

Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje

Jolanta Paliduskaitė

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

Straipsnyje gvildinama korupcijos ir atsakomybės viešojo administravimo sistemoje tema. Analizuojama korupcijos sąvoka, išskiriant jos kitimo tendencijas, atskleidžiamas korumpuotos veikos turinys. Detalizuojant korupcijos tipus ar formas, atskiras dėmesys skiriamas korupciją paaiškinti bandančioms teorijoms. Akcentuojama administracinės atsakomybės svarba bei būdai ją didinti antikorupcinės politikos kontekste.

Raktažodžiai: korupcija, korupcijos formos ir tipai, administracinė atsakomybė, antikorupcinė politika, nacionalinė principingumo (sąžiningumo) sistema.

Keywords: corruption, forms and types of corruption, administrative responsibility, anticorruption policy, national integrity system.

Įvadas

Politikų ir žiniasklaidos susirūpinimą ir susidomėjimą korupcijos ir atsakomybės tema skatina politinio proceso ir komercinio intereso diktuojamos taisyklės. Politinės partijos ir atskiri Lietuvos politikai rinkimų kampanijų metu atiduoda duoklę ir beveik visuotinai deklaruoja nepakantumą ir būsimą kovą su korupcija. Tačiau dažno politiko asmeninis pavyzdys, elgesys, kai bandoma svarstyti antikorupcinius teisės aktus, kompromituoja juos ir politines jų partijas. Auganti žiniasklaidos įtaka piliečių apsisprendimui rinkimų metu iškelia „politinio spektaklio“ kainos klausimą [41, p.102]. Atsakant į tam tikros visuomenės dalies poreikius pamatyti politinį šou, užuot rimtai gvildenus visuomenės problemas, politikai ir žiniasklaidos atstovai tampa sandėrio (kurį galima įvardyti kaip korupcijos formą) dalyviai.

Lietuvos žiniasklaida, kurią galima pavadinti „visuomenės informavimo ir linksminimo priemone“, yra verslas, paklūstantis rinkos mechanizmams, jos logikai ir negailestingam konkurencijos principui [50, p.15]. Vedama naudos ir pelno motyvų, ji ieško sensacingos ir paklausios medžiagos, kuri padidintų jų leidinių ar programų tiražus ar reitin-

gus. Paklausi savo aktualumu korupcijos tema sulaukia didelio visuomenės ir politikų dėmesio bei nevienareikšmiškos reakcijos. Visuomenė, remdamasi žiniasklaidoje pateikta medžiaga, formuoja savo nuomonę apie šalies ar vietos valdžią. Ta nuomonė yra gana neigiama, nediferencijuota (linkstama apibendrinti, kad visos valdžios institucijos ir jų tarnautojai yra korumpuoti, savanaudžiai ir kt.), dažnai paremta emocijomis, subjektyviais vertinimais, o ne asmeniniu patyrimu. Politikai, reaguodami į žiniasklaidos kuriamą dienotvarkę, derina savo veiksmus ir sprendimus su tuo, kas kalbama, rašoma ar rodoma masinės informacijos priemonėse [4, p.37].

Nemažai spaudoje aprašytų nusikaltimų lieka neatskleisti. Todėl formuojamas visuomenės institucijų, kurios turėtų kovoti su tokiais nusikaltimais, bejėgiškumo ir neefektyvumo įvaizdis, o tai turi įtakos visuomenės pasitikėjimui atskiromis visuomeninėmis institucijomis ir valdžia [16, p.95; 34, p.172]. Dabartinė Lietuvos visuomenės informavimo priemonėse pasirodanti korupcijos kritika stiprina bejėgiškumo jausmą, socialinį pasyvumą, skepticizmą ir nepasitikėjimą antikorupcinėmis priemonėmis, t.y. ne apginkluoja, o nuginkluoja visuomenę, nepadedą formuoti visuomenės aktyvios pozicijos ir pasirengti priešintis korupcijai, imtis aktyvių priemonių. Lietuvos žiniasklaida prisideda prie korupcijos demonizavimo, t.y. sukelia korupcijos totalinio paplitimo ir nenugalimumo įspūdį, užuot skatinusi visuomenę kovoti su šiuo reiškiniu ir taip demonstruodama siektinus ir sektinus pilietiškos žurnalistikos pavyzdžius [44, p.70].

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

El. paštas: jolanta.paliduskaitė@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2005 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2005 m. spalio mėn.

Korupcijos įtaka įvairioms visuomenės gyvenimo sferoms skatina ir mokslininkus tirti šią temą. Paskutiniu metu akivaizdžiai augantis ne tik užsienio, bet ir Lietuvos tyrinėtojų dėmesys šiam fenomenui (monografijos, straipsniai, mokslinės konferencijos ir kt.), praktiniai jos prevencijos veiksmai (institucionalizuotos korupcijos prevencinių priemonių programos, antikorpucinės strategijos, apimančios daugelį svarbių priemonių ir išeinančios už vienos valstybės rėmų, ir kt.). Tarp daugelio tyrinėtojų paminėtini užsienio (Rose-Ackerman, Pope, Caiden, Kaufman, Klitgaard ir kt.) ir lietuvių (Justickis, Raudonienė, Vaitiekus, Dobryninas, Ališauskienė, Gutauskas, Pivoriūnas, Vaišvila ir kt.) tyrinėtojai, savo darbuose gvildenantys darbai atskirus korupcijos aspektus.

Šio straipsnio tikslas - išanalizuoti korupcijos ir atsakomybės problemą, atskirai gilinantis į korupcijos sklaidos niuansus, administracinės atsakomybės svarbą demokratijoje.

Korupcijos sąvokos kaita ir korupcijos sklaidos formos

Korupcija yra senas socialinis fenomenas, pasireiškiantis įvairiomis formomis ir turintis tendenciją kisti, prisitaikydamas prie aplinkos pokyčių. Korupcinė veikla būdinga valdžios atstovams, pavieniams asmenims ir organizacijoms. Korupcija veši skirtingo išsivystymo lygio valstybėse. Ilgą laiką vyravusią nuostatą, kad palankesnės sąlygos korumpuoti veikai yra autoritarinėse valstybėse, gerokai pakoregavo pastaruoju metu įvairiose senas demokratijos tradicijas turinčiose šalyse iškilę korupcijos skandalai (Vokietijoje, D.Britanijoje, ES institucijose ir kitur). Menkai ekonomiškai išsivysčiusiose Azijos ir Afrikos valstybėse korupcija dažnai įvardijama kaip šalies atsilikimui ir skurdui įtaką darantis veiksnys [46; 51].

Korupcijos užuomazgų randama asirų civilizacijoje; tai liudija ką byloja bylos iš XIII a. pr. Kr. datuojamo specialaus archyvo apie kyšius ėmusius valdininkus [53, p.7]. Vystantis visuomenėms bei technologijoms, korupcija įgauna vis naujų formų. Šiandieniniame pasaulyje stebima globalizacija ir plintanti privatizacija sukelia globalią korupciją tiek privačiame, tiek ir viešajame sektoriuose, sudarydama sąlygas interesų konfliktui, neetiškam elgesiui ir kitoms problemoms (atskaitomybės mažėjimas, dominavimas virš nacionalinių ekonomikų, neracionali ir pavojinga žmogiškų ir gamtinių išteklių eksploatacija ir kt.) atsirasti [21].

Tyrinėtojai linkę teigti, kad korupcija yra endeminė, kad jos esama visur, kur tik galima pasinaudoti savo padėtimi, siekiant pasipelninti.

Kaip teigia vienas iš nevyriausybinės organizacijos Transparency International įkūrėjų J.Pope, galimybės ir asmens polinkio tenkinti savo asmeninius interesus buvimas parengia prielaidas korupcijai atsirasti, nesvarbu ar tai būtų sportas, verslas, labdara ar kita veikla [46, p.xvii].

Viena iš metodologinių problemų, analizuojant korupciją kaip socialinį reiškinį, yra apibrėžimo problema. Šiandien nėra vieningo ir vienodo korupcijos apibrėžimo, o tai neabejotinai komplikuoja nacionalines ir tarptautines pastangas kovojant su šiuo reiškiniumi. Dėl korupcijos reiškinio sudėtingumo, įvairių jos formų bei tipologijų esama per 300 korupcijos apibrėžimų [30, p.345]. Kiekvienas save gerbiantis tyrinėtojas, prieš imdamasis gvildinti temą, susijusią su korupcija, šalia kitų apibrėžimų pateikia ir savo korupcijos sąvoką.

Skirtingai korupciją apibrėžia ne tik pavieniai tyrinėtojai, bet ir tarptautinės organizacijos. Jungtinių Tautų organizacija korupciją traktuoja tik kaip piktnaudžiavimą valstybine valdžia siekiant asmeninės naudos [11]. Panašios pozicijos laikosi Transparency International ir Pasaulio bankas, kurie korupciją apibūdina kaip piktnaudžiavimą siekiant asmeninės naudos viešo gyvenimo srityje [12; 14]. Pasaulio banko apibrėžime akcentuojamas viešojo ir privataus sektorių tarnautojų praturtėjimas elgiantis neteisėtai ir netinkamai. Europos Tarybos kovos su korupcija grupės (GRECO) apibrėžime iš kitų elgesio formų išskiriamas kyšininkavimas, pasitaikantis valstybiniame ar privačiame sektoriuose siekiant neteisėtos naudos sau ir kitiems [13]. Europos Bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD) priimtoje *Konvencijoje dėl kovos su užsienio valstybių pareigūnų kyšininkavimu sudarant tarptautinius verslo sandėrius*, korupcijos apibrėžimas išplėstas. Pasak šios konvencijos nusikaltimu laikoma pareigūno veikla siekiant kokios nors piniginės ar kitos neteisėtos naudos užsienio valstybės asmeniui [15].

Galima išskirti tris **korupcijos sąvokos kitimo tendencijas**: 1) nuo asmeninės naudos akcentavimo pereinama grupinės, organizacinės naudos suvokimo (įskaitant partinius, verslo partnerių interesus) link, 2) dėmesys vien tik nuo valstybinio sektoriaus pasislenka privataus sektoriaus (siaura/plati sąvoka) link, 3) suvokiamas kintantis pačios problemos kontekstas (lokali/globali problema).

Ilgą laiką korupcija buvo siejama tik su asmenine ar grupine (šeimos, giminės, verslo kolegu) nauda. Dabartinio politinio gyvenimo realijos leido kitu rakursu pažvelgti į korupcijos reiškinį. Politinių kampanijų finansavimas, glaudūs verslo ir politikos santykiai, rinkėjų balsų pirkimas, įvairios manipu-

liacijos inicijuojant ir svarstant įstatymus leido išplėsti naudos gavėjų kategoriją, įtraukiant ir organizacijas (politinės partijos, verslo grupuotės, atskiros institucijos).

Ryšėjanti tendencija pereiti nuo tradicinės prie moderniosios korupcijos sąvokos leidžia išplėsti galimų kovos su šiuo reiškiniu dalyvių sąrašą [48]. Tradiciškai korupciją suvokiant kaip valstybinio sektoriaus valdymo problemą, bandoma kovoti su šiuo reiškiniu valdžios institucijų, visuomenės ir žiniasklaidos pastangomis. Tokį korupcijos apibrėžimą suponavo istoriškai susiformavusi opinija apie valstybinio sektoriaus viršenybę, palyginti su privačiu sektoriumi ir su atskiru piliečiu. Valstybės pareigūnų ir institucijų priimami sprendimai bei veikla veikia visuomenės bei šalies raidos teisinius pamatus ir praktinį jų diegimą. Tačiau nemažesnės įtakos visuomenės raidai turi privatus ir nevyriausybinis sektoriai, kurių veiklos galimybės gerokai priklauso nuo valdžios institucijų sprendimų ir susiklostančių santykių modelio. Korupcija privačiame sektoriuje (karteliniai susitarimai, monopolijos, nesažininga konkurencija dalyvaujant viešuosiuose pirkimuose ir kt.) neigiamai veikia ne tik kitus verslo subjektus, bet ir pačią visuomenę, kuri moka už ilgalaikes ne visada akivaizdžias korupcijos pasekmes³.

Modernus korupcijos apibrėžimas įtraukia naudojimąsi padėtimi ne tik valstybiniame, bet ir privačiame (verslas) bei viešajame sektoriuje (nevyriausybinių organizacijų, medikų, pedagogų ir kt. profesijų atstovų veikla). Skirtingos korupcijos sąvokos, t.y. siaura (tradicinė)/plati (moderni) apima nevienodus korumpuotos veikos elementus. Korupcijai siaurąją prasme priskiriami nusikaltimai valstybės tarnybai, kurie įvardinti baudžiamajame kodekse, t.y. kyšio ėmimas, papirkimas, piktinaudžiavimas tarnyba, valstybės pareigūno neteisėtas dalyvavimas įmonės komercinėje, ūkinėje ar finansinėje veikloje, tarnybos įgaliojimų viršijimas, tarnybos pareigų neatlikimas, tarnybinis suklastojimas. Korupcijai plačiąją prasme priskirtini nusikaltimai ūkininkavimo tvarkai, t.y. komercinis papirkimas, neteisėtas atlyginimo paėmimas, piktinaudžiavimas pasitikėjimu komercinėje, ūkinėje ar finansinėje veikloje, viešojo pirkimo tvarkos pažei-

³ J.Lewis teigimu, „žemės drebjimai nežudo žmonių, tai padaro griūvantys pastatai“. Negalima užbėgti už akių žemės drebjimams, bet galima užkirsti kelią jų sukeliams nelaimėms. Italijos ir Turkijos pavyzdžiai liudija, kad dėl korumpuotų kontraktorių, statinių kontrolierių ir kitų pareigūnų, kurie ignoravo statybinius reglamentus, poįstatyminius aktus, neatliko tinkamos statinių kontrolės, drebjimai nusinešė tūkstančių žmonių gyvybes [38, p.23].

dimas, neteisėtas banko paskolos išdavimas, nepateisinamai rizikingą banko operaciją ir kt. [30, p.354].

Analizuojant pavienius korumpuotos veikos atvejus, pastebėta dvejopų standartų praktika. Savo aplinkoje aukštus standartus saviems darbuotojams keliančios Vakarų privačios kampanijos gana dažnai taiko labai skirtingus standartus (daug žemesnius, leidžiančius papirkti ar kitaip veikti kitų valstybių politikus/pareigūnus) darbuotojų elgesiui už savo šalies ribų. Tokia praktika leido besivystančių valstybių politiniam elitui sukrauti nemažą asmeninį kapitalą ir dar labiau išryškino socialinius skirtumus visuomenės viduje [30; 31; 51].

Šiandieniniame pasaulyje korupcija jau nėra tik lokali nacionalinė problema. Kartu su gamybos, prekybos ir paslaugų vystymu tarptautinėje erdvėje korupcija arba bandymai įvairiais neteisėtais būdais veikti kitų šalių pareigūnus ir politikus peržengia vienos valstybės rėmus ir tampa globalia problema. Šalia teigiamų globalizacijos ir internacionalizacijos pasekmių neišvengiamai išryškėja ir neigiami tokios veiklos aspektai (aplinkos apsaugos problemos, netolygus atskirų visuomenių vystymasis, korupcija ir kt.), kurių sprendimas reikalauja organizuotų pastangų.

Problemiškas ne tiek korupcijos apibrėžimo klaidingumas/korektiškumas, bet teiginiai, nusakantys korupcijos esmę [56, p.125]. Korupcijos tyrinėtojo S.P.Huntington nuomone, korupciją sunku apibrėžti įstatymais, nes ji yra unikali, t.y. apibrėžta laike ir erdvėje. Tokia pozicija, priešinga legalistiniam korupcijos supratimui, paaiškina nevienodą skirtingų tautų panašaus elgesio vertinimą [29, p.46]. Įstatyminiame korupcijos apibrėžime akcentuojamas privatus ir visuomenės intereso susidūrimas, kuris dažnai baigiasi privataus intereso prioretizavimu viešojo intereso sąskaita. Tačiau viešojo intereso sąvoka iškelia naujų problemų (sąvokos neapibrėžtumas, nekonkretumas, metodologiniai sunkumai detalizuojant sąvokos turinį, galimybės elitui piktinaudžiauti sąvoka savo grupės naudai, kt.).

Korumpuoto elgesio išskiriami trys bruožai:

1) asmeninės ar grupinės naudos siekimas; 2) slepiama veikla, t.y. mainai; 3) toks elgesys nėra pavienis atvejis ir turi ilgalaikę tendenciją [30, p.345-349]. Korupciją galima prilyginti mainams, kuriuose dalyvauja dvi suinteresuotosios šalys pusės. Viena yra sprendimą siūlanti, priimanti ar galinti jam daryti įtaką (politikas, valstybės tarnautojas, privatus asmuo), kita yra suinteresuota sprendimu šalis (asmuo, grupė, organizacija). Abi šalys ištraukia į tokius mainus tikėdamosios naudos. Naudos suvokimas neapsiriboja tik materialine nauda (pinigai, pramogos, kelionės, dovanos), tai gali būti siekiamas

postas, prestižas, galimybė prirėikus pareikalauti kokių nors paslaugų ir kt. Korupciniai mainai, kuriuose dalyvauja ne mažiau kaip dvi šalys (mainams vykstant per tarpininkus išauga ne tik dalyvių skaičius, bet ir sandėrio kaina), skiria korupciją nuo sukčiavimo, kuris yra daugiau pavienis nusikaltimas. Sukčiavimo atveju laimi tik viena šalis nepriklausomai, ar tai būtų asmuo, ar grupė [49, p.81].

Labai svarbus korupcijos bruožas – slėpimas. Slėpiami mainai nuo valstybės, rinkėjų, valdžios institucijų, skaitytojų, priklausomai nuo to, kas yra sprendimą priimanti šalis. Korumpuotas valstybės tarnautojas turi sudaryti išpūdį, kad veikė nepažeisdamas įstatymų ar procedūrų, kartu nuslėpdamas, kad pasinaudojo netobula teisine baze konkrečiam sprendimui priimti, už kurį jam buvo atsilyginta. Valstybės tarnautojas, kurio pagrindinė pareiga priskirtas funkcijas atlikti nešališkai, sąžiningai ir teisingai tarnaujant visuomenės interesams, slapta apgauna visuomenę siekdamas asmeninės naudos. Slaptumas ir skiria korupciją nuo piktnaudžiavimo valdžia [30, p.348].

Ne kiekvienas valstybės tarnautojo, politiko, žurnalisto nusižengimas įvardijami kaip korumpuota veika. Korumpuotas veiksmas įvardijamas kaip korupcija tik tuomet, kai jis įgauna ilgai trunkančios veiklos pobūdį, nesvarbu ar taip elgtųsi atskiras asmuo ar organizacija, institucija [30, p.348]. Atskiro individo(u) korumpuota veika organizacijoje ar institucijoje leidžia tyrinėtojams analizuoti individualios korupcijos pasireiškimo atvejus. Institucijos misijai ar uždaviniams įgyvendinti, pasitelkus korumpuotos veikos metodus ar priemones, tyrinėtojai kelia institucionalizuotos arba sisteminės korupcijos problemą [8, p.66-68].

Korupcijos esmės (turinio) atskleidimas leidžia pažvelgti į **korupcijos rūšis (tipai) bei formas**. Kartais rūšys yra tapatinamos su korupcijos formomis. Korupcijos rūšis labiau atspindi bendresnį korumpuotos veikos pasireiškimo kontekstą, tuo tarpu forma labiau atspindi elgesio specifiką. Dažnai priimta išskirti šias korupcijos rūšis pagal jos reikšimosi sferas: politinę, administracinę (biurokratinę), privataus sektoriaus ir egzistuojančią tarptautiniuose sandėriuose. Administracijos veiksmuose korupcinė veika pasireiškia arba atliekant tai, ko reikalauja taisyklės (nelegali nauda gaunama už tiesioginių pareigų atlikimą), arba jas pažeidžiant (įstatymai draudžia tokią veiklą) [46, p.3-11]. Konkrečias korupcijos formas nustato valstybės Baudžiamasis kodeksas. *Lietuvos Baudžiamojo kodekso* 225–229 straipsniai apibrėžia tokias korupcinės veikos formas kaip kyšininkavimas, tarpininko

kyšininkavimas, papirkimas, piktnaudžiavimas, tarnybos pareigų neatlikimas [39, p.701-703].

Kiekybiniai kriterijai arba korupcijos pasireiškimo lygmuo leidžia išskirti „smulkiają“ (smulkūs mokejimai, skatinimai, tikintis sulaukti palankaus sprendimo⁴) ir „stambiają“ korupcijas (reiškiasi aukščiausiuose valdžios sluoksniuose, kai politinis ar verslo elitas gali veikti įstatymų leidimą, valstybės ir visuomenės vystymosi tendencijas) [36]. Pagal laiko kriterijų arba trukmę skiriama epizodinė ir sisteminė (tęstinė) korupcija. Epizodinė korupcija yra daugiau atsitiktinis, pavienis elgesys, kai organizacijoje vyrauja aukšti veiklos standartai. Nesąžiningas darbuotojas sudrausminamas ir taip operatyviai užkertamas kelias sisteminėi korupcijai tarpti. Sisteminės korupcijos atveju sąžininga, principinga veikla yra išimtis, korupciniai pažeidimai tampa asmens, visuomenės ar visos įstaigos veikimo norma [8, p.66 -69].

Dažniausiai korupcija siejama su kyšininkavimu (kyšių ėmimas ir davimas), piktnaudžiavimu tarnybiniiais įgaliojimais, neteisėtu visuomeninių išteklių naudojimu, interesų konfliktu, nepotizmu ir kt. [30, p.345]. Tyrinėtojai (Carney, Vose ir kt.) akcentuoja interesų konflikto sąsajas su korupcija, pabrėždami, kad visi korupcijos atvejai apima interesų konfliktą, bet atvirkščias teiginys ne visuomet teisingas. Terminas korupcija vartojamas didelėms ir akivaizdžioms paperkamumo ir tarnavimo sau formoms įvardyti, menkesnius atvejus apima interesų konflikto vardas [55]. Korupcija laikoma nusikaltimu, o interesų konfliktas daugeliu atveju nėra įvardijamas kaip nusikaltimas. Korupcija daugiau sietina su didele finansine nauda, tuo tarpu interesų konfliktas - su socialiniais santykiais ir elgesiu, kuriuos sunku įvardinti kaip nusižengimą, nors jie ir pažeidžia nešališką tarnybinių pareigų atlikimą⁵.

Bene plačiausią korumpuotų veikų sąrašą pateikia G.E.Caiden, išskirdamas šias korupcijos formas: valstybinės reikšmės paslapties išdavimas, neteisėtos užsienio transakcijos, kontrabanda, kleptokratija, visuomeninių fondų privatizacija, vagystės, neteisėtas pasisavinimas, klastojimas, išėikvojimas, sąskaitų išpūtimas, piktnaudžiavimas fondais, piktnaudžiavimas valdžia, bauginimas, kankinimai, nepelnyti atsiprašymai ir atleidimai, apgavystė ir melas, blogas reprezentavimas, apgandinėjimas ir suktybės, šantažas, teisybės iškraipymas, nusikaltamas elgesys, falsifikuotas liudijimas, neteisėtas areštas, melagingas apkaltinimas, pareigų neatliki-

⁴ Kartais tai vadinama „išlikimo“ (išgyvenimo) korupcija, ypač besivystančiose šalyse, kur pareigūnų algos itin žemos ir neužtikrina net gyvenimo minimumo [Pope, p.xi].

⁵ Carney cituota iš [35].

mas, parazitavimas, dezertyravimas, kyšiai ir papirkinėjimas, atėmimas, neteisėtos rinkliavos, rinkimų klastojimas, balsų pirkimas, rinkimų machinacijos, piktnaudžiavimas vidine ir konfidencialia informacija, informacijos įrašų falsifikavimas, valstybinių vietų, nuosavybės, licencijų pardavimas, maniauliacijos reguliariais pirkimais ir aprūpinimais, kontraktais ir paskolomis, mokesčių vengimas ir stambios spekuliacijos, įtakos ar paslaugų pirkimas, interesų konfliktas, netinkamų dovanų, honoraro, pasiūlymų, iškylių priėmimas, ryšiai su organizuotu nusikalstamumu, juodosios rinkos operacijos, favoritizmas, pridengimai, neteisėtas sekimas, piktnaudžiavimas telekomunikacijomis ir paštu, oficialiais antspaudais, raštinės reikmenimis, būstu, papildomu uždarbiu [6]. Todėl pats autorius kitame savo darbe teigia, kad „beveik viską galima sutalpinti korupcijos sąvokoje“ [7, p.26].

Skirtingą visuomenės požiūrį į atskiras korupcines veiklas atspindi korupcijos skalė (išskiriama juodoji, baltoji ir pilkoji korupcijos). Veiksmai, kuriuos smerkia ir visuomenė, ir tarnautojai, reikalaujami už juos bausmės įvardijami juodosios korupcijos vardu⁶. Baltoji korupcija apibūdina tuos veiksmus, kuriuos ir visuomenė, ir tarnautojai vertina neigiamai, bet ne taip griežtai kaip pirmuoju atveju⁷. Pilkosios korupcijos atveju tik viena iš minėtų pusių veiksmus vertina neigiamai⁸ [26].

Metodologiniai aspektai ir teorijos aiškinančios korupciją

Socialinių mokslų specialistai skirtingai vertina korupcijos fenomeną [42]. Politikos mokslų specialistai korupciją vertina politinio elgesio požiūriu. Korupcija prilyginama interesų (spaudimo, lobistinių) grupių įtakai, kuri vykdoma neteisėtai, netinkamai parinktomis priemonėmis siekiant labai konkrečių tikslų. Korupcinė veika pastebima tiek rinkimų kampanijų, tiek palyginti ramio politinio proceso vystymosi laikotarpiu. Politinės aplinkos kontekste vartojamas panašią reikšmę turintis terminas „valstybės užvaldymas“ (*state capture*)⁹.

⁶ Pavyzdžiui, Indonezijos prezidentas Mahometas Sucharto per 30 prezidentavimo metų iš valstybės pavogė net 35 mlrd. dolerių [17].

⁷ Daugelis linksta pateisinti bandymą „susitarti“ su kelių policininkais, jiems asmeniškai pasiūlant mažesnę nei nustatyta administracinės teisės pažeidimų kodekse sumą už padarytą nusizengimą.

⁸ Tai dažnai susiję su pasinaudojimu tarnybine padėtimi siekiant asmeninės gerovės, kurį daugiau linkę smerkti arba principingi asmenys, arba neturintys tokios galimybės.

⁹ Po 1999 m. Pasaulio ir Europos ir rekonstrukcijos ir plėtros bankų atlikto verslo aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimo posovietinėse valstybėse. Šis terminas

Jis atspindi viešame ir privačiame sektoriuje veikiančių asmenų, grupių ar firmų neteisėtus ir neskaidrius veiksmus, siekiant palenkti įstatymų, taisyklių, nutarimų, valstybės politikos formavimą savo labui.

Viešojo administravimo tyrinėtojai korupcijoje išvelgia vadybos problemas (netinkamas veiklos organizavimas, funkcijų neaiškumas ar dubliavimas, neaiški atsakomybė, nepakankama veiklos priežiūra ir kontrolė, kt.) ir daugiau dėmesio skiria administracinės (biurokratinės) korupcijos klausimams. Ekonomistai korupcijos fenomeną sieja su disbalanso tarp aprūpinimo prekėmis (paslaugomis) ir poreikių atsiradimu, kai siekiama apginti savo interesus. Antropologai problemą gvildena iš visuomenės socialinių santykių pozicijos: kyšininkavimą jie laiko tradicine ir neformalia dovanų davimo praktika. Favoritizmą, nepotizmą ir klientelizmą vertina per socialinių kontaktų prizmę ir dažnai kovą su korupcija interpretuoja kaip socialinių ryšių (tinklų) ardymą.

Sociologai akcentuoja valdžios ir statuso santykių aspektą, kai, naudojantis tarnybine padėtimi, kaupiamas asmeninis turtas, kuriamas statusas visuomenėje. Psichologų tyrimo objektas pats deviantinis, t.y. nukrypstantis nuo įprastų normų, elgesys. Teisės tyrinėtojai korupciją vertina kaip nepakankamai tobulo teisėkūros proceso padarinių, prieštaravimo tarp egzistuojančių visuomenės tradicijų ir institucionalizuotų teisės normų pasekmę.

Nepaisant atskirų tyrinėtojų, tarptautinių organizacijų atliekamų tyrimų ir studijų apie korumpuoto elgesio priežastis, jo pasireiškimo formas, mokslininkų dėmesys korupcijos pasekmėms įvairiuose lygiuose bei gyvenimo sferose nėra pakankamas. Korupcijos tyrinėtojai užima pastebimai nevienodas metodologines pozicijas, vadovaujasi skirtingomis teorijomis.

Analizuojant korupciją išskiriami **du skirtingi metodologiniai požiūriai**: moralinis ir funkcionalus. Pirmajai pozicijai atstovaujantys lygina potencialiai korumpuotą elgesį su absoliučiai moraliu, korupciją vertina kaip blogį, susijusį su tokiomis žmogaus savybėmis kaip šykštumu ir godumu. Korupcijos problemą rekomenduojama spręsti perimant vakarietiškus valdžios elgesio standartus, mažinant socialinius skirtumus, diegiant nacionalinio intereso idėją. Korupciją vertinant iš funkcinių pozicijų, vertybinės nuostatos ir nusistovėję papročiai (dovanų davimo, rūpinimosi šeima, gimine, kt.) nėra svarbūs. Bandoma suvokti, kaip

daugiau akcentuoja korupcijos pasireiškimus formuojant politiką [52, p.56].

korupcija padeda politinei, socialinei ir ekonominei sistemai išsilaikyti. Korupcija vertinama kaip politinės ir administracinės sistemų netobulumo pasekmė. Nors korupcija ir nelegali, bet ji padeda įveikti institucinius barjerus, biurokratizmą, pagreitinti administracinę veiklą, todėl, funkcionalistų nuomone, naudinga ir būtina. laikantis šios pozicijos šalininkų logikos, kova su korupcija gali pažeisti tradicinius visuomenės ryšius [56, p.125-129].

Ir vertinimas iš moralės, ir iš funkcionalių pozicijų turi savų trūkumų. Moralės principų suabsoliutinimas daugiau tėra teoriniai samprotavimai nei elgesio gairės, kuriomis būtų įmanoma vadovautis dėl daugelio situacinių ir institucinių spaudimo formų. Negebėjimo skirti funkcionalumą nuo disfunkcionalumo pasekmė - bandymas pagrįsti korupcijos būtinumą ir naudingumą sistemai egzistuoti, o tai padeda pateisinti bet kokio pobūdžio korupcinius nusikaltimus.

Korupcijos atsiradimas aiškinamas iš istorinių ir kultūrinių, struktūrinių, biurokratinių ir politinės ekonomikos pozicijų [27]. Istoriniame ir kultūriniame korupcijos aiškinyje akcentuojami urbanizacija ir politinis stilius. Miesto aplinka sumažina šeimos ir religijos socialinę kontrolę ir kartu leidžia sutelkti valdžios programas bei išteklius¹⁰. Egzistuoja tam tikras politinis stilius (kultūra), menkai vertinantis sąžiningumą, efektyvumą ir pirmenybę teikiantis favoritizmui, asmeninei ištikimybei ir asmeninei naudai¹¹. Korupcijos fenomeną aiškinant iš ekonominių pozicijų, konstatuojama, kad politinei korupcijai įveikti vien tik konkuruojančių rinkimų nepakanka, nes šalia to dar svarbus rinkėjų išsilavinimas ir išprusimas. Informuoti ir susirūpinę politiniu procesu rinkėjai, per rinkimus balsuodami už atskiras partijas ar kandidatus, leidžia konkurencijai eliminuoti korupciją. Administracinės korupcijos atsiradimas sietinas su valdžios nepajėgumu teikti visas reikalaujamas paslaugas. Konstatuojama, kad, atlikus kainos ir naudos analizę, korupcija gali pasirodyti funkcionali: pagreitina administracinį ar įstatymų leidimo procesą; padaro biurokratiją žmogiškesnę; padeda apeiti biurokratijos nelankstumus, nerangumą, nemokšišumą; integruoti nusišalinusias grupes (politiškai silpnas etnines, religines, rasines grupes); įgalina verslininkus funkcionuoti sudėtingoje verslo aplinkoje.

¹⁰ Silpsta gėdos už netinkamus elgesius jausmas, mažiau dėmesio kreipiant į visuomenės nuomonę, kuri ilgą laiką buvo gana veiksminga kontrolės priemonė.

¹¹ Amerikoje 1829-1883 m. vyravo spoils sistema, kai valstybiniai postai buvo dalijami už politines paslaugas.

Politinę sistemą analizuojant kaip struktūrą, iškyla jos kokybės klausimas. Politinio autoriteto išskaidymas (decentralizacija) vertinamas kaip pretekstas korupcijai atsirasti. Suskaidyta, fragmentinė sistema sudaro galimybę tarnautojams būti mažiau matomiems, apsunkina korumpuotų veiksmų išsiaiškinimo galimybes.

Šiems aiškinimams galima atrasti kontrargumentų. Trečiojo pasaulio valstybės urbanizacijos lygiu ir mastais negali lygintis su Vakarų šalimis, tačiau korupcija klesti ir tradicinėse, Vakarų civilizacijose mažai paliestose visuomenėse. Kai kurie tyrinėtojai, gvildendami korupcijos šaknis bando rasti takoskyrą tarp aukštesnes ir žemesnes pajamas turinčių visuomenių [22]. Nepaisant kultūros, ekonominių sąlygų ir politinės organizacijos skirtumų papirkinėjimų sritys visame pasaulyje stebėtinai vienodos [51, p.35]. Naujoji viešoji vadyba, paskelbusi kursą didesnio valdžios veiklos efektyvumo bei rezultatyvumo link, pasuko decentralizacijos, privatizavimo kryptimi. Tačiau, kaip rodo naują kursą pasirinkusių valstybių praktika, privatizavimas, viešieji pirkimai, decentralizacija, viena vertus, sprendžia problemas, kita vertus - sukuria naujų galimybių korupcijai, interesų konfliktams, įtakos darymui, piktnaudžiavimams tarpti [18; 24].

S.Rose-Ackerman ir R.Klitgaard į korupciją žvelgia per ekonominio elgesio modelį ir analizuoja rizikos (išaiškinimo) laipsnio ir kyšio vertės (naudos) santykį. Tai primena racionalaus pasirinkimo teoriją, kai individas racionaliai apskaičiuoja ir nutaria įsitraukti (ar neįsitraukti) į korumpuotą veiklą, įvertindamas galimą naudą ir potencialią riziką. Paradoksalu, bet gero darbo ir korupcijos motyvai gana panašūs - tai noras uždirbti daugiau, turėti įtaką, suteikti paslaugą svarbiems žmonėms ir kt. Pagrindinė rekomendacija kovojant su šiuo negatyviu visuomeniniu reiškiniu, S.Rose-Ackerman nuomone, gali būti viešojo administravimo privatizavimas, sprendimų debiurokratizavimas, auganti rizikos kaina ir diegiamas sprendimų priėmimo skaidrumas. Kai kovos su korupcija išlaidos yra didesnės nei patiriami nuostoliai, ekonomistai linkę susitaikyti su tam tikru korupcijos lygiu, pripažindami, kad korupcijos sunaikinti neįmanoma [32; 51].

F.Anechiarico ir J.Jacobs korupcijos ištakų ieško ne individo veiksmuose, bet organizacijos kultūroje ar struktūroje [1, p.22]. Kolektyvinis mąstymas, jausmai ir įprastas reikalų tvarkymo būdas iš dalies nulemia darbuotojų elgesį ir sprendimus.

Žvelgiant administravimo požiūriu, korupcijos priežastis dažnai yra nepakankama valdininkų sprendimų kontrolė. Bandant ieškoti išeities tokiems piktnaudžiavimams pašalinti, siūlomas vidinis ir

išorinis skaidrumas tobulinant vidines instrukcijas ir procedūras, siekiant biurokratinių struktūrų atsiskaitymo piliečiams, galimybės apskusti valdininkų veiksmus. Tačiau skaidrumas gali turėti ir neigiamą, mažesnio tyrinėtojų pastebimą efektą. Kai žiniasklaida ir visuomenė nėra kritiškai nusiteikusių korupcijos atžvilgiu ir daugiau linkusios ją toleruoti, korupcijos atvejų paviešinimas skatina tokios veiklos imitavimą, o tai sudaro sąlygas korupcijai ir cinizmui plisti [43, p.13]. Korupcija traktuojama kaip neigiamos įstaigos, organizacijos dorovinės aplinkos padarinys. Žema profesinė etika ar abejingumas vertybėms, atsirandanti dėl prasto vadovavimo, profesinio uždarmo ar dėl blogos atskiros asmenybės įtakos, nulemia korupcijai palankios kultūros atsiradimą organizacijoje. Antikorupcinės kultūros, akcentuojančios svarbias profesinės etikos vertybes, kūrimas būtų vienas iš priešnuodžių.

Gana artima šiai teorija yra „supuvusio obuolio“ teorija, korumpuoto elgesio priežasčių ieškanti žmogaus charakterio savybėse ir besigilinti į tokio elgesio motyvus [30, p.371]. Tačiau vien blogųjų asmens savybių konstatavimas ir suvokimas, kad žmogus pasirinko blogas vertybes kaip savo veiklos orientyrus, nenurodo jokio problemos sprendimo. Jokių užuominų į etikos vadybą čia nerandama.

Gvildenant visuomenės kultūros ir korupcijos santykio temą, dažnai akcentuojama takoskyra tarp gana sąžiningos valdžios protestantiškose (Skandinavija, Olandija, Vokietija, kt.) ir „susitepusios“ Romos katalikų šalių (Italija, Ispanija, kt.) valdžios. Pabrėžiama skirtinga religijos, klimato ir tautinės vienybės jausmo įtaka tų šalių asmens ir visuomenės moralės standartams. Puritoniška sąmonė reikalauja doresnio elgesio, nes asmuo pats save turi vertinti ir išmokti gyventi su savo nuodėmėmis. Kataliko išpažintos nuodėmės išperkamos be didesnių vidinių sąžinės pastangų. Protestantai gerbia taupumą, drausmę, bendro gėrio siekimą, reiškia didesnę pagarbą valstybės tarnybai nei dvasininkams tuo tarpu katalikai mažiau pragmatiški, lojalūs ir karaliui, ir popiežiui. Pareigos prieš visuomenę jausmas stipresnis Europos šiaurėje nei pietuose, nes atšiauresnis Skandinavijos klimatas reikalavo daugiau bendrų pastangų išlikti ir sudarė palankias sąlygas tautinei vienybei puoselėti, tuo tarpu Viduržemio jūros baseine vyravo egoistinis elgesys, požiūris į valdžią buvo gana neigiamas, priešiškas [43, p.10-12]. R.Neild išsakyta idėja įdomi ir nauja, bet ji nėra paremta empiriniais tyrimais.

Bandant apibendrinti teorijas, analizuojančias korupcijos priežastis, galima išskirti mikro-, mezo- ir makrolygio veiksmus, veikiančius šio reiškinio atsiradimą. Žemiausiame lygyje korupciją sąlygojan-

tys veiksniai yra individas (jo principai, vertybės, asmeninės aplinkybės) ir jo atliekamas darbas (darbo pobūdis, kolegų įtaka, turimi kontaktai). Mezo lygmenyje svarbi yra organizacija, t.y. jos vadovai, organizacijos struktūra (dydis, funkcijų sudėtingumas, kontrolės ir audito sistema, atsakomybių atskyrimas), organizacijos kultūra (tikslai ir misija, vertybės ir normos, esantis kodeksas), personalo politika (atranka ir mokymas, apmėnėjimai ir skatinimai). Tarp korupciją sukeliančių makrofaktorių paminėtini esantieji įstatymai, politinė-administracinė struktūra, visuomeninė aplinka (normos ir nusikalstamumas)¹² [28, p.35].

Administracinės atsakomybės svarba

Korupcijai atsirasti ir tarpti reikalingos galimybės pasinaudoti savo padėtimi ir asmens polinkis pasinaudoti tomis galimybėmis. Valstybės tarnautojai, įgyvendindami politiką priimtus įstatymus, turi tam tikrą veikimo laisvę (diskreciją), nes jokie, net ir patys tobuliausi, įstatymai negali numatyti visų įstatymo realizavimo aplinkybių. Teisės aktais numatyti pareigūnų įgaliojimai ir funkcijos suteikia jiems galimybes interpretuoti įstatymus ir kitus teisės aktus juos realizuojant. Diskrecija ne tik suteikia tam tikrą veikimo laisvę, bet reikalauja atsakomybės, pareigingumo, pilietinio subrendimo, gebėjimo suvokti platesnį valdžios veiksmų kontekstą, galimas valdžios veiksmų pasekmes bei visuomenės vertinimus ir prireikus gebėjimo atsiskaityti už savo veiklą.

Atlikdamas tarnybines pareigas, valdininkas nenustoja būti privačiu asmeniu, turinčiu asmeninių motyvų, kurie gali pakoreguoti jo sprendimą (elgesį). Kiekviena sistema bando išvengti šio potencialaus privataus ir viešo intereso susidūrimo, bandydama nuasmeninti, neutralizuoti tarnautojo sprendimus ir veiklą [30, p.349]. Profesinėje veikloje reikalaujama atsiriboti nuo asmeninių, grupinių interesų, poreikių, jausmų, motyvų ir vadovautis bendrais visuomenės interesais. Klasikiniu laikomas W.Lippmann pateiktas visuomenės intereso apibrėžimas, kai žmogus pasirenka „aiškiai matydamas, racionaliai galvodamas ir veikdamas nesuinteresuotai ir nešališkai“ [40, p.42]. Tarnavimas visuomenės interesui apibrėžiamas per nešališkumą, nesavanaudiškumą, interesų konflikto vengimo, tolerancijos skirtingų interesų atžvilgiu, orientacijos į ateitį ir efektyvumo sąvokas. Visuomenės interesai, P.Finn teigimu, „turi

¹² Nors autorius nemini, bet tikslinga būtų išskirti ekonominį išsivystymo lygį, socialinę diferenciaciją ir kultūrinę terpę.

užgožti atskiro asmens sąžinę“ ir būti etikos kompasu [23, p.326].

Tarnautojo polinkis į subjektyvius, šališkus sprendimus, rūpinantis savo privačiais, draugų ar giminių interesais, tiesiogiai ar per tarpininkus įsitraukiant į korumpuotą veiką, netinkamai naudojant jam patikėtą valstybės ir savivaldybių turtą, tarnybinę informaciją ar užimamas pareigas diskredituoja ne tik atskirą pareigūną, bet ir instituciją, meta šešėlį visai valdžiai. O.Dwivedi teigia, kad valstybės tarnautojai nebūtinai turi duoti neturto įžadus, bet į darbą privalo žiūrėti kaip į pašaukimą, suvokdami pareigą tarnauti visuomenei ir prisimindami atsakomybę už jos gerovę [20, p.314-317].

Nešališkumo ir nesavanaudiškumo vertybių devalvacija valstybės tarnyboje sietina su bendrai visuomenėje vykstančia vertybių kaita. Šiuolaikinė visuomenė ypač vertina vartojimą ir daiktų turėjimą, asmens sėkmę ir prestižą matuoja materialine gerove ir jo pagrindu susiformuojantį vartojimo stilių, o ne individo indėliu į visuomenės vystymąsi. Globaliai plintanti masinė kultūra sąlygoja vartotojiškos visuomenės atsiradimą kai prioritetas teikiamas pragmatiškiems, racionaliems tikslams ir vertybėms, idealistines vertybes nustumiant į antrą planą. Tokiai visuomenei būdingas ne tik vartotojiškas elgesys, bet ir mąstymo būdas. Masinės komunikacijos priemonės propaguoja masinės kultūros produktus, kurdamos vartotojišką mąstyseną, reklamuoja vartotojišką elgesį, kuris palapsniui praskisverbia į politinę ir administracinę sistemas. Daugelis politikų ir valstybės tarnautojų visai nesijaudina, bandydami asmeniniais ar kitokiais tikslais pasinaudoti tarnybine padėtimi (pagal galiojančią vartojimo kultūrą). Valstybės tarnyboje galima pastebėti elgesio požymių, kurie atitinka rinkos dėsnius, o ne tarnavimo visuomenės gerovei normas [44, p.58].

Jau pati tarnavimo visuomenei idėja implikuoja, kad valdžios veikla turi būti atvira ir skaidri. Šios vertybės apsaugo visuomenės interesus nuo blogo administravimo, galimos korupcijos, gina individų teises, leisdami jiems skųstis dėl netinkamų administracinių sprendimų. Tačiau, nepaisant visų bandymų teisiškai reglamentuoti ir įtvirtinti atvirą ir skaidrų valdymą, pasitaiko nukrypimų, ypač bandant deleguoti valdžios funkcijas (viešieji pirkimai) ar parduoti jos nuosavybėje esantį turtą (privatizacijos procesas).

Atvirumo ir skaidrumo vertybės, viena vertus, atspindi piliečių teisę žinoti, kas vyksta valdžios koridoriuose, antra vertus, atspindi valstybės tarnautojų pareigą vadovautis šiomis vertybėmis kasdienėje veikloje. Atvirumas reiškia valstybės tarnautojų

ar atskirų institucijų veiklos ir sprendimų priėmimą išoriniam žvilgsniui ar tyrimui. Tai reikalauja nuolatos informuoti piliečius apie tai, kas vyksta, kokie sprendimai priimami ir kodėl. Tačiau negalima suabsoliutinti šių vertybių svarbos. Atvira valdžios institucijų ir jos atstovų veikla, nepažeidžiant teisės aktais apibrėžtų valstybės ar tarnybos paslapties, asmens teisės į privatumą atvejų ir vykdant politikų nustatytus tikslus, neprasilenkianti su visuomenėje priimtomis moralės normomis, kuria tinkamą valstybės tarnybos ir valdžios bendresnę prasmę įvaizdį (reputaciją), kuris tiesiogiai veikia visuomenės pasitikėjimą demokratijos procesu ir valdžia. Atvirumas ir viešumas gali būti suvokiamos kaip normos, kurių privalu siekti, ir kaip priemonė didesniai efektyvumui ir rezultatyvumui pasiekti [19, p.63]. Visuomenės pasitikėjimo valdžia pagrindas yra jos ketinimų ir sprendimų priėmimo proceso atvirumas ir skaidrumas [2].

Skaidrumas arba viešumas leidžia tikėtis suvokti administravimo esmę ir procedūras. Ilgą laiką tradiciškai viešasis administravimas asocijavosi su diskretiškumu ir paslaptimis. Atviros valdžios idėja demokratinėse valstybėse atsirado apie 1960-uosius metus, kai buvo susirūpinta administracinės valstybės augimo ir plėtimosi tempais bei mastais, atkreipus dėmesį į tai, kad biurokratija, užuot tarnavusi visuomenei, tampa savitiksle uždara organizacija, išryškėja jos disfunkcijos (Waldo, Downs. Kaufman ir kt. darbai). R.Chapman, plėtodamas mintį, kad demokratija atspindi ryšį tarp piliečių ir valdžios, teigia, kad polinkis pernelyg išlaptinti valdžioje vykstančius procesus yra abejotinas ir kelia grėsmę demokratijos tvirtumui. „Demokratijos tvirtumui gali iškilti grėsmė, jei biurokratai yra pernelyg linkę išlaptinti tuos dalykus, kurie galėtų būti vieši, ir pernelyg akcentuoja savo teises į informaciją, tarsi ji priklausytų tik jiems vieniems“ [9, p.22].

Vienos iš kertinių demokratinių vertybių, kurios gali užkirsti kelią korumpuotai veikai, yra atsakomybė ir atskaitomybė. R.Klitgaard, apibrėždamas korupciją, teigia, kad ją sąlygoja monopolinė padėtis teikiant tam tikras viešąsias paslaugas, diskretiškumas, kuriuos lydi atsakomybės jausmo nebuvimas [32, p.75]. Atsakomybė sietina ne tik su turima profesine kompetencija, patyrimu, veikimo laisve, bet ir pasirengimu bei sugebėjimu atsakyti už savo veiksmus. Atskaitomybė gali būti individuali arba grupinė (kolektyvinė), hierarchinė (paklusimas įsakymams iš viršaus) ir demokratinė (atskaitomybė šalies piliečiams). Daugelis viešojo administravimo klasikų ir autoritetų akcentavo atsakomybės temą. V.Wilsonas teigė, kad valdžia nekelia pavojaus, jei

yra atsakinga [3, p.259]. M. Vėberis atsakomybės etikos, kuri apimančios užsidegimą, atsakomybės jausmą, proporcijos pajautimą, idėją priešpastatė galutinių tikslų etikai [25, p.118-128].

Tarnautojo atsakomybė remiasi ne tik teisės aktais nustatytais reikalavimais, organizacinėmis bei profesinėmis normomis, bet ir asmeniniais moralės principais. Per teisės aktų ir elgesio (etikos) kodeksų prizmę pereinama prie išorinės atsakomybės ir kontrolės aspekto. Išorinė atsakomybė daugiau sietina su formalia teisine atsakomybe prieš hierarchijos vyresnius, interesų grupių spaudimu ir bandymu įtraukti piliečius į politikos formulavimą ir įgyvendinimą [5, p.66-80; 10, p.66-80]. Vidinės ir išorinės kontrolės balansas leidžia tikėtis geresnių rezultatų, didesnio veiklos skaidrumo, mažiau piktnaudžiavimo, interesų konflikto ar korupcijos atvejų.

Rinkos ekonomikoje, vyraujant „pinigų muzikai“, bet kuris valstybės tarnautojas susiduria su vidine dilema [30, p.373]. Pareigūno vaidmuo reikalauja tarnauti visuomenės interesams, ragina nepaisyti asmeninių interesų, tuo tarpu jo, kaip privataus asmens, pozicija skatintų veikti pagal vis labiau visuomenėje įsitvirtinančias vartojimo kultūros (orientacija į privačių poreikių patenkinimą) taisykles. Sąžiningo pareigų atlikimo ir galimybės pasinaudoti užimama padėtimi asmeniniams (ar grupiniams) tikslams pasiekti dvikova paverčia valstybės tarnautoją dvejojančia, iš vidaus draskoma asmenybe, kas visiškai nesiderina su visuomenėje įsigalėjusiu stereotipu, kad valstybės tarnautojai yra savimi pasitikintys ir ryžtingi. Tokio vidinio konflikto padarinys yra vidinis nepasitenkinimas. Doras, sąžiningas valdininkas nėra labai laimingas, nes tas dorumas, principingumas sumaterialėjusioje visuomenėje daug kainuoja. Atsidavimas profesiniams idealams, tarnavimo visuomenei idėja supriešina valstybės tarnautoją su kitais, dažnai be skrupulų besinaudojančiais savo padėtimi kuriant asmeninę gerovę. Pasitenkinimo neteikia ir nuolatinis piktnaudžiavimas padėtimi, kyšių ėmimas, interesų konfliktai ir kita veikla, leidžianti neblogai gyventi rinkos sąlygomis. Tačiau nusikaltėlio, kuris bet kada gali būti sugautas ar įskustas, vaidmuo susijęs su rizika, teisinių, profesinių, organizacinių ir asmeninių principų pamynimu [30, p.376].

Tokio vidinio konflikto, nepasitenkinimo savo padėtimi išraiška yra dažnai arogantiškas ar šurkštus valstybės tarnautojo elgesys su interesantais. Praktikuojama situacinė etika, kai piliečiams sunku numatyti galimus tarnautojo elgesio modelius: tinkamą ir sąžiningą pareigų atlikimą gali keisti visai priešingas elgesys identiškais aplinkybėmis.

Vienas iš būdų vidiniam konfliktui įveikti yra sąžinės neutralizavimo mechanizmas, prisidengus „visi taip elgiasi“ pozicija, kai naudojamosi tarpybinės padėties teikiamomis galimybėmis [30, p.377-378].

Masinės informacijos priemonių sukurtas gana neigiamas valdžios institucijų įvaizdis tiesiogiai veikia visuomenės kaip vartotojų požiūrį tiek į valdžios institucijas, tiek ir į jose dirbančius pareigūnus. Tendencingai žurnalistų atrinkta neigiama informacija apie valdžios institucijas dalį viešojo administravimo sistemoje egzistuojančių problemų (korupcija, interesų konfliktai, neefektyvumas ir neoperatyvumas tvarkant visuomenės reikalus ir kt.) perkelia ant pavienio valstybės tarnautojo pečių, kuriam tenka bendrauti su besikreipiančiais piliečiais. Piliečių nepagarba pareigūnams (visus juos vertinant kaip potencialius kyšininkus, korumpuotus, nekompetentingus asmenis), administracinių procedūrų nesuvokimas, bendresnio valdžios veiklos konteksto nesupratimas kelia tyrinėtojų dėmesio dar nesulaukusią valstybės tarnautojo savijautos problemą.

Bandymai spręsti korupcijos ir administracinės atsakomybės problemas

Korupcija daro neigiamą įtaką visoms valstybės ir visuomenės gyvenimo sritims: ekonomikai (mažina ekonomikos augimą, trukdo vietos ir užsienio investicijas, iškreipia rinkos santykius, stiprina šešėlinę ekonomiką, o tai neigiamai veikia finansinę šalies būklę ir kt.), politikai (nepasitikima valstybe, valdžios institucijomis bei jų vykdoma politika ir kt.), administravimui (žlugdo teisingą ir nešališką valdymą, kelia grėsmę nacionaliniam saugumui ir kt.), socialinei ir teisei sferai (didėja skurdas, socialinė nelygybė, atsiranda teisinis nihilizmas, pakertamas tikėjimas teisingumu ir kt.), visuomenės savimonei (vyrauja nepasitikėjimo dvasia, stokojama pilietiškumo, sąmoningumo ir kt.) ir tarptautiniam prestižui (menkas šalies įvaizdis pasaulio bendrijoje, veikiantis prarastas potencialias užsienio investicijas).

Tradiciškai kova su korupcija remiasi „trimis banginiais“: teisiniu persekiojimu, korupcijos prevencija ir antikorupeiniu švietimu. Tačiau, nepaisant atskirų valstybių ir tarptautinių organizacijų pastangų kovoje su šia rimta problema, korupcija tebeegzistuoja, prisitaikydama prie kintančios aplinkos ir įgaudama naujas formas. Todėl kyla logiškas klausimas: kodėl ir kam reikia kovoti su šiuo reiškiniu, ypač atsižvelgiant į tai, kad visuomenė kai kuriais atvejais yra linkusi pateisinti smulkius korupcinius nusizengimus. Kova su

korupcija nėra savaiminis tikslas, ja siekiama teisinės valstybės įtvirtinimo (efektyvesnės ir teisingesnės valdžios), tolygaus visuomenės vystymosi, aukštesnės visuomenės gyvenimo kokybės [46, p.35]. Nors pastaruoju metu pasigirsta vis daugiau abejojančių balsų dėl šios kovos tikslingumo ir efektyvumo, nes kova su šiuo reiškiniu nėra tokia efektyvi ir neduoda greitų rezultatų [47].

Korupcijos antipodas arba kovos su korupcija tikslas yra visuomenėje įsigaliojusi principingumo (sąžiningumo) (*Public integrity*) sistema. Nacionalinei principingumo sistemai (*National integrity system*) sukurti reikalinga atskirų valdžios ar visuomenės institucijų parama. Į tokios sistemos kūrimą turi būti įtraukti parlamentas, vykdomoji valdžia, teisminė valdžia, generalinis auditorius, valstybės tarnyba, žiniasklaida, ombudsmenas, antikorupcinės agentūros, pilietinė visuomenė, privatus sektorius ir tarptautinė bendruomenė [46, p.35]. Tik bendromis šių institucijų pastangomis įmanoma išspręsti problemą, tiksliai įvertinus esamą situaciją ir žinant siektiną tikslą. Antikorupcinė politika turi būti kuriama bendromis šių institucijų pastangomis, numatant reformuotinas sritis, pasiskirstant atsakomybę ir nuolat įvertinant pasiekimus. Pasauliniu mastu pripažįstamas kaip gana sėkmingas Honkongo ar Singapūro kovos su korupcija modelis vargu ar, implantuotas į kitokią aplinką, gali duoti tokius pat rezultatus. Vadinamųjų Vakarų šalių ekspertų patarimai (dovanų teikimo, interesų konflikto ir kt. atvejais) kažin ar bus suvokti ir įsisąmoninti skirtingoje kultūrinėje terpėje¹³.

Kovos su korupcija išvakarėse rekomenduotina išstudijuoti teorijas, aiškinančias šio reiškinio atsiradimą, ir pabandyti į šį reiškinį pažiūrėti iš skirtingų pozicijų, kas gali palengvinti tokio uždavinio įgyvendinimą. Pavienės institucijų pastangos kovoti su korupcija negali duoti pageidaujamo efekto, ką bene geriausiai iliustruoja Lietuvos atvejis. Teisinė Lietuvos antikorupcinė bazė tarptautiniu mastu įvertinta kaip visapusiška ir viena geriausių tarp naujų ES šalių ir pokomunistinių valstybių (tai byloja tarptautinių ekspertų vertinimai) [54, p.90]. Specialiųjų tyrimų tarnybos veikla vystoma, tačiau galima suabejoti ar korupcijos lygis Lietuvoje nuo šios institucijos įkūrimo 1999 m. sumažėjo.

Vien tik teisinės kovos su korupcija priemonės (antikorupciniai įstatymai, strategijos ir programos),

¹³ Tai, kas yra normali praktika Vakarų demokratijose (pvz. kodėl negalima naudotis tarnybine padėtimi asmeniniams tikslams, imti dovanų ir kt.), gali būti visiškai nesuvokiama pereinamojo laikotarpio valstybėms.

įstatyminis valstybės tarnautojų atsakomybės deklaravimas (valstybės tarnybos įstatymas) negali duoti laukiamų rezultatų. Spaudimas iš užsienio (ES ir NATO narystės kontekste) kovoti su korupcija gali paskatinti tik fasadinę, daugiau imituojamą nei tikrą mūšį su šiuo negatyviu reiškiniu. Kovos su šiuo visuomenės fenomenu našta negali būti užkrauta ant vienos institucijos pečių. Kita vertus, geros piliečių idėjos ir iniciatyvos, neturint politinio palaikymo, primena Don Kichoto kovą su vėjo malūnais. Todėl tyrinėtojai ir praktikai linkę pripažinti, kad valdžia be pilietinės visuomenės ir verslo atstovų įsitraukimo nėra pajėgi įveikti korupcijos [46, p.xvii].

Sąmoningas politikų užsiangažavimas ir pasiryžimas kovoti su korupcija, pradėdamas nuo savo veiklos įvertinimo ir pakoregavimo (rinkimų finansavimo, privilegijų ir imunitetų peržiūrėjimas, interesų konflikto draudimas, o ne derinimas, etiniai įsipareigojimai ir kt.) gali būti gera ir daug žadanti pradžia. Pokyčiai valdžios struktūroje siekiant daugiau viešumo, skaidrumo ir atskaitomybės, eliminuojant galimas korupcinės veikos galimybes, didinant korupcijos rizikos kainą, peržiūrint esamus įstatymus ir administracines procedūras, iškeliant valstybės tarnybos etikos klausimą ir kt., būtų viena sudedamųjų reformos dalių. Valstybės tarnautojų ir politikų algos turi atitikti jų pareigoms tenkančią atsakomybę ir gana artimos privataus sektoriaus algoms, ką, beje, akcentuoja ir naujoji viešoji vadyba.

Valstybės tarnybos profesionalumas ir principingumas (sąžiningumas) vis dar lieka siekiamybe. Priimant į darbą, keliant karjeroje, dažnai pasitaiko piktnaudžiavimo, favoritizmo, nepotizmo atvejų, politinio spaudimo, kai labiau vertinama ne kandidato kompetencija, t.y. pasiekimai, bet lojalumas¹⁴. Profesionalizmui metamas iššūkis kai politikai reikalauja iš valstybės tarnautojų paklusnumo, jų valios vykdymo. Valstybės tarnybos profesionalumo sąlyga yra jos veiklos tęstinumo užtikrinimas ir pasiekimų principo diegimas personalo politikoje [46, p.105-109]. Tik politinio neutralumo principo įgyvendinimas praktikoje sudaro sąlygas kompetentingiems tarnautojams veikti, duoti atvirus ir drąsius patarimus, nebijant susidorojimo už politikams nepalankios kritikos išsakymą ar sprendimų priėmimą. Profesionalizmo ir politizacijos susidūrimo valstybės tarnyboje baigtis politikų naudai dažnai reiškia sąlygų korumpuotai veiklai sudarymą. Tuo tarpu profesionalizmo pergale leidžia tikėtis

¹⁴ Lietuvos viešajame administravime personalo priėmimo atvejais dažnai pastebima nuopelnų ir skyrimo pagal pažintis (įsipareigojimus) dvikova.

principingumo (sąžiningumo) sistemos, skatinančios aukštesnius profesinius ir etinius standartus, diegimo.

Išorinė valstybės tarnautojų veiklos kontrolė, kurią vykdo politikai, atskiros kontroliuojančios institucijos, žiniasklaida bei visuomenė, iškelia valstybės tarnybos profesinių vertybių klausimą. Tarnavimas visuomenės interesams, veiklos skaidrumas, viešumas, nesavanaudiškumas, nešališkas bei vienodas tarnavimas piliečiams teikiant įvairias paslaugas, atsakomybė ir atskaitomybė, interesų konflikto, dovanų ir kitokio vaišingumo draudimas ir kt. yra ne tik įstatymuose, bet ir profesinės etikos (elgesio) kodeksuose numatyti reikalavimai valstybės tarnautojams. Vidinė tarnautojų kontrolė negali būti palikta savieigai. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas valstybės tarnautojų profesinės etikos mokymui, antikorupciniam švietimui. Sąmoningo, principingo, atsakingo ir pilietiškai mažtančio valstybės tarnautojo pozicijos ugdymas yra svarbus žingsnis kovojant su korupcija.

Baudžiamosios ir tarnybinės (drausminės) atsakomybės peržiūrėjimas, įvertinant esamą šalies situaciją, taip pat gali duoti norimų rezultatų. Praktika, kai ne tik už kyšio ėmimą, bet ir davimą yra numatyta baudžiamoji atsakomybė, negali būti vertinama vienareikšmiškai. Tai primena bandymus drakoniškėmis, į baudimą orientuotomis priemonėmis, spręsti aktualias problemas. Baudžiamosios atsakomybės galimybė, užuot atgrasinus duoti kyšį, gali tik labiau paskatinti abi sandėrio puses slėpti tokią veiklą. Kyšį duodančiojo traukimas baudžiamojon atsakomybėn tikrai neskatina jo pranešti apie korumpuotą pareigūną. Norint išgyvendinti korupcijos praktiką reikia numatyti gerokai didesnes bausmes kyšį imantiems asmenims ir teisinėmis priemonėmis ginti asmenis, pranešančius apie tokią veiklą.

Tarnybinės atsakomybės peržiūrėjimas numatant konkrečias sankcijas už netinkamą ir neetišką veiklą gali priversti valstybės tarnautojus permąstyti jiems tenkančią atsakomybę, apgalvoti savo veiksmų ir sprendimų pasekmes. Nepavykus įrodyti baudžiamąjį nusikaltimą sudėties, susikompromitavęs valstybės tarnautojas negalėtų išvengti tarnybinės nuobaudos už institucijos, profesijos ir visos valdžios veiklos kompromitavimą.

Pareigūnų atsakomybės ir kontrolės griežtinimas, aukštesni įstatymuose ar organizacijos taisyklėse įtvirtinti reikalavimai primena atitikimo etiką (*compliance based ethics*) arba žemutinį etikos kelią (C.Lewis terminas), kurį pirmiausia praktikuoja JAV. Tuo tarpu kovojant su korupcija svarbesnis principingumo (sąžiningumo) etikos modelio (*integrity ethics*), akcentuojančio ne tik paklusimą teisėtiems reikalavimams, bet ir vertybių įsi-

sąmoninimą, įgyvendinimą, diegimas [37, p.9]. Korupcijos įveikimas sietinas ne tik su teisės normų tobulinimu, administracinės atsakomybės peržiūrėjimu, bet ir su profesinės etikos svarbos suvokimu ir jos praktikavimu.

Išvados

Bandymai iš siaurų vieno mokslo pozicijų pažvelgti ir įvertinti korupcijos fenomeną vargu ar padės susidaryti tikrą vaizdą apie šio reiškinio specifiką, sudėtingumą ir galimas pasekmes. Skirtingi korupcijos apibrėžimai ir korupcijos sąvokos vystymosi tendencijos leidžia susidaryti tam tikrą nuomonę apie šį sudėtingą negatyvų visuomenės reiškinį.

Korupcija prisitaiko prie visuomenės ir technologijų vystymosi, įgaudna naujų, dažnai tik vėliau atpažįstamų ir apčiuopiamų formų, ir tai ypač apsunkina kovą su šiuo visuomeniniu reiškiniumi. Kita vertus, nepaisant pavienių sėkmingų bandymų įveikti korupciją, šiandien ji tebeegzistuoja, nes bandymai importuoti kovos su korupcija modelius neduoda laukiamų rezultatų. Viena iš nesėkmės priežasčių - kovos koncentravimas ne organizaciniame, bet individo lygmenyje, pamirštant organizacijos vadovo pozicijos ir elgesio svarbą, aplinkos kontekstą.

Korupcija, įveikusi vienos valstybės, regiono sienas, tapo globalia visuomenės problema, reikalaujančia didelio dėmesio ir dar didesnio užsiangažavimo rimtai kovoti su šiuo negatyviu reiškiniumi.

Pretenzijos paaiškinti korupcijos atsiradimą apeliuojant į vieną iš teorijų gali sudaryti gana iškreiptą ir neatitinkantį tikrovės korupcijos suvokimą. Atskirai analizuojant pavienius korumpuotos veiklos atvejus, viena iš minėtų metodologinių pozicijų gali būti palankesnė, bet siekiant didesnio objektyvumo ir visapusiško reiškinio suvokimo, svarbu kritiškai įvertinti ir atsižvelgti į visas korupciją paaiškinti bandančias teorijas. Šių teorijų sintezė gali padėti atskleisti korupcijos prielaidas ir atitinkamai koreguoti prevencines priemones.

Individualių, organizacinių, socialinių-kultūrinių, psichologinių, ekonominių, politinių, ideologinių ir technologinių veiksmų visuma dažnai leidžia atsakyti į klausimą „kas prašė, ko prašė ir iš ko buvo prašoma“. Ši frazė lyg ir priartina korupcinį sandėrį prie H.Lasswell pateikto politikos apibrėžimo (politiką jis įvardijo kaip procesą, kuriame aiškinamasi „kas, ką gauna, kada, kaip“) [33, p.8]. Toks mintinis korupcinio sandėrio prilyginamas politikai nepretenduoja į jokių mokslinius apibendrinimus, nors kartu ir leidžia kritiškiau pažvelgti į kiekvienos valstybinės valdžios realią kovą su šiuo fenomenu.

Dėl atskirų institucijų bendradarbiavimo ir geranoriškumo sukurta visapusiška ir moderni kovos su korupcija priemonių visuma yra pirmas rimtas žingsnis kovoje su šiuo negatyviu visuomenės reiškiniu. Sąmoningai, sistemingai ir nuosekliai diegiamas antikorupcinių reformų paketas, įtraukiant pilietinę visuomenę ir verslo atstovus, gali suteikti naujų impulsų šalies politiniam, ekonominiam ir socialiniam vystymuisi, pakoreguoti administracinę ir politinę kultūras, sudaryti sąlygas socialiniam kapitalui augti. Tačiau vienas pirmųjų žingsnių šioje srityje turėtų būti administratorių atsakomybės peržiūrėjimas ir pakoregavimas atkreipiant dėmesį ne tik į baudžiamąją, bet ir tarnybinę atsakomybę.

Literatūra

1. Anechiarico, F., Jacobs, J.B. *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: The University of Chicago press, 1996.
2. Berman, E., Bonczek, S. The Ethics of Community Building. In E.Berman, J.West, and S.Bonczek (Eds.). *Ethics Edge*. International City/County Management Association, 1998, 216-226.
3. Berteli, A., Lynn, L. Managerial Responsibility. *Public administration review*. May/June 2003, Vol. 63, No 3, 259-268.
4. Bielinis L. Šou principų dėsniumai Lietuvos politiniame gyvenime. *Politologija*, 2002, Nr. 1(25) 22-40.
5. Burke, J. *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
6. Caiden, G.E. Toward a General Theory of Official Corruption. *Asian Journal of Public Administration*, 1988, Vol. 10, No 1.
7. Caiden, G.E. Corruption and Governance. In G.Caiden, O.Dwivedi, J.Jabra (Eds.). *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian press, 2001, 15-37.
8. Caiden, G., Caiden, N. Administrative corruption. In W. Richter, F. Burke, and J.Doing (Eds.). *Combating Corruption. Encouraging Ethics. A sourcebook for Public Service Ethics*. Washington, DC: American Society for Public Administration, 1990, 61-69.
9. Chapman, R. Valstybės tarnautojų etika. Kn. G.Gulyas (Red.). *Valstybės tarnybos etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 14-36.
10. Cooper, T. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Fransico: Jossey-Bass, 1990.
11. Corruption. <http://www.un.org> [2004-12-15].
12. Corruption. <http://www.transparency.org> [2005-02-19].
13. Corruption. <http://www.greco.coe.int> [2004-12-15].
14. Corruption. <http://www.worldbank.org> [2005-02-19].
15. Corruption. <http://www.oecd.org/home> [2004-12-15].
16. Degutis M. Politinė kultūra. Kn. A.Krupavičius, A.Lukošaitis (Ats. red.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2004, 83-104.
17. Diktatoriai pagrobė milijardus dolerių. *Kauno diena*, 2004-12-29.
18. Doing, A., Wilson, J. What Price New Public Management? *Political Quarterly*, 1997, Vol. 69 (3).
19. Dror, Y. Transparency and Openness of Quality Democracy. In M.Kelly (Ed.). *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. NISPAcee and EIPA, 2000, 62-71.
20. Dwivedi, O. A comparative Analysis of Ethics, Public Policy, and the Public Service. In J.Bowman, F.Elliston (Eds.). *Ethics, Government, and Public Policy. A reference guide*. New York: Greenwood Press, 1988, 307-319.
21. Farazmand, A. Administrative Ethics and Professional Competence: Accountability and Performance under Globalization. *International Review of Administrative sciences*, 2002, Vol.68, No. 1, 127-144.
22. Fijnaut, C., Huberts, L. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Den Haag, Kluwer Law International, 2002.
23. Finn, P. Įstatymai ir pareigūnai. Kn. G.Gulyas (Red.). *Valstybės tarnybos etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 318-332.
24. Fredericson, H.G. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.
25. *From Max Weber: Essays in Sociology* (Ed. H.Gerth, W.Mills). New York: Oxford University Press, 1946.
26. Heidenheimer, A. The context of analysis. In Heidenheimer A. (Ed.). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970, 3-28.
27. Holbrook, T., Meier, K. Politics, Bureaucracy, and Political Corruption: a Comparative State Analysis. In H.Frederickson (Ed.). *Ethics and Public Administration*. Armonk, N.Y.: Sharpe, 1993, 28-51.
28. Huberts, L. *Blinde Vlekken in de Politiepraktijk en de Politiewetenschap*. Gouda Quint, 1998.
29. Huntington, S.P. *Political Order in Changing Societies*. Yale U.P, 1968.
30. Justickis V., Raudonienė A. Korupcija. Kn. Kriminologija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras. 2001, 344-396.
31. Kaufman, D. Rethinking Governance. Empirical lessons Challenge Ortodoxy. 2003. <http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/245b.pdf>
32. Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley. University of California Press, 1988.
33. Krupavičius A. Politika ir politologija: vakar ir šiandien. Kn. *Valstybės pagrindai* (II dalis). Kaunas: Technologija, 1996, 6-47.
34. Krupavičius A., Šarkutė L. Žiniasklaida ir politika. Kn. Krupavičius A., Lukošaitis A. (Ats. red.). *Lietuvos*

- politinė sistema: sąranga ir raida*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2004, 143-178.
35. Kudrycka B. Problems and Prospects of Preventing Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries. In B.Kudrycka (Ed.). *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries* Budapest: Open Society Institute, 2004, 1-48.
 36. Leisinger, K.M. Multinational Corporations, Governance Deficits, and Corruption: Discussing a Complex Issue from the Perspective of Business Ethics. 1996 <http://www.foundation.novartis.com/>
 37. Lewis, C. *The Ethics Challenge in Public Service*. San Francisko: Jossey-Bass, 1991.
 38. Lewis, J. Earthquake Destruction: Corruption on the Fault Line. In *Global Corruption Report 2005*. Transparency International. 2005, p.23-30.
 39. Lietuvos Respublikos pagrindiniai įstatymai: [oficialių dokumentų tekstai su pakeitimais ir papildymais iki 2003 m. balandžio 15 d.]. Vilnius: Mūsų saulužė, 2003.
 40. Lippmann, W. *The Public Philosophy*. New York: The New American Library, 1955.
 41. Makaraitytė I. Politinė korupcija Lietuvoje: Prielaidos ir sprendimo galimybės. Kn. R.Juozapavičius (Sudarytojas). *Skaidrumas ir korupcija Lietuvoje*. Vilnius: Pasviręs pasaulis, 2005, 96-104.
 42. McKinney, J. Fraud. Waste and Abuse in Government. In Bowman J., Elliston F. (Eds.). *Ethics, Government and Public Policy. A Reference Guide*. New York: Greenwood Press, 1988, 267-286.
 43. Neild, R. *Public Corruption. The Dark Side of Social Evolution*. London: Anthem press, 2002.
 44. Palidauskaitė J., Raudonienė A. Antikorupcinės kultūros gairės Lietuvoje. *Kultūrologija*, 2004, p.55-76.
 45. Kotkin.S., Sajo,A. (Eds.) *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. CEU Press, 2002.
 46. J.Pope and Transparency International. *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. TI source book 2000.
 47. Pope, J.A. Kalba, pasakyta tarptautinėje konferencijoje „Ethics and Integrity of Governance: a Transatlantic Dialogue“. Leuven Katholieke Universitat, Belgium, 2005 birželis. <http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Plenary%20pdf/Keynote%20Prof%20Pope.pdf>
 48. Raudonienė A. Modernėjanti klasikinio korupcijos apibrėžimo Lietuvoje kaita. *Jurisprudencija*, 2002, T. 32(24), 114-121.
 49. Raudonienė A. Korupcijos kategorijų analizė. *Jurisprudencija*, 2003, T. 41(33), 81-90.
 50. Rubavičius V. Rinka, visuomenės informavimo priemonės ir politika. Kn. *Politika kaip komunikacinis žaidimas*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla. 2004, 10-31.
 51. Rose-Ackerman, S. *Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma*. Vilnius, Vaga, 1999.
 52. Stojimo į ES stebėsenos procesas: korupcija ir antikorupcinė politika. Open Society institute. <http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/> [2005 04 10].
 53. Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. Vilnius: Transparency International Lietuvos skyrius. 2002.
 54. Vidūnaitė M. Kodėl Lietuvos Vyriausybei būtina įgyvendinti aktyvią antikorupcinę politiką, arba kaip nepraleisti istorinės galimybės. Kn. R.Juozapavičius. (Sud.). *Skaidrumas ir korupcija Lietuvoje*. Vilnius: Pasviręs pasaulis, 2005, 80-95.
 55. Vose, C.E. (1972). Conflict of Interest. In D.Sills (Ed.). *International Encyclopedia of Social Sciences* The Macmillan company & The Free Press, New York, Collier-Macmillan Publishers, London, Vol. 3, 242-245.
 56. Williams, R. The Problem of Corruption: a Conceptual and Comparative Analysis. In R.Williams (Ed.). *Explaining Corruption. The Politics of Corruption*. UK: An Elgar Reference Collection, 2000, 125-137.

Jolanta Palidauskaitė

Problems of Corruption and Responsibility in Public Administration

Summary

Corruption is an old social phenomenon intrinsic to governments, individuals, organizations, and countries, both developed and developing. Despite sustained efforts of many states and international organizations to curb it, corruption as an ethical and legal problem still exists. The author aim at tackling the phenomena of corruption and responsibility not only at a theoretical level but also with attempts to model possibilities fighting corruption and increasing public servants responsibility.

Paper starts with proposition that media role informing the public about corrupt behaviour of elected and appointed officials are controversial in Lithuania as it creates the feeling of helplessness, mistrust, etc. Detailed analyses of various concept of corruption are provided together with conclusion on three developing tendencies trying to define this social phenomenon. 1) Term was expanded from seeking private towards organizational or group benefit from the corrupt deal (personal/group interests). 2) Attention of researchers and practitioners moved from solely public towards private, non-profit sectors as well (traditional/modern definition). 3) The context of the problem had changed together with globalisation and internationalisation processes (national/global). Political, administrative, private and international types of corruption are distinguished, naming several forms of corrupt conduct (bribe, misuse of official position, conflict of interest, etc.).

Social scientists approach the problem from two different methodological perspectives (moralistic and functional). Various researches suggest different theories trying to explain the corruption. Historical-cultural perspectives concentrate on political style and urbanization. Economists view the reasons of corruption in misbalance between demand and supply, estimating level of risk and possible benefit. Organizational settings and personal values approaches provide other two opportunities to view the corrupt behaviour.

Administrative corruption is influenced by the existing possibilities for public servant and personal inclinations to benefit from them. Public servant duties require following a number of ethical principles and values (disinterestedness, openness, transparency, impartiality, serving the public interest, responsibility and accountability, etc.) in their day-to-day operations. Meanwhile principles of consuming society, which public servants are also part of, encourage the use of rather different principles (seeking self interest, using the possibilities, etc.). Such opposing pressures (market versus public interest orientation) create internal conflicts, which have a rather high price.

Corruption has a negative impact of political, social-economical, cultural development of the society. Fighting corruption can't be the end in itself. Transparency International founder J.Pope who stresses 3 important purposes provides the answer why such struggle is important: rule of law, higher life quality and conditions for societal development. Antipode of corruption can be the National Integrity System, which rest upon 11 elements. Favourable conditions (pay, incentives, labour relationship, etc.) for public servants activity, control and accountability mechanisms may increase their sensitivity towards unethical, corrupt practice. Legal and administrative responsibility may serve as preventive measure in public sector. Together with prevention, persecution, and anticorruption education are main directions fighting the corruption. To escape many negative consequences of corruption, government efforts should be shared and supported by the public and private sector.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.13.27160