra įgyvendinusios politines ir ekonomines reformas, sugebėjusios apriboti verslo įmonių įtaką politikos formavimui.

Svarbiausias valstybės užvaldymo priežastis galima suskirstyti į kelias grupes: 1) politinės priežastys; 2) ekonominės priežastys; 3) pilietinės visuomenės problemos. Politinės galios sutelkimo (koncentracijos) laipsnis yra viena pagrindinių valstybės užvaldymo politinių priežasčių. Politinės valdžios koncentracija vienoje institucijoje palengvina užduotį subjektams, siekiantiems veikti politikos formavimą: norint pasiekti savo tikslus jiems tereikia užvaldyti tą instituciją. Politinės galios koncentracija gali būti vertikali ir horizontali. Horizontaliai politinė galia yra išsklaidyta (t.y. ne koncentruota), kai visos trys valdžios šakos – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė – yra tolygiai pasiskirsčiusios galias, gerai veikia stabdžių ir atsvarų mechanizmas. Vertikalioji galių koncentracija atsiranda, kai vietinės valdžios organai neturi sprendimų laisvės, vykdomoji valdžia yra centralizuota [35, p. 12-14].

Valstybės užvaldymo paplitimą pereinamojo laikotarpio šalyse nulėmė ir perėjimo iš komunistinės santvarkos į demokratinę ir rinkos ekonomikos sistemą metu vykę procesai. Šalys, kurios išsikovojo realią nepriklausomybę, turėdamos stiprius pilietinius judėjimus, savarankiškos valstybės gyvavimo prisiminimus, didesnes rinkos ekonomikos apraiškas, geresnę viešojo administravimo struktūrą, pasirinko radikalesnių reformų

kelia ir išvengė didelio valstybės užvaldymo. Šalys, kuriose po režimo pasikeitimo reformos buvo pradėtos buvusios komunistų partijos sprendimu, pasižymi didesniu valstybės užvaldymo lygiu [2, p. xix-xxi]. Labai svarbi buvo pirmųjų po režimo pasikeitimo valdžiusių vyriausybių ir partijų veikla, nes jos suformavo politinės kultūros normas verslo ir politikos ryšių srityje [3]. Tarp kitų politinės valstybės užvaldymo priežasčių paminėtinos – antikorporcinių institucijų statusas ir veikla, teisės aktai, politinė atskaitomybė, teisinės valdžios nepriklausomybė ir kt. [2, p. xxii].

Ekonominės galios koncentracija yra svarbus valstybės užvaldymą lemiantis veiksnys. Šalyse, kurių ekonomikoje dominuoja vienas ar keli sektoriai, egzistuoja didelė rizika, kad pavieniai asmenys ir jų tinklai stengsis užgrobti šių sektorių valdymą, ir per juos daryti įtaką valstybei, siekdami išlaikyti ir sustiprinti turimas pozicijas [2, p. xx]. Siekiant veikti politikos formavimą, lengviau užvaldyti valstybės institucijas turint didesnę ekonominę galią ir kuo mažiau konkurentų [35, p. 13].

Valstybės užvaldymo paplitimas šalyje gali priklausyti ir nuo svarbiausių šalies ekonomikos sektorių. Pavyzdžiui, pastebima, kad šalyse su dominuojančiu natūraliųjų išteklių gavybos sektoriumi valstybės užvaldymas yra didesnis nei šalyse, kuriose svarbiausias ekonomikos sektorius yra tekstilės, mašinų ar elektros prekių gamyba [14, p. 21].

Silpna pilietinė visuomenė taip pat daro įtaką valstybės užvaldymui. Politikos ir verslo sąjunga siekiant asmeninių, grupinių, bet ne visuomeninių interesų, kelia grėsmę teisinei valstybei ir demokratijai. Į individualius vartotojiškos visuomenės interesus orientuoti piliečiai sudaro palankią terpę politikos ir verslo pasaulio sąjungai. Šiai sąjungai pavojų kelia pilietiška ir atsakinga žiniasklaida, kuri ne tiek rūpinasi savo verslo plėtra, bet atlieka demokratijos sargybinių funkcijų.

Sąmoningas, informuotas, atsakingas, neabejingas visuomenės raidai ir aktyvus, bendradarbiauti linkęs pilietis sudaro pilietinės visuomenės pagrindą. Piliečių vienijimasis pagal atskirus interesus į savanoriškas organizacijas siekiant bendrai veikti nusako pilietinės visuomenės kokybę. Menkai išvystyta pilietinė visuomenė neleidžia interesų grupėms deramai artikuliuoti savo interesų ir tinkamai prižiūrėti valstybės pareigūnus ir institucijas, taip didėja valdžios vykdomų programų ar projektų kaštai [35, p. 14].

Stipri pilietinė visuomenė geriau prižiūri valstybės politikų, tarnautojų, institucijų veiklą, pakeldama išitraukimo į neteisėtus sandėrius kaštus ir padidindama atskleidimo riziką [2, p. 31].

## 2. Valstybės užvaldymo paplitimas Lietuvoje

Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimuose valstybės užvaldymo paplitimas pereinamojo laikotarpio šalyse buvo tiriamas pagal du rodiklius: verslo įmonių mokamus neoficialius mokėjimus teisės aktų turiniui pakeisti, t.y. tiriamas verslo įmonių dalyvavimas valstybės užvaldyme (žr. 1 lentelę), ir pagal tai, kokią įtaką verslo įmonei daro valstybės užvaldymas parlamento, vyriausybės, prezidento, teismų ir kitose institucijose (įtakos indeksas).

### 1 lentelė. Įmonių, dažnai dalyvavusių valstybės užvaldyme, dalis (proc.) ir Lietuvos vieta tarp Vidurio ir Rytų Europos šalių [5; 6; 7]

1999 m.	2002 m.	2005 m.
3,50 (6)	3,00 (3)	12,00 (8)

2002 m. verslo įmonių dalyvavimas valstybės užvaldyme sumažėjo, tačiau 2005 m. išaugo tris kartus. Tais metais Lietuva lenkė kitas Vidurio ir Rytų Europos šalis pagal verslo įmonių, neoficialiai mokančių už teisės aktų turinio pakeitimus, skaičių. Remiantis tyrimais, Lietuvoje pablogėjo ir kiti korupcijos rodikliai [53]. Įtakos indeksas Lietuvoje 1999 m. buvo 0,115 (6 vieta regione), 2002 m. 0,337 (6 vieta regione)<sup>5</sup>. 2005 m. valstybės užvaldymo įtakos indeksas nepakito statistiškai reikšmingai, palyginti su 2002 m [2, p.18]. Vis dėlto dėl gerokai sumažėjusio indekso daugumoje kitų regiono šalių Lietuvoje valstybės užvaldymo įtakos indeksas buvo aukščiausias tarp aštuonių Vidurio ir Rytų Europos šalių. Taigi Pasaulio banko duomenys leidžia teigti, kad valstybės užvaldymo lygis Lietuvoje 2002-2005 metais buvo gana stabilus arba nežymiai padidėjo.

**Valstybės užvaldymo formos pagal užvaldomas institucijas.** Seimo korupcija yra viena iš labiausiai paplitusių valstybės užvaldymo formų, ir tai liudija skirtingų tyrimų duomenys. Parlamento korupciją kaip vieną iš labiausiai veikiančių verslo

<sup>5</sup> Nors 1999 m. ir 2002 m. tyrimų metu klausimas apie valstybės užvaldymo įtaką verslo įmonėms buvo skirtingai suformuluotas [13, p. 56], dalis tyrinėtojų lygina tyrimų duomenis ir teigia, kad Lietuvoje valstybės užvaldymo įtaka verslo įmonėms sumažėjo [53, p. 60].

įmonių veiklą minėjo verslo įmonių atstovai 1999 m. ir 2002 m. Verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimuose [5; 6]. Pagal tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ duomenis, Seimą kaip labai korumpuotą instituciją minėjo 44 proc. verslo įmonių vadovų<sup>6</sup> 2001 m., 2002 m. - 42 proc., 2004 m. - 31 proc., 2005 m. - 53 proc. [24]. Palyginti su ankstesnės sudėties parlamentu, 2004 – 2008 metų kadencijos Seimas vertinamas kaip labiau korumpuotas, o tai gali būti sietina su daugybe Seimo narius lydėjusių skandalų.

Vienas iš būdų tirti galimą Seimo narių korupciją yra Seimo narių biografijų analizė („pavojingų saitų“, dėl kurių parlamentaras gali įsivelti į korupciją, paieška). Labai svarbus požymis yra artimi politikų ryšiai su verslu. Pasaulio banko ekspertai teigia, kad „valstybės užvaldymas pokomunistinėse šalyse dažniausiai suvešiten, kur nėra aiškios ribos tarp valstybės pareigūnų verslo ir politinių interesų“ [2, p.3].

Apibrėžti artimus politikų ryšius su verslo pasauliu gana sudėtinga. Vienas iš lengviausių būdų tai padaryti yra tirti parlamentarų darbinę veiklą prieš jiems tampant parlamento nariams. Tikėtina, kad Seimo nariai, kurie buvo verslo įmonių savininkai arba bendrasavininkiai (turintys žymią dalį akcijų paketo), vadovai, vadovų pavaduotojai arba valdybos pirmininkai, dirbdami parlamente, gali veikti teisės aktų leidybą tų verslo įmonių naudai<sup>7</sup>.

### 2 lentelė. Seimo narių, kurie prieš tapdami parlamentarais, užėmė vadovaujančius postus verslo įmonėse, dalis (proc.) [30]<sup>8</sup>

Metai	2000	2004
Seimo narių dalis	29,0	24,8

2000 – 2004 metų ir 2004 – 2008 metų kadencijose Seimo narių, prieš išrinkimą užėmusių

<sup>6</sup> Kadangi valstybės užvaldymo lengviausiai užčiuopiama ir dažniausiai tiriamą formą yra verslo įmonių įtaka valstybės institucijoms ir pareigūnams, pateikiami tik verslo įmonių vadovų atsakymai.

<sup>7</sup> Žinant esamą atlyginimų skirtumą tarp viešojo ir privataus sektorių, sunkiu tikėti, kad geras pajamas gaunantis verslininkas idėjos tarnauti visuomenės interesams vedamas paliks savo verslą. Tuo labiau kad Lietuvos Respublikos Konstitucija (60 str.) ir Seimo statutas (6 str.) draudžia politikui eiti kitas pareigas, dirbti kitą darbą, gauti kitą atlyginimą, vengti viešųjų ir privačiųjų interesų konflikto (18 str.) [26, p. 20; 31].

<sup>8</sup> Lentelė sudaryta pagal LR Seimo internetinėje svetainėje pateiktus duomenis. Seimo narių, išrinktų keliose kadencijose, atveju analizuota darbinė veikla prieš pirmąją kadenciją (išskyrus tuos atvejus, kai kadencijos ėjo ne paėliui – tada nagrinėta darbinė veikla prieš vėliausią kadenciją).

vadovaujančius postus versle, dalis buvo gana panaši (žr. 2 lentelę). Verslo atstovai nesudaro daugumos Seimo narių (25 proc.), tačiau verslo įmonės vis dėlto vaidina labai didelį vaidmenį, veikdamos teisės aktų leidybą, todėl būtina detaliau analizuoti verslo įmonių ir valstybės institucijų bei pareigūnų nelegalius santykius.

Įstatymų leidyba gali būti veikama skirtingais būdais. Dalis subjektų veikia per atskirus parlamentarus. Prieš svarbaus teisės akto priėmimo procesą „mobilizuojami“ pažįstami Seimo nariai iš įvairių frakcijų, kurie ir padeda „prastumti“ reikiamą sprendimą<sup>9</sup>.

Tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ duomenimis, Prezidentūra nėra priskiriama prie labiausiai korumpuotų institucijų (kaip labai korumpuotą 2001 m. ją išskyrė 4 proc. verslo įmonių vadovų, 2002 m. ir 2005 m. – po 6 proc., 2004 m. tokių buvo 28 proc.) [24]. Šiuo atveju akivaizdus asmens (Lietuvos Respublikos Prezidento) ir institucijos (Prezidentūros) veiklos sutapatinimas. Tai iliustruoja lyderio ir jo komandos įtaką bendram institucijos veiklos suvokimui ir vertinimui. V.Adamkui einant prezidento pareigas, Prezidentūra buvo suvokiama kaip viena skaidriausių institucijų, o R.Pakso prezidentavimo laikotarpiu ją korumpuota laikė žymiai daugiau verslo įmonių vadovų. Toks visuomenės suvokimas gali būti kvestionuojamas visų pirma todėl, kad Prezidento institucija yra politinės sistemos dalis ir negali išvengti sistemai būdingų korupcinių tendencijų. Kita priežastis – V.Adamkaus ir jo vadovaujamos Prezidentūros sprendimų skaidrumas, 2004 m. rinkimų kampanijos finansavimo klausimai, pozicija „teisėjų“ skandale 2006 m. pavasarį.

R. Pakso prezidentavimas laikytinas ryškiausiai valstybės užvaldymo pavyzdžiu Lietuvoje, parodžiusiu, kad ekonominiams veikėjams nėra itin naudinga „užvaldyti“ Prezidento instituciją. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją, Lietuvos Respublikos Prezidentas neturi stiprių galių ekonominėje politikoje, todėl tikėtis didelės ekonominės naudos, užvaldžius šią instituciją, neverta. R. Pakso bandymai paveikti „Žemaitijos kelių“ akcijų pardavinėjimą baigėsi vienu iš pagrindinių kaltinimų apkaltos metu, o J. Borisovas, gausiai finansavęs jo rinkimų kampaniją ir siekęs svarbaus posto, taip pat negavo apčiuopiamos ekonominės naudos. Prezidento

institucijos patrauklumą didina jos nemažos galios teisėsaugos srityje: galimybė skirti Aukščiausiojo ir Apeliacinio teismo pirmininką; apygardų ir apylinkių teismų teisėjus ir pirmininkus, keisti jų darbo vietas; įstatymo numatytais atvejais teikti Seimui atleisti teisėjus; Seimo pritariamu skirti ir atleisti Lietuvos Respublikos generallinį prokurorą; teikti Seimui trijų Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras, o paskyrus visus Konstitucinio Teismo teisėjus, iš jų teikti Seimui skirti Konstitucinio Teismo pirmininko kandidatūrą [26, p. 33-34]. Kita vertus, Prezidento institucijai užvaldyti nereikia didelių finansinių išteklių: rinkimų kampanija kainuoja pigiau nei Seimo, o ją laimėjus, „laimima“ visa institucija, o ne dalis įtakos joje, kaip Seimo atveju.

Įvairių viešosios nuomonės apklausų bei tyrimų rezultatai rodo, kad labai korumpuotomis laikomos Vyriausybė, teismai ir politinės partijos [5; 6; 24].

***Valstybės užvaldymo formos pagal subjektus, siekiančius užvaldyti valstybės institucijas.*** Kaip minėta, subjektai, siekiantys užvaldyti valstybės institucijas, gali būti klasifikuojami į tris grupes: verslo įmones, individualius asmenis ir asmenų grupes bei kitus subjektus. Lietuvoje politikos formavimą neteisėtomis priemonėmis veikia subjektai, priklausantys visoms trimis grupėms.

Tyrėjų dažniausiai analizuojama verslo įmonių įtaka neabejotinai yra viena svarbiausių valstybės užvaldymo formų, tačiau ji neparodo viso valstybės užvaldymo masto. Svarbus kriterijus, rodantis politikos formavimą veikiančių įmonių skirtumus, yra jų dalyvavimo politiniame procese laipsnis. Dalis įmonių savininkų renkasi labai aktyvią dalyvavimo formą – patys kandidatuoja į įstatymų leidžiamosios valdžios postus. Akivaizdus tokio dalyvavimo pavyzdys yra Darbo partija, sukurta Lietuvos verslo darbdavių konfederacijos (LVDK) pagrindu. Didelė dalis jos atstovų Seime po 2004 m. rinkimų buvo verslininkai arba vadovaujančius postus versle užimantys asmenys. Jų darbas Seime ir Vyriausybėje daugeliu atvejų sukėlė abejonių dėl skaidrumo (ypač partijos lyderio V.Uspaskich veikla).

Kitos verslo įmonės renkasi ne tokias aktyvias dalyvavimo politikoje formas, pavyzdžiui, finansinę paramą politiko ar politinės partijos rinkimų kampanijai arba tiesioginius sandėrius su politikais. Tokia veikla kur kas mažiau matoma visuomenei, bet gali būti ne mažiau efektyvi nei paties verslininko tapimas valstybės pareigūnu [11].

<sup>9</sup> Pagal LR Konstitucijos 69 strp. „įstatymai laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje“ [26, p.28].

Vertinant skirtingo verslo įmonių dalyvavimo politiniame procese efektyvumą, svarbu atsižvelgti į įmonių dydžio veiksni. Atvirą dalyvavimo politikoje formą dažniau renkasi mažesnių verslo įmonių atstovai (netgi V.Uspaskich koncernas „Vikonda“ su 400 mln. Lt apyvarta 2004 m. nebuvo priskiriamas prie didžiausių Lietuvos verslo įmonių), kurie negalėtų svariai paveikti politikos formavimo kitomis priemonėmis. Visos didžiausios verslo įmonės veikia mažiau aktyviais metodais, nes atviras jų savininkų dalyvavimas politikoje greičiausiai tik leistų visuomenei geriau juos kontroliuoti įvairiais teisiniais reikalavimais (pavyzdžiui, reikalavimą vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto).

Labai svarbus didžiųjų įmonių įrankis kovoje dėl politinės įtakos tampa žiniasklaida. Vienas žiniasklaidos vaidmenų yra „apginti“ verslo įmones nuo nepalankių vertinimų, formuoti palankią visuomenės nuomonę įmonės atžvilgiu. Pavyzdžiui, 2005 m. pabaigoje „Transparency International“ Lietuvos skyriui (TILS) paskelbus, kad Elektros energetikos įstatymas galbūt yra korupcinis ir palankus elektros energijos skirstomųjų tinklų bendrovėms, du didžiausi dienraščiai „Lietuvos rytas“ ir „Respublika“ išspausdino „VP grupės“ valdomų „Vakarų skirstomųjų tinklų“ (VST) atstovo kaltinimus TILS. Kaltinimuose buvo teigiama, kad TILS siūlė VST nusipirkti palankią Elektros energetikos įstatymo antikorupcinio vertinimo studiją, o jai tai daryti atsiskaičius, buvo paskelbtos nepalankios bendrovei išvados. Pažymėtina, kad „VP grupė“ yra didelis reklamos tiekėjas abiem dienraščiams. Tokie faktai leidžia teigti, kad stambiojo kapitalo įmonės sugeba įsigyti „paslaugų paketą“, kuris apima ne vien palankių įstatymų priėmimą Seime, bet ir palankų žiniasklaidos požiūrį į įmonę [11].

Individualių asmenų daroma neteisėta įtaka politikos formavimui dažniausiai yra susijusi su jų turimomis ar atstovaujamos verslo įmonėmis. Pavyzdžiui, J. Borisovas, naudodamasis prezidentu R. Paksu, siekė naudoti savo verslo įmonę.

Trečia subjektų grupė, siekianti savo tikslams paveikti Lietuvos politikos formavimą naudojantis korupciniais metodais, yra užsienio valstybės. Lietuva, užimdama strategiškai svarbią geopolitinę padėtį, visada buvo ir yra patogus taikyns užsienio šalių specialiosioms tarnyboms. Užsienio valstybės, naudodamosios paplitusia korupcija siekia užvaldyti svarbiausias Lietuvos institucijas.

Rusijai čia tenka išskirtinis dėmesys dėl jos politinių tikslų Baltijos šalyse ir Lenkijoje (finliandizuoti šias valstybes, sugrąžinti jas į Rusijos įtakos sferą arba bent marginalizuoti jas Vakarų valstybių akyse) ir turimų finansinių, politinių bei intelektualinių išteklių šiems tikslams įgyvendinti [22, p.116-117]. Lietuvos politinius procesus Rusijos specialiosios tarnybos gali paveikti tiek tiesiogiai remdamos politines partijas ir rinkimų kampanijas, tiek naudodamosios Rusijos kapitalo įmonėmis Lietuvoje. Kaip teigė R. Krickus, R. Pakso pergalė prezidento rinkimuose 2003 m. galėjo būti iš anksto Rusijos suplanuota [22, p.112]. Tai rodo, kad antikorupcinėje veikloje būtina daugiau dėmesio skirti užsienio valstybių galimiems bandymams paveikti politikos formavimą Lietuvoje.

### 3. Politinės valstybės užvaldymo priežastys

Politinių valstybės užvaldymo priežasčių gausa neleidžia tokios apimties straipsnyje visas jas aptarti. Šiame skyriuje bus trumpai apžvelgti pateikti kiekybiniai valdymo rodikliai, rodantys Lietuvos politinės sistemos atsparumą valstybės užvaldymui. Plačiau bus analizuojama partinės sistemos ir politinių partijų bei antikorupcinių teisės aktų kokybės įtaka valstybės užvaldymui.

Agreguotus rodiklius apie pasaulio šalių valdymo kokybę, sudarytus pagal 37 atskirų tyrimų duomenis, kas keleri metai pateikia Pasaulio banko ekspertai. Kiekvieno valdymo rodiklio vidurkis yra lygus 0, o reikšmės dažniausiai pasiskirto tarp -2,5 ir +2,5. Lietuvos situaciją tuo aspektu nusako 3 lentelėje pateikti duomenys.

Visi valdymo rodikliai 1998 – 2004 metų laikotarpiu Lietuvoje pagerėjo, ir tai galėjo sudaryti prielaidas valstybės užvaldymo lygio sumažėjimui po 1999 m. Po 2002 m. valdymo rodikliai gerėjo lėčiau nei iki 2002 m., todėl buvo būtina daugiau dėmesio skirti valstybės institucijų darbo efektyvumui didinti, įstatymo viršenybei užtikrinti, teisinės valdžios darbui gerinti, politinėms ir pilietinėms teisėms plėtoti.

2004 m. sumažėjęs politinio stabilumo indeksas atspindi politinius šalies procesus, kurie galėjo nulemti valstybės užvaldymo lygio padidėjimą 2005 m. Būtent 2004 m. iškilo nauja Darbo partija, korupcijos skandalai susilpnino vadinamąsias tradicines partijas, o Seimo rinkimai įtvirtino partinės sistemos perėjimą iš nuosaikaus pliuralizmo sistemos (3-5 įtakingos partijos, visos palaikančios esamą politinę sistemą ir sugebančios

bendradarbiauti tarpusavyje, t.y. nepasižyminčios didele poliarizacija) į kraštutinio pliuralizmo sistemą (6-8 įtakingos partijos su didele poliarizacija, dalimi partijų, norinčių keisti esamą politinę sistemą, neatsakinga opozicija ir vykdoma neįpareigojančia politika) [25, p.7].

**3 lentelė. Valdymo rodikliai Lietuvoje ir Lietuvos vieta tarp aštuonių Vidurio ir Rytų Europos šalių\* [20]**

<i>Metai</i> <i>Rodikliai</i>	1998	2000	2002	2004	2005
Atskaitomybė	0,84 (5)	0,95 (4)	0,89 (8)	0,97 (7)	0,90 (7)
Politinis stabilumas ir prievartos nebuvimas	0,54 (7-8)	0,53 (8)	1,03 (5)	0,85 (4-5)	0,88 (2)
Valdžios efektyvumas	0,21 (7)	0,36 (6-7)	0,65 (6)	0,7 (3)	0,85 (4)
Reguliavimo kokybė	0,21 (8)	0,52 (6)	1,04 (4)	1,16 (3)	1,13 (2)
Įstatymo viršenybė	0,19 (6)	0,25 (7)	0,45 (6)	0,6 (5)	0,46 (5)
Korupcijos kontrolė	0,20 (6)	0,22 (6)	0,24 (7)	0,36 (5)	0,26 (7)

\* 8 reiškia žemiausią rodiklį tarp regiono šalių, 1 – aukščiausią rodiklį.

Žvelgiant iš institucionalizacijos perspektyvos, Lietuvos partinė sistema yra struktūrinio paslankumo, arba disbalanso (*structural disequilibrium*) būsenos. Ši būseną pasižymi kintama partijų pasiūla, dėl kurios rinkėjai turi rinktis tarp senų ir naujų partijų, ir labai skiriasi nuo institucionalizacijos būsenos, kai tiek partijų pasiūla, tiek rinkėjų preferencijos yra stabilios [44, p. 71]. Neabejotina, kad partinės sistemos institucionalizacijos procesą veikia šalies politinio elito korumpuotumas (geras pavyzdys yra Italijos partinės sistemos transformacija XX amžiaus 10-ojo dešimtmečio pabaigoje dėl plačiai išsikerėjusios korupcijos). Vis dėlto atvirkštinio priežastinio ryšio galimybė taip pat neturėtų būti atmesta: nestabili partijų pasiūla ir kintamos rinkėjų preferencijos gali nulemti neatsakingą politikos formavimą bei įgyvendinimą ir korupcinių ryšių paplitimą. Remiantis racionalaus pasirinkimo teorija, politikai, suvokdami menkas perrinkimo galimybes ir norėdami maksimizuoti savo naudą,

bus labiau linkę bandyti gauti trumpalaikę naudą (daugeliu atvejų tai gali reikšti korupciją). Žemas partinės sistemos ir partijų institucionalizacijos lygis taip pat yra kliūtis efektyviai rinkiminei atsakomybei, dėl kurios padidėja pagunda politikams įsivelti į korupcinius sandėrius. Taigi nepakankami institucionalizuota Lietuvos partinė sistema ir individualios partijos gali gerokai prisidėti prie valstybės užvaldymo paplitimo šalyje.

Kovai su įvairiomis korupcijos formomis labai svarbi yra teisės aktų kokybė bei jų įgyvendinimas. Kovą su valstybės užvaldymu Lietuvoje reglamentuojančių nuostatų yra LR korupcijos prevencijos (2002 m.), LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje (1997 m.), LR lobistinės veiklos (2003 m.), LR politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės (2004 m.) įstatymuose.

Svarbi valstybės užvaldymo prevencinė priemonė įtvirtinta LR korupcijos prevencijos įstatymo 8 str., pagal kurią „teisės akta, reglamentuojanti visuomeninius santykius, kuriuose yra didelė korupcijos reiškimosi tikimybė, rengianti ar priimanti valstybės ar savivaldybės įstaiga privalo atlikti teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą ir išnagrinėti kitų valstybės ar savivaldybių įstaigų atliktą teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą“ [27]. Formaliai įstatyme įtvirtinta antikorupcinio teisės aktų vertinimo sistema nėra efektyvi: nėra nustatyta aiškių kriterijų, kada turėtų būti vykdomas antikorupcinis teisės akto vertinimas, teisės aktų vertinimą atliekanti Specialiųjų tyrimų tarnyba (STT)<sup>10</sup> tam neturi pakankamų išteklių, o į vertinimo rezultatus neprievaloma atsižvelgti. Vienas iš būdų esamai padėčiai pagerinti – įvesti ekonominę viešųjų sprendimų pasekmių analizę.

LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme numatyti reikalavimai yra aktualūs kovoje su valstybės užvaldymu, nes draudžia politikams, valstybės tarnautojams ir kt. pareigūnams vadovautis privačiais interesais priimant sprendimus [33]. Pagrindinis įstatymo trūkumas - gana dirbtinai atrodantis bandymas suderinti viešuosius ir privačiuosius interesus (užsienio demokratijose reikalaujama šiuos interesus identifikuoti, deklaruoti, atskirti, atitolinti, bet ne derinti)<sup>11</sup>. Švelnios baudmės už

<sup>10</sup> 2005 m. STT įvertino 98, 2004 m. – 97, o 2003 m. – 130 įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų ar jų projektų. Vidutiniškai per metus atliekamas 108 teisės aktų antikorupcinis vertinimas [32].

<sup>11</sup> Daugiau apie interesų konfliktą ir jo vadybą žr. [36; 37]



įstatymo pažeidimą konflikto neskatina vengti interesų konflikto.

LR lobistinės veiklos įstatymas įtvirtina teisėtos įtakos teisės aktams darymo būdus [28]. Pažymėtina, kad realiai šis įstatymas neveikia – 2006 m. viduryje buvo įregistruota tik 12 lobistų, iš kurių penki 2005 m. lobistinės veiklos nevykdė [52]. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, kuriai pavesta šį įstatymą prižiūrėti, negali kontroliuoti neregistruotų lobistų veiklos, o tai lyg ir padiktuoja nerašytines žaidimo taisykles.

Labai svarbią politinėms partijoms sritį, dėl kurios kyla daug korupcijos atvejų – finansavimą – reglamentuoja LR politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymas. Įstatymo 12 str. 4 dalis numato, jog „susitarimai tarp aukotojų ir aukų gavėjų, susiję su išipareigojimais asmeniniams, privatiems ar grupiniams interesams, draudžiami“ [29]. Vis dėlto įstatymas nenumato pakankamų priemonių politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo skaidrumui užtikrinti, kadangi leidžia pirkti politinę reklamą per televiziją ir radiją, taip pat leidžia juridiniams asmenims finansuoti rinkimų dalyvius.

#### 4. Ekonominės valstybės užvaldymo priežastys

Ekonomikos liberalizaciją, reguliavimų optimalumą, o kartu ir ekonominės galios koncentraciją galima nustatyti matuojant šalies ekonominę laisvę. Dažniausiai remiamasi dviem ekonominės laisvės indeksais. Kanados Fraser instituto pateikiamas indeksas sudaromas remiantis daugeliu įvairių tyrimų, ir jame pateikiamos penkios svarbiausios rodiklių kategorijos: 1) valdžios dydis, 2) teisinė sistema ir nuosavybės teisių apsauga, 3) patikima pinigų politika, 4) užsienio prekybos laisvė, 5) kredito, paskolų ir verslo reguliavimai. Maksimalus galimas balų skaičius yra 10, o minimalus – 0 [10, p. 6]. Heritage Foundation/Wall Street Journal indeksas sudaromas pagal 10 rodiklių grupių, kurios yra: 1) prekybos politika; 2) fiskalinė vyriausybės politika; 3) vyriausybės intervencija į ekonomiką; 4) monetarinė politika; 5) kapitalo judėjimas ir užsienio investicijos; 6) bankų ir finansų sektorius; 7) atlyginimai ir kainos; 8) nuosavybės teisės; 9) reguliavimas; 10) šešėlinės ekonomikos egzistavimas. Maksimali ekonominė laisvė vertinama 1, o minimali – 5 balais.

Lietuvos ekonominė laisvė 1999 – 2005 metų laikotarpiu didėjo (žr. 4 lentelę), tačiau nuo 2003 m. pokyčiai beveik nestebimi. Lietuva, nors ir būdama

viena iš ekonomiškai laisviausių regiono šalių, pagal Heritage Foundation/Wall Street Journal indeksą vis dar nėra priskiriama laisvoms šalims. Galima daryti išvadą, kad ekonomikos reguliavimas ir įvairūs kiti ekonominiai faktoriai nesudaro didelių priedaidų plisti valstybės užvaldymui.

Ekonominės galios koncentraciją parodo ir šalies ekonomikos struktūra (žr. 5 lentelę). Lietuvos ekonomika yra pakankamai diversifikuota, joje nėra ryškiai dominuojančios ekonominės veiklos rūšies. Svarbiausiuose ekonomikos sektoriuose (išskyrus didmeninę ir mažmeninę prekybą ir iš dalies apdirbamąją pramonę) dominuoja mažesnės įmonės. Natūraliųjų iškasenų gavyba nėra svarbi ekonomikos šaka. Visos šios prielaidos nesudaro galimybių plisti itin didelio masto valstybės užvaldymui.

#### 4 lentelė. Ekonominės laisvės indeksas (Lietuvos vieta tarp Vidurio ir Rytų Europos šalių) [10; 17]

<i>Metai</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>In-deksas</i>							
Fraser	n.t.*	6,3 (5)	6,3 (5-6)	6,8 (4)	6,7 (3-5)	7,0 (4)	n.t.*
Heritage Foundation/Wall Street Journal	2,90 (6)	2,84 (5-6)	2,53 (5)	2,35 (4)	2,21 (2)	2,19 (2)	2,18 (2)

\* tyrimas neatliktas (2007 m. balandžio mėn. duomenimis).

#### 5 lentelė. Didžiausi Lietuvos ekonomikos sektoriai pagal sukuriama bendrąją pridėtinę vertę (BPV) 2005 m. [45]

<i>Ekonominės veiklos rūšis</i>	<i>Dalis BPV (proc.)</i>
Apdirbamoji gamyba	21,5
Statyba	7,5
Didmeninė ir mažmeninė prekyba, variklinių transporto priemonių ir motociklų remontas, asmeninių ir namų ūkio reikmenų taisymas	17,7
Transportas, sandėliavimas ir ryšiai	12,9
Nekilnojamas turtas, nuoma ir kita verslo veikla	10,0

## 5. Pilietinė visuomenė ir valstybės užvaldymas Lietuvoje

Silpna pilietinė visuomenė Lietuvoje dažnai išskiriama kaip viena didžiausių šalies problemų. Lietuvos visuomenė pasižymi menku organizuotumu, dalyvavimu visuomeninėse organizacijose [34, p. 520; 23; 8]. Šalyje vyrauja pasyvios politinės kultūros modelis, kai daugelis piliečių yra nepatenkinti savo padėtimi ir visuomenės gyvenimo tvarkymo būdais, bet kartu dauguma iš jų yra pasyvūs, nesuvokia savęs kaip potencialių politikos veikėjų [9, p. 103]. Dėl komunistinės totalitarinės praeities šalyje yra labai menkas socialinio pasitikėjimo lygis [42, p. 78]. Lietuva pagal dvi svarbiausias pilietinei kultūrai būtinas dimensijas – politinį angažuotumą (politiškai sąmoningi ir aktyvūs piliečiai) bei politinę paramą (lojalumas demokratijos principams ir institucijoms) – užima vieną paskutinių vietų Vidurio ir Rytų Europos regione, ir atsilieka netgi nuo Bulgarijos ir Rumunijos. Tai liudija didelį politinį susvetimėjimą, kuris lemia laipsnišką demokratijos eroziją arba „žemo lygio demokratijos“ užkonservavimą [43, p. 16 – 17].

Menkai išvystyta pilietinė visuomenė neabejotinai yra viena pagrindinių korupcijos priežasčių, kadangi silpnos nevyriausybinių organizacijos nesugeba užkirsti kelio valstybės pareigūnų korupcijai, o dėl žemo pilietiškumo lygio įmonių vadovai ir patys piliečiai yra linkę dalyvauti korupciniuose sandoriuose. Kaip rodo 2001 - 2004 metų „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ apklausos verslininkų (įmonių vadovų) nuomonė apie korupcijos vaidmenį visuomenėje, skirtingai nei gyventojų, kito pakantumo šiam reiškiniui linkme: 2001 m. ir 2002 m. 72 proc., o 2004 m. 61 proc. apklaustų įmonių vadovų manė, kad korupcija kliudo verslui [1, p. 70-71].

Dėl dviprasmiškos pozicijos (viena vertus, deklaruotinas šio reiškinio smerkimas, bet esant reikalui pasiryžimas imtis tokios veiklos tvarkant reikalus)<sup>12</sup> jie yra ir aukos, ir bendrininkai, ir kartu korupcijos šaltinis. Europos šalyse 1999 m. atlikti tyrimai parodė, kad lietuviai yra pakantesni kyšių davimui ir ėmimui nei kitos tautos [12, p. 106]. Nors per 2001 - 2004 metus išaugo procentas gyventojų ir verslininkų, manančių, kad politinė ir administracinė korupcija bei abi šios formos daro didžiausią žalą visuomenės gyvenime [1, p. 69; 81].

<sup>12</sup> Sociologai tai įvardija kaip kognityvinį disonansą [1, p. 82]. Kiti autoriai akcentuoja nuomonės nenuoseklumą [21, p.325].

Toks visuomenės nusistatymas liudija, kad dauguma lietuvių, net ir turinčių aukštąjį išsilavinimą, korupciją suvokia kaip nemalonų, bet neišvengiamą su valdžios institucijomis susijusį reiškinį, nejausdami jokios asmeninės atsakomybės už savo pačių veiklą, negalvodami apie tolesnes ir ilgalaikes tokių savo veiksmų pasekmes. Kyšių davimo praktiką galima sieti su individų nepasitenkinimu, negalėjimu dalyvauti priimančiais politinius sprendimus, o tai lemia nedemokratiškus būdus (kyšių davimo) pasirinkimą stengiantis kontroliuoti socialinę tikrovę [51]. Trumpalaikių tikslų prasme korupcija padeda laimėti (apeiti nereikalingus formalumus, operatyviai ir efektyviai išspręsti reikalus), bet ilgalaikėje perspektyvoje nukenčia ekonominis efektyvumas, politinis teisėtumas, atsiranda struktūrinės nelygybės ir iškraipymų grėsmės [38, p. 39].

Ieškant atsakymo į klausimą, ar pilietinės visuomenės vystymasis 1999 – 2005 metų laikotarpiu galėjo paveikti valstybės užvaldymo kitimą, pilietinės visuomenės plėtra analizuotina dviem aspektais: vertybių ir nevyriausybinių organizacijų veiklos galimybių bei problemų. Lietuvos gyventojų vertybės, susijusios su pilietiškumu, 1999 – 2005 metais kito mažai (žr. 6 lentelę). Šiek tiek išaugo gyventojų socialinis pasitikėjimas, Lietuvos pilietybe besididžiuojančių ir manančių, kad Lietuvoje gerbiamos žmogaus teisės, gyventojų skaičius. Kita vertus, šiek tiek padaugėjo teigiamai buvusią komunistinę sistemą vertinančių ir autoritarinio valdymo norinčių gyventojų dalis, sumažėjo toleranciją vertinančių gyventojų.

Nevyriausybinių organizacijų vystymąsi ir problemas leidžia įvertinti JAV pagalbos kitoms šalims agentūros USAID kasmet skelbiamas Nevyriausybinių organizacijų tvarumo indeksas (*NGO Sustainability Index*). Pagal šį indeksą Lietuvos nevyriausybinių organizacijų padėtis 2000 – 2003 metais gerėjo, bet kiek pablogėjo 2004 m. Aktualiausios problemos nevyriausybiniams organizacijoms Lietuvoje 2004 m. buvo viešųjų paslaugų tiekimo, finansavimo, infrastruktūros, viešojo įvaizdžio srityse, tačiau jos turėjo veiklai palankią teisinę aplinką, buvo neblogai atstovaujamos viešajame gyvenime [47]. Pagal nevyriausybinių organizacijų padėtį Lietuva atsilieka nuo daugelio kitų Vidurio ir Rytų Europos šalių. Nevyriausybinių organizacijų veikloje dalyvaujančių gyventojų dalis 1999 - 2005 metais beveik nepakito (išaugo nuo 16 iki 17 proc.) [48; 40]. Taigi nors nevyriausybinių organizacijų padėties gerėjimas 1999– 2005 me-

tais galėjo sumažinti valstybės užvaldymo lygį, nevyriausybinių sektoriaus vystymas lieka labai svarbi problema.

6 lentelė. Lietuvos gyventojų vertybės ir nuostatos, susijusios su pilietiškumu (proc.) [40; 48]

Nuostatos, vertybės	1999 m.	2005 m.
Socialinis pasitikėjimas („Apskritai kalbant, ar jūs manote, kad dauguma žmonių galima pasitikėti, ar reikia būti labai atsargiam?“ – atsakiusių teigiamai respondentų dalis)	25	27
Gyventojų dalis, dalyvaujanti visuomeninių organizacijų ir judėjimų veikloje	16	17
„Ar didžiuojatės, kad esate Lietuvos pilietis?“ (atsakiusių didžiuojuosi ir greičiau didžiuojuosi respondentų dalis)	61	66
„Ar Lietuvoje gerbiamos žmogaus teisės?“ (respondentų dalis, kurie teigė, kad labai gerbiamos arba iš dalies gerbiamos)	23	27
Požiūris į buvusią komunistinę sistemą (teigiamas)	30	32
Lietuvai labai tinkama arba greičiau tinkama politinė sistema su stipriu lyderiu, kurio nevaržo nei parlamentas, nei rinkimai (sutinkančių respondentų dalis)	44	47
Tolerancija yra ugdytinas būdo bruožas (sutinkančių su teiginiu respondentų dalis)	58	53

Išskirtinos dvi nevyriausybinių organizacijų, užsiimančių antikorporacinėmis iniciatyvomis, rūšys<sup>13</sup>. Didžioji dalis nevyriausybinių organizacijų, kovojančių su korupcija, daro tai epizodiškai ir ne itin profesionaliai. Tarp tokių organizacijų galima išskirti tas, kurios atstovauja savo narių interesams (pavyzdžiui, įvairios vietos bendruomenės, pasipiktinusios nelegaliomis statybomis), ir tas, kurios atstovauja bendriems visuomenės interesams (pavyzdžiui, žalieji, protestuojantys prieš nelegalias statybas, kurios tiesiogiai neliečia jų organizacijų narių). Šių organizacijų tiksluose kova su korupcija nėra minima tiesiogiai, o į antikorporacinę veiklą jos įsitraukia

atsitiktinai. Todėl kovoje su tokia rafinuota korupcijos forma kaip valstybės užvaldymas šios organizacijos neturi lemiamos įtakos (pvz., R. Pakso prezidentavimo metu aktyviai savo poziciją reiškė daug nevyriausybinių organizacijų, tačiau, skandalui pasibaigus, jos pasitraukė iš aktyvios antikorporacinės kovos, ir po to vykusiame Seimo narių korupcijos skandale jos nebuvo matomos).

Antra organizacijų grupė, kuriai galima priskirti „Transparency International“ Lietuvos skyrių, Pilietinės visuomenės institutą, Lietuvos laisvosios rinkos institutą, Žmogaus teisių stebėjimo institutą, judėjimą „Kitas pasirinkimas“ ir kitas organizacijas, pasižymi kur kas didesniu profesionalumu. Kova su korupcijos apraiškomis yra pagrindinis arba vienas svarbiausių minėtų organizacijų tikslų. Šios organizacijos nesistenčia pernelyg akcentuoti atskirų korupcijos atvejų, bet daugiau vykdo prieš korupcijos sistemą nukreiptus veiksmus. Tokių veiksmų pavyzdžiai – tyrimų korupcijos tema organizavimas ir jų rezultatų skelbimas viešojoje erdvėje, įvairios antikorporacinės literatūros leidimas, rinkimas ir platinimas visuomenėje, diskusijų korupcijos tema rengimas ir pan.

Daugelis šių organizacijų buvo įkurtos po 1999 m., ir jų veikla buvo labai reikšminga keičiant korupcijos klausimus viešojoje erdvėje bei skatinant kovą su korupcija. Suvokiant pavienių organizacijų ribotas galimybes susilpninti korupcijos sistemą, pastaruoju metu pastebima tendencija kurti formalius ir neformalius pilietinius antikorporacinius aljansus. Vienas tokių aljansų pavyzdžių – Pilietinės visuomenės instituto, Žmogaus teisių stebėjimo instituto, „Transparency International“ Lietuvos skyrius ir Laisvosios rinkos instituto 2005 m. gegužės mėnesį įkurtas Pilietinis aljansas prieš korupciją. 2006 m. birželio mėn. įkurtas neformalus piliečių ir pilietinių organizacijų tinklas „Piliečių santalka“, savo veiklos strateginėse kryptyse didelį dėmesį skiriantis ir korupcijos problemos sprendimui [39].

Pagrindinė antikorporacinėms nevyriausybinių organizacijoms išskylanti problema kovoje su korupcija yra nepalankus valstybės pareigūnų požiūris, kurį aiškiai apibūdina vienas iš TILS ekspertų: „Iš esmės štai kaip mąsto (valstybės institucijų atstovai - autorių pastaba): taip, korupcija yra problema, labai didelė problema, bet jiems atrodo, kad „Transparency“ (TILS - autorių pastaba) yra tiesiog <...> ryšių su visuomene agentūra, kurie nori užsidirbti gyvenimui, tap-

<sup>13</sup> TILS ekspertų informacija [11].

dami svarbūs, palaikydami pokalbį visiems aktualia tema, ir tiesiog mums svarbu užsilipus ant bačkos rėkti ir sakyti „čia galima korupcija“, ir būti dėmesio lauke. Jiems neatrodo, kad mes nuoširdžiai to siekiame“ [11].

Atsižvelgiant į tokį valstybės pareigūnų požiūrį ir valstybės užvaldymo problemos sudėtingumą, nevyriausybinių organizacijų aljansų kūrimas gali būti labai naudingas kovojant su korupcijos sistema, tačiau jų vaidmuo neturėtų būti pernelyg vertintas. Svarbiausia tokių aljansų problema – nuomonių skirtumai tarp atskirų organizacijų atstovų, kuriuos išspręsti gali būti itin sudėtinga.

## Išvados

Valstybės užvaldymo koncepcija, sukurta korupcijos reiškiniui pereinamojo laikotarpio šalyse tirti, leidžia geriau nei politinės korupcijos sąvoka suvokti politikos formavimo procese kylančias problemas. Korupcinių sandėrių galimybė kyla visoms politiką formuojančioms institucijoms, o paklausos pusė tokiuose sandėriuose gali būti ne vien išoriniai subjektai, bet ir patys valdžios institucijų pareigūnai. Makropožiūriu, valstybės užvaldymas priklauso nuo ekonominių ir institucinių reformų įgyvendinimo po komunistinės sistemos žlugimo.

Valstybės užvaldymo lygis Lietuvoje 1999–2002 m. laikotarpiu sumažėjo, tačiau pagal turimus duomenis jo lygis padidėjo 2003–2005 m. laikotarpiu. Labiausiai valstybės užvaldymo paveiktomis institucijomis laikomos įstatymų leidžiamoji valdžia (Seimas), Vyriausybė, teismai ir politinės partijos, nors tai dar nereiškia, kad nėra bandoma užvaldyti ir kitas institucijas (Prezidentūrą ir kt.).

Subjektų, siekiančių užvaldyti valstybės institucijas, analizė leidžia teigti, kad valstybės užvaldymą Lietuvoje būtina suvokti platesniame kontekste, neapsiribojant vien šalies viduje veikiančiomis įmonėmis ir individais, bet didelį dėmesį skiriant ir užsienio valstybių (ypač Rusijos) naudojamiems korupciniams metodams paveikti politikos formavimą.

Nepakankamas valdymo (*governance*) efektyvumas vis dar sudaro prielaidas valstybės užvaldymo plitimui Lietuvoje. Neatsakingos ir neskaidrios politikos formavimą ir įgyvendinimą gali skatinti menkai institucionalizuota Lietuvos partinė sistema ir silpnos politinės partijos. Kelią korupciniams sandėriams politikos formavime galėtų užkirsti teisės aktų pakeitimai, įtvirtinantys efektyvia

ir ekonomine viešųjų sprendimų analize pagrįstą antikorpucinio teisės aktų vertinimo sistemą, prielaidas mažiau suvaržytai ir skaidresnei lobistinei veiklai, politinės televizijos ir radijo reklamos draudimus bei griežtesnę valstybės pareigūnų etikos priežiūrą.

Gana laisva Lietuvos ekonomika ir diversifikuota ekonomikos struktūra nesudaro didesnių prielaidų valstybės užvaldymo plitimui, bet menkas visuomenės pilietiškumo lygis ir silpnos nevyriausybines organizacijos yra vienos svarbiausių valstybės užvaldymo priežasčių. Nors šalyje yra nemažai nevyriausybinių organizacijų, profesionaliai vykdančių antikorpucines iniciatyvas, pilietinių organizacijų aljansų prieš korupciją kūrimas galėtų šių organizacijų veiklą padaryti efektyvesnę ir labiau matomą visuomenei bei valstybės institucijoms.

## Literatūra

1. Ališauskienė, R., Dobryninas, A., Žilinskienė, L. *Lietuvos korupcijos žemėlapis 2001-2004*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
2. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
3. Bennich-Björman, L. *Explaining Levels of Post – Communist State Capture: Moral Actors and Governmental Identities*. <http://www.qog.pol.gu.se/conferences/november2005/papers/Bennich-Bjorkman.pdf> [2006 03 12].
4. Buchanan, J, Tullock, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. The University of Michigan Press, 1965.
5. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) Interactive Dataset. <http://info.worldbank.org/governance/beeps/> [2006-05-14].
6. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) Interactive Dataset 2002. <http://info.worldbank.org/governance/beeps2002/front.htm> [2006-05-14].
7. Business Environment and Enterprise Performance Surveys: The 2005 Round <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXT/ECAREGTOPANTCOR/0,,contentMDK:20720934~page PK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:704666,00.html> [2006-03-12].
8. Degutis, M. Penkeri pilietinės visuomenės formavimosi metai: visuomenės reformos ir politinė kultūra. *Politologija*, 1995, Nr.1, 22-53.
9. Degutis, M. Politinė kultūra. Kn. Krupavičius, A., Luošaitis, A. (Ats. red.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2004, 83-105.
10. Economic Freedom of the World 2005 Annual Report. The Fraser Institute. <http://www.freetheworld.com/release.html>. [2006-07-27].

11. Ekspertinis interviu su „Transparency International“ Lietuvos skyrius ekspertais [atliktas 2006-02-28].
12. *Europa ir mes*. Vilnius: Gervelė, 2001.
13. Gray, Ch., Hellman, J., Ryterman, R. *Anticorruption in Transition 2: Corruption in Enterprise – State Interactions in Europe and Central Asia 1999 – 2002*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.
14. Greskovits, B. *Sectors, States and Post-Socialist Development Paths*. <http://cgsd.rutgers.edu/sectors-research.shtml> [2006-03-12].
15. Hellman, J., Kaufmann, D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance Development*, September 2001, Vol.38, No.3. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>
16. Hellman, J.S., Jones, G, Kaufmann, D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.html> [2006-03-12].
17. Heritage Foundation/Wall Street Journal Index of Economic Freedom: 2006. The Heritage Foundation <http://www.heritage.org/research/features/index/>. [2006-07-27].
18. Karklins R. Typology of Post-communist Corruption. *Problems of post-communism*, 2002, Vol.49, No.4, 22-32.
19. Karklins, R. *The System Made do it: Corruption in Post-Communist Societies*. Armonk, and London: M. E. Sharpe, 2005.
20. Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. Governance Matters IV: Governance Indicators 1996–2004. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html> [2006-07-27].
21. Kolarska-Bobinska, L. The impact of corruption on legitimacy of authority in new democracies. Kotkin S., Sajo A. (Ed.). *Political corruption in transition. A skeptic's handbook*. Budapest: CEU Press, 2002, 313-325.
22. Krickus, R.J. Iron Troikas: the New Threat from Russia. *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2005, T.1-2 (15/16).
23. Laurėnas, V. Pilielinės visuomenės dilemos Lietuvoje. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2003. Nr.1, 5-22.
24. „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2005“ palyginimai su ankstesniais tyrimais. <http://www.transparency.lt/new/index.php> [2006-05-14].
25. Lietuvos partinės sistemos kaitos įtaka politinei sistemai. [http://www.civitas.lt/lt\\_texts.html](http://www.civitas.lt/lt_texts.html) [2006-05-14].
26. Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992. Vilnius: Lietuvos informacijos centras prie Teisingumo ministerijos, 1996.
27. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr.57-2297.
28. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003. Nr.35-1461.
29. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr.135-4894.
30. Lietuvos Respublikos Seimas. <http://www.lrs.lt>. [2006-08-26].
31. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr.15-249.
32. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnyba. Veikla. [http://www.stt.lt/?lang=lt&menu\\_id=4](http://www.stt.lt/?lang=lt&menu_id=4) [2006-07-15].
33. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr.67-1659.
34. Lietuvos tauta. Išvados ir rekomendacijos valstybės politikai. [http://www.civitas.lt/lt\\_texts.html](http://www.civitas.lt/lt_texts.html). [2006 05 14].
35. Omelyanchuk O. *Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine*. <http://www.ualberta.ca/~cius/stasiuk/st-articles/an-explain.htm>. [2006-03-12].
36. Paliduskaitė, J. Interesų konflikto vadyba: nuo teorinio ir teisinio draudimo link praktinio realizavimo galimybių. *Organizacijų vadyba: Sisteminiai tyrimai*, 2005, Nr.3, 125-140.
37. Paliduskaitė, J. *Užsienio valstybių politikų veiklos reglamentavimo praktika. Kaip pažaboti korupciją?* Vilnius: Eugrimas, 2005, 99-160.
38. Pearson, Z. An international human rights approach. In P.Larmour, N.Wolanin (Ed.) *Corruption and anti-corruption*. Asia Pacific press, 2001, 30-61.
39. Piliėčių Santalka. <http://www.santalka.lt>. [2006-07-27].
40. Pilielinės visuomenės institutas. <http://www.pvi.lt>. [2006-05-14].
41. Piliponytė, J. Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2004, Nr.2, 83–95.
42. Ramonaitė, A. Pilielinės kultūros formavimosi Lietuvoje prielaidos ir perspektyvos: socialinio pasitikėjimo raiškos analizė. A. Jankauskas (Sudaryt.). *Politinė kultūra ir visuomenės kaita*. Vilnius ir Kaunas: Naujasis lankas, 2002, 70-87.
43. Ramonaitė, A. Politinis susvetimėjimas Lietuvoje: ar pilielinis švietimas gali pakeisti situaciją? [http://www.civitas.lt/lt\\_texts.html](http://www.civitas.lt/lt_texts.html). [2006-05-14].
44. Rose, R., Munro, N. Elections and parties in new European democracies. Washington, D.C.: CQ Press, 2003.
45. Statistikos departamentas prie LR Vyrriausybės. <http://www.std.lt>. [2006-07-27].
46. *Stojimo į ES stebėsenos procesas: korupcija ir antikorupcinė politika*. Budapest and New York: Open Society Institute, 2002.
47. The 2004 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/2004/index.htm](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2004/index.htm). [2006-05-14].
48. The European Values Study: A Third Wave. Source Book of the 1999/2000 European Values Study Surveys. <http://www.europeanvalues.nl/index2.htm>. [2006-05-20].
49. Vaitiekus S. *Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga*. Vilnius: „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2002.

50. Valatka, R. Ar egzistuoja oligarchija Lietuvoje? [http://www.politika.lt/?cid=693&new\\_id=4609&comments\\_page\\_nr=3&page\\_nr=](http://www.politika.lt/?cid=693&new_id=4609&comments_page_nr=3&page_nr=) [2006-05-14].
51. Valionis, A. Socialinių ir politinių vertybių kaita Lietuvoje 1990-1999 metais: adaptavimasis fragmentiškoje tikrovėje. *Kultūrologija*, 2000, T.6, 324-349.
52. Valstybinė tarnybinės etikos komisija. <http://www.vtek.lt>. [2006-07-27].
53. Zaborskas, K. Kovos su korupcija problemos. Kn. Juozapavičius R. (Sud.). *Skaidrumas ir korupcija Lietuvoje*. Vilnius: Pasviręs pasaulis, 2005, 58 – 67.

Jolanta Palidauskaitė, Raimondas Ibenskas

### **State Capture: the Case Analysis of Lithuania**

#### Summary

The concept of state capture, which is widely used when speaking about corruption in transitional democracies, defines illegitimate and non-transparent influence on state policy development. Though widely-spread in Lithuania, this phenomenon still has not been studied thoroughly by Lithuanian scholars. The phenomenon of state capture in Lithuania is analyzed in this article emphasizing three main aspects: its' prevalence, forms and reasons. After the short introduction on state capture the authors analyze this phenomenon using the Lithuanian case study, which is based on the analyses of legal acts, other surveys, scientific papers, and the interview with representatives of the Transparency International Lithuanian Chapter. The analysis showed that level of state capture in Lithuania decreased during the period of 1999 – 2002 but increased in 2005; however, there are not enough data to confirm the latter conclusion. Institutions mostly affected by state capture are legislative (Seimas), executive (Government), judicial and political parties. Business enterprises, separate individuals and foreign countries (especially Russia) sought to influence the formation of public policy in corrupt ways in Lithuania.